

UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ROGÉRIO DOS SANTOS BUENO MARQUES

**A educação profissional entre a regulação do trabalho e o novo espírito
do capitalismo**

GOIÂNIA
2017

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO PARA DISPONIBILIZAR AS TESES E

DISSERTAÇÕES ELETRÔNICAS NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a Lei nº 9610/98, o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou *download*, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

1. Identificação do material bibliográfico: ☐ Dissertação ☒ Tese

2. Identificação da Tese ou Dissertação

Nome completo do autor: Rogério dos Santos Bueno Marques

Título do trabalho: A educação profissional entre a regulação do trabalho e o novo espírito do capitalismo

3. Informações de acesso ao documento:

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

Havendo concordância com a disponibilização eletrônica, torna-se imprescindível o envio do(s) arquivo(s) em formato digital PDF da tese ou dissertação.



Data: 26/05/2017

Assinatura do (a) autor (a) ²

¹ Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. A extensão deste prazo suscita justificativa junto à coordenação do curso. Os dados do documento não serão disponibilizados durante o período de embargo.

² A assinatura deve ser escaneada.

ROGÉRIO DOS SANTOS BUENO MARQUES

**A educação profissional entre a regulação do trabalho e o novo espírito
do capitalismo**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de doutor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Goiás, sob orientação do Prof. Dr. Jordão Horta Nunes. Linha de pesquisa: Trabalho, emprego e sindicatos.

GOIÂNIA
2017

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

dos Santos Bueno Marques, Rogério

A educação profissional entre a regulação do trabalho e o novo
espírito do capitalismo [manuscrito] / Rogério dos Santos Bueno
Marques. - 2017.

CC, 200 f.

Orientador: Prof. Dr. Jordão Horta Nunes.

Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Goiás, Faculdade de
Ciências Sociais (FCS), Programa de Pós-Graduação em Sociologia,
Goiânia, 2017.

Bibliografia. Anexos.

Inclui siglas, gráfico, tabelas, lista de figuras, lista de tabelas.

1. Políticas de qualificação profissional. 2. Estado . 3. Regulação. I.
Horta Nunes, Jordão, orient. II. Título.

CDU 316



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

ATA DA SESSÃO DE JULGAMENTO DO TRABALHO DA TESE DE DOUTORADO DE

Rogério dos Santos Bueno Marques

Aos vinte dias do mês de abril de 2017, às 09h00min, na Sala de Defesas da Faculdade de Ciências Sociais da UFG, realizou-se a sessão de julgamento do trabalho de Tese de Doutorado de **Rogério dos Santos Bueno Marques**, intitulado *A educação profissional entre a regulação do trabalho e o novo espírito do capitalismo*. A Banca Examinadora foi composta pelos/a seguintes Professores/a Doutores/a: Jordão Horta Nunes (UFG-presidente), Ângela Maria Carneiro Araújo (UNICAMP), Cleito Pereira dos Santos (UFG), Dijaci David de Oliveira (UFG) e Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR). O candidato apresentou o trabalho, os/a examinadores/a o arguíram e ele respondeu às arguições. Às 12:35 horas, a Banca Examinadora passou a julgamento em sessão reservada, atribuindo ao doutorando os seguintes resultados:

☒ Aprovado ☐ Reprovado

Prof. Dr. Jordão Horta Nunes

☒ Aprovado ☐ Reprovado

Prof.ª Dra. Ângela Maria Carneiro Araújo

☒ Aprovado ☐ Reprovado

Prof. Dr. Cleito Pereira dos Santos

☒ Aprovado ☐ Reprovado

Prof. Dr. Dijaci David de Oliveira

☒ Aprovado ☐ Reprovado

Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

Resultado Final aprovado, com a recomendação de realizar a banca

Reaberta a sessão pública, o Presidente da Banca Examinadora proclamou os resultados e encerrou a sessão, da qual foi lavrada a presente ata que vai assinada por mim, Leticia Ferreira Angélica, Secretária do Programa de Pós-Graduação em Sociologia, e pelos membros da Banca Examinadora.

Leticia Ferreira Angélica

Leticia Ferreira Angélica
Assistente em Administração
Secretaria do Programa de Pós-Graduação
em Sociologia
Faculdade de Ciências Sociais - UFG
Matrícula Supl. 11.111.111

ROGÉRIO DOS SANTOS BUENO MARQUES

**A educação profissional entre a regulação do trabalho e o
novo espírito do capitalismo**

Tese apresentada como requisito para obtenção do título de doutor no Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Goiás, sob orientação do Prof. Dr. Jordão Horta Nunes. Linha de pesquisa: Trabalho, emprego e sindicatos.

Prof. Dr. Jordão Horta Nunes- (UFG - Orientador e Presidente da Banca)

Profa. Dra. Ângela Maria Carneiro Araújo (Unicamp)

Prof. Dr. Cleito Pereira dos Santos (UFG)

Prof. Dr. Dijaci David de Oliveira (UFG)

Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz (UFPR)

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

À minha família pelo suporte e amor nestes anos de intenso trabalho e desafios cotidianos. Meu pai, Digaully; minha mãe, Alice; minha madrinha, Divina; e minhas tias, em especial a Zabém e a Sônia. Gratidão e amor.

À Lara, por tudo.

Ao Jordão, pela imensa compreensão e luz ao longo da minha trajetória acadêmica.

Ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, pelo apoio e à Universidade Federal de Goiás, onde me sinto em casa.

RESUMO

No intuito de compreender os componentes da regulação do trabalho e seus impactos sobre a formulação e execução de políticas públicas de qualificação profissional no Brasil, reconstruo a trajetória institucional dos diversos espaços criados pelo Estado para gerir esta questão. Das iniciativas da primeira república à complexidade trazida pelo modelo corporativo varguista até as iniciativas do Brasil pós-redemocratização, diferentes soluções foram empreendidas e implicaram padrões de incorporação da sociedade civil, do movimento sindical e do patronato na formulação de políticas de qualificação. Analiso estas diferentes respostas institucionais buscando associá-las aos diferentes padrões de regulação e a diferentes representações sobre o mundo do trabalho presentes em discursos dos atores sociais envolvidos. As justificações e críticas verbalizadas por deputados, senadores, burocratas, presidentes, ministros, sindicalistas, pesquisadores e outros atores da sociedade civil são utilizadas no sentido de compreender o modo como diferentes manifestações do “espírito do capitalismo” compõem a base da formulação e reformulação de políticas de qualificação profissional. A análise dos padrões de inserção dos atores nos espaços analisados destaca como diferentes construções institucionais culminam em diferentes potencialidades de participação da sociedade civil nas decisões do Estado bem como de formulação e reformulação das políticas em questão. Com base na análise da criação dos órgãos dedicados à gestão da qualificação dos trabalhadores, bem como da sua processualidade, destaco a forma como diferentes configurações do corporativismo culminam em tipos distintos de democratização das políticas públicas de trabalho. O descompasso entre políticas de qualificação e a estrutura ocupacional bem como os resultados insuficientes de diversas políticas em se constituírem como instrumentos de transformação de tal estrutura motivaram o início desta de pesquisa, que acaba por encontrar nas dimensões institucionais e da cultura do capitalismo respostas complementares à dimensão econômica para a complexidade da atual estrutura de oferta de cursos de qualificação profissional.

Palavras-chave: políticas de qualificação profissional, Estado, regulação.

ABSTRACT

In order to understand the components of labor regulation and its impacts on the formulation and execution of public policies for professional qualification in Brazil, I reconstruct the institutional trajectory of the various spaces created by the State to manage this issue. From the initiatives of the first republic to the complexity brought about by the Vargas' corporate model to the initiatives of Brazil post-redemocratization, different solutions were undertaken and implied patterns of incorporation of civil society, the trade union movement and the business community in the formulation of qualification policies. I analyze these different institutional responses seeking to associate them with the different regulation patterns and different representations about the work present in the social actors' speeches. Justifications and criticisms voiced by deputies, senators, bureaucrats, presidents, ministers, trade unionists, researchers and other actors of civil society are used in the sense of understanding how different manifestations of the "spirit of capitalism" form the basis of the formulation and reformulation of Professional qualification policies. The analysis of the insertion patterns of the actors in the analyzed spaces highlights how different institutional constructions culminate in different potentialities of civil society participation in the decisions of the State as well as the formulation and reformulation of the policies in question. Based on the analysis of the creation of the bodies dedicated to the management of the workers' qualification, as well as their process, I highlight how different configurations of corporatism culminate in different types of democratization of public policies of work. The mismatch between qualification policies and the occupational structure as well as the insufficient results of several policies in being constituted as instruments of transformation of this structure motivated the beginning of this one of research, that ends up finding in the institutional dimensions and of the culture of the capitalism complementary answers to the Economic dimension to the complexity of the current structure of offer of professional qualification courses.

Key-words: professional qualification policies, State, regulation.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição de escravos por províncias – Brasil (1819, 1864, 1874, 1884 e 1887).....	90
Tabela 2 - População (Brasileiros e estrangeiros) - Brasil (1872, 1890, 1900 e 1920)..	93
Tabela 3 - Número de estabelecimentos industriais e empregados na indústria Brasil – 1907, 1912 e 1920.....	98
Tabela 4 - Estrutura ocupacional por grandes setores – Brasil, 1940.....	122
Tabela 5 - Estrutura ocupacional por grandes setores – BRASIL, 1950.....	131
Tabela 6 - Despesas do FAT na composição das despesas do Ministério do Trabalho (em milhões R\$).....	135
Tabela 7 - Despesas do FAT e despesas do FAT com o PLANFOR (em bi R\$).....	135
Tabela 8 - Vagas ofertadas no PRONATEC de 2011 a 2014.....	141

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instituições participantes da gestão e execução do PRONATEC.....	143
---	-----

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – População por região, Brasil (1872, 1890, 1900 e 1920).....	92
Gráfico 2 - Participação relativa de cada rede ofertante na bolsa-formação Pronatec. Brasil, 2013.....	178

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Histórico das comissões de trabalho na Câmara dos Deputados – Brasil.....	71
Quadro 2 - Principais conselhos de políticas sociais – Brasil, 1998.....	78
Quadro 3 - Cursos da bolsa-formação PRONATEC com mais matrículas em 2013....	142
Quadro 4 - Grau de abertura, capacidade de decisão e debates – SPETR (2003 E 2004) E CODEFAT (1995-2015).....	151

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BOC: Bloco Operário Camponês

CAGED: Cadastro Geral de Empregados e Desempregados

CONAB: Companhia Nacional de Abastecimento

CONDRAF: Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura

CNAS: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional

CNE: Conselho Nacional de Educação

CNI: Confederação Nacional da Indústria

CNPS: Conselho Nacional de Previdência Social

CNT: Conselho Nacional do Trabalho

CTASP: Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público

CUT: Central Única dos Trabalhadores

DIEESE: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos

FAT: Fundo de Amparo ao Trabalhador

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FONSET: Fórum dos Secretários Estaduais do Trabalho

FS: Força Sindical

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

MTb: Ministério do Trabalho

MTE: Ministério do Trabalho e Emprego

IEDI: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial

OIT: Organização Internacional do Trabalho

PASEP: Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PC: Partido Comunista

PCB: Partido Comunista Brasileiro

PIPMO: Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra

PIS: Programa de Integração Social

PLANFOR: Plano Nacional de Formação

PLANSEQ: Planos Setoriais de Qualificação

PLANTEC: Planos Territoriais de Qualificação

PNBE: Pensamento Nacional das Bases Empresariais

PNQ: Plano Nacional de Qualificação

PRONATEC: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

PSOL: Partido Socialismo e Liberdade

SD: Seguro Desemprego

SENAI: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC: Serviço Social do Comércio

SPE: Sistema Público de Emprego

SPETR: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda

SINE: Serviço Nacional de Emprego

UNE: União Nacional dos Estudantes

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
CAPÍTULO 1. POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: AS CONEXÕES NECESSÁRIAS.....	28
1.1. CORPORATIVISMO DE ESTADO E RELAÇÕES DE TRABALHO LEGISLADAS: OS MOLDES DA REGULAÇÃO PÚBLICA DO TRABALHO NO BRASIL.....	29
1.2 O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NOS PROCESSOS DE REGULAÇÃO DO TRABALHO.....	38
1.3 REGULAÇÃO SOCIAL, CRISE E TRABALHO.....	48
1.4 – VIVENCIANDO A REGULAÇÃO: OU COMO LEGITIMAR POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	55
CONCLUSÃO.....	57
CAPÍTULO 2. A INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL.....	59
2.1 O CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO.....	64
2.2 MINISTÉRIO DO TRABALHO.....	68
2.3 A CTASP E A CÂMARA DOS DEPUTADOS.....	73
2.4 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA E O CODEFAT: FINANCIAMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO	78
CONCLUSÃO.....	83
CAPÍTULO 3 O ESPÍRITO DO CAPITALISMO E A REGULAÇÃO DO TRABALHO: OS AGENTES E SUAS IDEIAS.....	85
3.1 A TRANSIÇÃO DA ESCRAVIDÃO PARA O TRABALHO LIVRE E AS INTERVENÇÕES DO ESTADO SOBRE A CLASSE TRABALHADORA.....	88
3.2 NOVAS E VELHAS DESIGUALDADES E A CONSTRUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL.....	91
3.3 ELITES BRASILEIRAS NA PRIMEIRA REPÚBLICA, A CLASSE TRABALHADORA E A POLÍTICA.....	101
3.4 CIENTIFICISMO, INTELECTUAIS E A CONSTRUÇÃO DE UMA REPRESENTAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO E TRABALHO NA REPÚBLICA.....	111

3.5 AS INTERVENÇÕES NA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO E OS PROJETOS DAS ELITES PARA A CLASSE TRABALHADORA.....	117
3.6 A ERA VARGAS E A REINVENÇÃO DO TRABALHO.....	122
3.7 VARGAS E A CULTURA DO TRABALHO CORPORATIVISTA.....	126
3.8 POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO ESTADO NOVO: A INCORPORAÇÃO DO EMPRESARIADO COMO AGENTE EDUCADOR.....	131
3.9 O LEGADO DE VARGAS PARA AS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: PARA ALÉM DO ESTADO NOVO.....	133
CONCLUSÃO.....	134
CAPÍTULO 4. AGENTES, INSTITUIÇÕES E JUSTIFICAÇÕES: OS RUMOS DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO NA ATUALIDADE.....	136
4.1 SOBRE O PLANFOR, O PNQ E O PRONATEC.....	137
4.2 OS CONGRESSOS DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA E A ESPERANÇA DO DIÁLOGO SOCIAL.....	146
4.3 CODEFAT.....	153
4.4 A CTASP E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	155
4.5 EXECUTIVO, LEGISLATIVO E O SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: O CASO DO PRONATEC.....	161
4.6 CRÍTICAS E JUSTIFICAÇÕES EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO DO PRONATEC.....	165
4.6.1. Justificações.....	166
4.6.2 Críticas.....	170
4.7 O MOVIMENTO SINDICAL E SUAS LIMITAÇÕES NA DEFINIÇÃO DE AGENDAS DE POLÍTICAS DE TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.....	174
CONCLUSÃO.....	178
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	180
ANEXOS.....	189
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	191

INTRODUÇÃO

Este estudo busca resgatar a dimensão institucional e simbólica do mundo do trabalho. A partir de um estudo sobre o processo de elaboração de políticas públicas de qualificação profissional interpreto como as transformações nos modelos de regulação do trabalho incluíram a dimensão da formação dos trabalhadores e foram legitimadas a partir de um conjunto de justificações dos diversos agentes envolvidos nos espaços de decisão de normas que regem o mundo do trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que analiso as transformações das políticas de educação profissional, busco problematizar os modos pelos quais estas mudanças são levadas a cabo: nas representações, na configuração de espaços institucionais destinados ao debate e à tomada de decisão sobre as normas reguladoras de políticas públicas de trabalho, além das conexões entre estes espaços institucionais e a dinâmica das relações de trabalho.

As políticas públicas de qualificação profissional historicamente atenderam a segmentos restritos das classes trabalhadoras. Assim, a implementação de políticas voltadas aos trabalhadores ganhou caráter de universalidade apenas com a Constituição Federal de 1988. O debate sobre o Sistema Público de Emprego, com será mostrado aqui, ganha fôlego apenas na década de 1990, sendo caracterizado até então como um conjunto desconexo de políticas, cujo fortalecimento coincide com um momento em que o mercado de trabalho nacional transita para uma situação de desemprego estrutural, com expressivo número de indivíduos em situação precarizada, na informalidade, autoemprego, – situações estas marcadas, sobretudo, pela falta de proteção social (cf. MORETTO, 2007).

Aqui a perspectiva será direcionada ao entendimento de uma parte do Sistema Público de Emprego – a qualificação profissional. O arranjo de políticas que constituem o Sistema Público de Emprego² – Seguro Desemprego, Abono Salarial, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, primeiro emprego, economia solidária e microcrédito – seguramente confere um maior grau de complexidade analítica que extrapolaria os limites deste estudo. Entretanto, o lugar ocupado pelas políticas de qualificação no escopo das políticas de trabalho, emprego e renda, tem o potencial de revelar o significado e as expectativas

² Após 2003, no primeiro ano do governo Lula, o Sistema Público de Emprego (SPE) passou a ser denominado Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR), com o escopo de ações ampliado, mesmo que nem todas contem com a mesma fonte de financiamento, como será tratado no capítulo 2. Ao longo do texto intercalo as duas denominações de maneira indistinta.

atribuídas pelos atores sociais em relação ao desempenho do Sistema Público de Emprego como mecanismo de intervenção no mundo do trabalho.

O surgimento tardio das políticas que formam o Sistema Público de Emprego no Brasil é revelador da forma como respostas do Estado aos problemas do mercado de trabalho dependem das demandas de atores, dos arranjos institucionais construídos e, acima de tudo, de um ato de vontade do poder Executivo. Moretto (2007) destaca que a ausência de políticas de trabalho, emprego e renda no Brasil durante boa parte do século XX deve-se à “grande facilidade dos empregadores em obter força de trabalho [...] quando foi necessário, acabou-se por implementar as medidas que desobstruísem os gargalos que pudessem bloquear o desenvolvimento industrial” (MORETTO, 2007, p. 130).

Ademais, cumpre ressaltar que o Sistema Público de Emprego passou por um intenso processo de transformação ao longo da década de 1990. De uma base diretamente tributária do desenvolvimentismo que marcou as políticas econômicas ao longo de boa parte do século XX, o rearranjo pós-redemocratização e sua nova economia política coincide com uma mudança das ideias e representações que orientam a elaboração de políticas econômicas e sociais. A aproximação a instâncias financeiras internacionais e a política monetária pós-plano real (1993) sedimentaram um novo lugar para as políticas de trabalho, emprego e renda. O projeto neoliberal significou no Brasil uma tentativa de ruptura com o legado da Era Vargas. As mais de cinco décadas do desenvolvimentismo produziram um Estado com papel central na regulação da economia e com alta concentração de poder no Executivo, revelando uma debilidade de ação e representação do Legislativo (cf. MONTEIRO, 2004; DINIZ, 2000).

A essas mudanças que a década de 1990 trouxe como resposta a uma nova dinâmica do capitalismo em escala global não cabe uma resposta pronta:

A dinâmica do sistema global é dada, neste sentido, por um constante processo de negociação entre as instituições financeiras e os governos locais, pela negociação entre países na formação de blocos comerciais, e ainda pela pressão do capital financeiro e das grandes corporações para que os governos criem ambientes mais propícios à reprodução do capital. O fato destas relações serem assimétricas, por sua vez, em nada reduz a responsabilidade dos atores estratégicos quanto às escolhas feitas, escolhas estas que podem conduzir o sentido das mudanças a diferentes caminhos (MONTEIRO, 2004, p.5).

A dimensão política se apresenta como *locus* analítico em um Estado em que, para além de representar interesses de elites, é também campo de disputas limitado por regras – estas próprias também resultantes de distribuições desiguais de recursos de

poder. O Estado é analiticamente tratado aqui como espaço interacional, integrado à sociedade e às suas variadas estratificações. Nesse sentido, Gamarra (2004) afirma que países latino-americanos produziram soluções variadas, híbridas antes, para os dilemas da redemocratização e da globalização. Aqui, velhas estratégias e arranjos, dos quais o corporativismo é representativo, foram mescladas a mecanismos democráticos sob a égide neoliberal. Baseado em Gamarra (2004) destaco que as mudanças de mecanismos reguladores do mercado (incluindo o mercado de trabalho) como decorrência de reformas do Estado não correspondem a formas necessariamente democráticas de decisão – burocracias insuladas e padrões excludentes de interação Estado x sociedade civil (típicos de ditaduras) ainda têm lugar na estrutura do Estado. Observar a construção de arenas decisórias, o lugar destinado aos diferentes atores sociais e a dinâmica de produção de políticas públicas revela, assim, um potencial de democratização de um arranjo como o Sistema Público de Emprego.

O papel do Executivo na estrutura do Sistema Público de Emprego revela a persistência desse desequilíbrio na distribuição de recursos de poder na estrutura do Estado. Fomentado por recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, cuja organização se dá por uma estrutura tripartite e paritária que constitui um conselho deliberativo central no organograma do Ministério do Trabalho, o CODEFAT³, o Sistema Público de Emprego busca combater o desemprego estrutural e produzir mecanismos de adaptação dos trabalhadores às mudanças do mundo do trabalho. O neocorporativismo que fundamenta o CODEFAT se associa a típicas estratégias de reforma do Estado, como a descentralização – que busca integrar atores locais às instâncias decisórias – na tentativa de formular e, principalmente implementar políticas de trabalho. Todavia faz-se necessário saber em que medida uma estrutura como o CODEFAT e outras de caráter tripartite (como as comissões de emprego e mesmo arranjos criados para gerir o Sistema Público de Emprego) resultam em experiências democráticas. Essa pergunta nos leva a pensar sobre como se processa a regulação pública do trabalho em suas diversas instâncias. O poder legislativo também se apresenta como arena decisória com capacidade reveladora de tais processos: de que modo as demandas dos movimentos de trabalhadores e do empresariado, dados os limites institucionais, são traduzidas em políticas públicas de trabalho e, particularmente, de políticas de qualificação profissional?

³ Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Outro elemento importante a ser destacado é a crescente participação dos sindicatos em arenas decisórias tais como em diversos conselhos consultivos e deliberativos. Em levantamento realizado por Ferraz (2014), apenas na esfera federal havia 32 conselhos e duas comissões nacionais até 2010, tendo sido criados 18 desses apenas no governo Lula. A possibilidade de controle social e participação na deliberação em alguns conselhos conferem um potencial de participação na esfera pública que jamais o movimento sindical brasileiro experimentara, todavia em um momento de crise de representação, de mobilização e de perda de poder perante a sociedade. A qualificação de líderes sindicais no exercício de diversas atividades de tomada de decisão confere a estes um saber-fazer em termos de elaboração e avaliação de políticas públicas nada desprezível; entretanto resta saber em que medida esta capacidade está sendo efetivada em ações nos níveis de governo. Qual o grau de liberdade e de decisão conferidos aos sindicatos nas instâncias decisórias em questão? A produção de normas de regulação pública do trabalho, da gestão da força de trabalho no nível de programas de qualificação profissional, tem tido influência do movimento sindical? Que lógicas de ação tem caracterizado o movimento sindical nos fóruns sobre trabalho e qualificação profissional?

Às demandas dos diversos atores sociais no Sistema Público de Emprego correspondem diversos elementos de ordem simbólica: do pertencimento de classe à autorrepresentação, passando pela moral que define prioridades, uma noção de bem comum e as visões de mundo que recaem sobre o papel do Estado e da sociedade na condução de mudanças sociais. Nos limites impostos pelos variados espaços do Estado destinados ao debate e à formulação de políticas de trabalho, é possível identificar interpretações sobre o mundo do trabalho, sobre o papel da qualificação profissional no âmbito da regulação pública do trabalho e como mecanismo de correção das falhas do mercado de trabalho. É também a partir da interação entre diferentes atores nos limites impostos por cada arena decisória que se compreende os limites das políticas públicas de qualificação.

Assim, de modo complementar (e contraditório em alguns pontos) às interpretações que associam as transformações nas políticas de qualificação profissional a uma racionalidade imanente ao capitalismo que transmutaria com o passar do tempo, busco destacar a maneira pela qual relações marcadas por componentes tradicionais e limitadas por arranjos institucionais com forte herança corporativista contribuem para que demandas e soluções no campo da qualificação profissional tendam a não se

efetivar em conflitos de grandes proporções. Os atores sociais envolvidos no planejamento de tais políticas revelam, no nível discursivo, uma constante repetição de interesses, delimitações de problemas, interpretações sobre a relação entre trabalho e educação/qualificação e proposições. A criação e a transformação de diversos órgãos do Estado voltados ao mundo do trabalho, com diferentes níveis de abertura à participação da sociedade civil, possibilitaram diferentes arranjos entre uma elite burocrática, segmentos das elites empresariais e da classe trabalhadora (com exceção do interregno da ditadura civil-militar de 1964 a 1985) que revelam um ritmo de mudanças sociais que se fez sentir mais no sentido de pressionar o Estado na reinvenção dos espaços institucionais que recebem as demandas sociais do que na busca por soluções originais que incorporassem elementos críticos.

Se da Era Vargas até o fim da ditadura civil-militar em 1985 a representação da sociedade civil no Estado correspondia majoritariamente a critérios de incorporação via cooptação, a ordem pós-Constituição Federal de 1988 revela tanto um Estado mais aberto quanto uma sociedade civil mais complexa. O empresariado atua, a partir de então, numa estratégia dupla – corporativa e não-corporativa – com órgãos oficiais participantes da estrutura governamental (Confederação Nacional da Indústria, por exemplo) e órgãos formuladores de políticas e promotores de mobilização de ideias (*Think Tanks*), tais com o Pensamento Nacional das Bases Empresariais e o Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial. O movimento sindical também se torna mais plural e complexo: novas centrais entrando em cena e uma estrutura que atribui diferentes papéis a sindicatos, federações e centrais produz diferentes mecanismos de representação e interação. Ao Estado coube formular mecanismos de incorporação desses novos atores, ainda que de maneira incompleta. Uma das questões que emergem deste trabalho se relaciona à necessidade de repensar os mecanismos de intermediação de interesses e suas limitações quanto à produção de políticas tanto do ponto de vista da incorporação de novos atores quanto da formulação de políticas que respondam às dinâmicas do mundo do trabalho marcado por tendências tais como a desproletarização do trabalho fabril, o crescimento do setor de serviços, a precarização dos contratos, a subproletarização, a heterogeneização da força de trabalho e incorporação precária de jovens e idosos no mercado de trabalho, a título de exemplo. O questionamento que norteia este estudo se relaciona à compreensão de como são produzidas políticas de qualificação profissional. Como decorrência, cabe buscar respostas sobre os mecanismos institucionais que possibilitam a produção de tais políticas, os atores e seu

papel na elaboração e avaliação de políticas, as ideias que informam a produção e estruturação dos programas de qualificação como parte do Sistema Público de Emprego.

Para dar conta desses questionamentos, busco nos discursos de membros da Câmara dos deputados, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, nos membros do Ministério do Trabalho, em discursos de presidentes da república e em agentes do sistema público de emprego, trabalho e renda as respostas para tais questões. A constituição dos vários espaços institucionais responsáveis por estas políticas é aqui também questionada, sendo confrontada com a discussão sobre reforma do Estado, o peso da tradição corporativa e as discussões a respeito da desregulamentação do trabalho.

Pretendo destacar a construção do que chamo de ideologia da qualificação profissional, seus condicionantes e sua transformação em um componente do espírito do capitalismo à brasileira e da regulação pública do trabalho – institucionalizada no Sistema Público de Emprego a partir da década de 1990, mas de antemão parte do *enjeu* das relações entre empresariado, trabalhadores e Estado. Acredito que a partir dos resultados desse trabalho será possível observar que a permanência da qualificação profissional como um problema para as políticas públicas de trabalho guarda estreita relação com nossa herança política e a dinâmica por ela limitada, e traz à tona a necessidade de repensar os vínculos entre agentes e os arranjos criados para dar cabo dos problemas do mundo do trabalho no Brasil.

Faz-se necessário também considerar as mudanças sociais e institucionais aqui mencionadas no quadro das mudanças das práticas e conteúdos das políticas de qualificação como parte de uma contínua flexibilização dos regimes de trabalho e de desregulamentação dos sistemas de proteção social. A escolha do período pós-1889 para fins de análise se dá por dois fatores: O primeiro se relaciona à descontinuidade de estruturas oficiais que regulamentassem e ofertassem cursos de formação profissional no Brasil império. Apesar de algumas tentativas de transformação do panorama da educação geral no país – principalmente as advindas do Ato Adicional de 1834 – ou mesmo em segmentos específicos como a reforma iniciada com Manuel de Araújo Porto Alegre (conhecida como Reforma Pedreira) – constituírem projetos no campo da qualificação profissional, estas tiveram eficácia limitada no nível da abrangência territorial. As iniciativas de ensino profissional no século XIX estudadas por Cunha (2005) têm como grande marca o caráter pontual e a descontinuidade. O segundo fator se liga ao fato de que as experiências de ensino profissional no Brasil Império

carregaram a marca de um país em formação. Além de uma estrutura ocupacional e de uma cultura de trabalho de base industrial que caracterizaram as experiências após a criação das Escolas de Artífices, em 1909 no governo de Nilo Peçanha, e, principalmente, após 1930 - no governo Vargas -, o que se verificou no Brasil até a transição para a República foi uma perspectiva que associava a formação educacional e do trabalhador à de uma nova nação. O ideário de construção da nação, mesclado às ideias de progresso e toda a base da filosofia positivista também se fizeram presentes em experiências do Brasil república. Por essa razão, na análise da base discursiva que legitima ações de educação profissional no início do século XX faço uma reconstrução que incorpora parte do período de decadência do império e de surgimento de novas classes sociais e seus projetos para o mundo do trabalho. Esta análise se encontra no terceiro capítulo da tese.

No capítulo 1 destaco as conexões entre políticas públicas de trabalho, emprego e renda e a regulação pública do trabalho. A base analítica dos estudos institucionais sobre o trabalho e as teorias sobre regulação do trabalho são abordadas enfatizando os processos de construção de práticas regulatórias. Ao Estado deve ser atribuído parte dos resultados atuais do mercado de trabalho, dos processos de precarização do trabalho e a atual configuração da estrutura ocupacional – aspectos diretamente ligados às políticas de qualificação. As várias instâncias da regulação pública do trabalho e de suas condições de produção no interior do Estado são problematizadas.

O segundo capítulo trata da configuração de uma institucionalidade das políticas públicas de qualificação profissional no Brasil. A criação de órgãos ligados à questão do trabalho e os arranjos sociais produzidos por diferentes configurações entre Estado e sociedade civil são aqui destacados. O objetivo maior desse capítulo é apresentar as regras institucionais sobre as quais erige um conjunto de políticas de ensino profissional ao longo do século XX. A hipótese da herança do arcabouço institucional como elemento explicativo do atual cenário das políticas de trabalho e qualificação profissional é aqui apresentada. Esta herança institucional baseia-se no fato de que ao longo do século XX uma base institucional de arranjos corporativos culminou num atual cenário em que a limitação da participação social e a distribuição bastante desigual de recursos de poder contribuíram para que o movimento sindical e os partidos políticos tivessem um poder de influência limitado na produção de políticas de trabalho, concentrando poderes no Executivo. A essa concentração de recursos de poder no Executivo corresponde um cenário em que grandes mudanças em programas de

qualificação profissional só são levadas a cabo quando o Executivo se mobiliza. Esse protagonismo do executivo e suas características neocorporativas acabam por inviabilizar diferentes propostas e a presença de agentes de fora dos arranjos tripartites que trazem um potencial de críticas e ressignificações das políticas voltadas à classe trabalhadora, como foi analisado em situações esporádicas.

O terceiro capítulo destaca a construção de uma ideologia da qualificação como uma construção simbólica das elites burocráticas, empresariais e intelectuais em especial na primeira metade do século XX no Brasil. Da primeira república à Era Vargas, ênfase em que medida as classes trabalhadoras incorporam diferentes estados do espírito do capitalismo, partindo do pressuposto de que a dimensão simbólica é fundamental para a legitimação de políticas públicas. Destaco aqui o elemento discursivo como revelador de representações sobre o trabalhador como sujeito e seu lugar na construção da nação. Assim, a ênfase é dada à primeira metade do século XX, quando as bases institucionais e simbólicas do mundo do trabalho foram construídas no Brasil.

O capítulo 4 trata da configuração das políticas de qualificação profissional no Brasil pós-redemocratização. A conjunção de novas arenas decisórias, novos atores e arranjos institucionais em um período de hegemonia neoliberal são confrontadas a partir da dinâmica de produção de políticas nos espaços analisados: Congresso do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, CODEFAT, a Câmara dos Deputados (através da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, a CTASP) e das avaliações feitas por diversos agentes sobre programas implementados a partir de 1995: o PLANFOR (Plano Nacional de Formação e Qualificação Profissional), o PNQ (Plano Nacional de Qualificação) e o PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). Aqui busco compreender como elementos tratados nos capítulos anteriores: arcabouço institucional, o espírito do capitalismo, a ideologia da qualificação e a herança corporativa dão forma ao atual cenário das políticas de qualificação e sua dimensão nos processos de regulação do trabalho.

A motivação para escolha desse tema se deu por dois motivos: o diagnóstico de que cursos de formação inicial e continuada⁴ têm eficácia limitada (SOUSA et al, 2015) sobre a trajetória dos indivíduos no mercado de trabalho – tendo melhores resultados em

⁴ Cursos de formação inicial e continuada (FIC) se diferenciam dos cursos técnicos por serem constituídos de uma carga horária mais baixa (comumente de 160 horas, contra um mínimo de 800 horas dos cursos técnicos) e por não possuírem vínculo com a educação básica.

indivíduos cujas famílias têm uma posição social mais elevada, remetendo ao clássico diagnóstico de Bourdieu e Passeron (2011) – e a complexa rede de articulações que envolvem elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas muitas vezes negligenciada por pesquisadores da temática, que, ao privilegiarem a associação direta entre políticas de qualificação e história do capitalismo acabam por não perceber os elementos culturais e da racionalidade política que, como será abordado nesse trabalho, influem sobremaneira nos impactos sociais de cada *policy*.

CAPÍTULO 1

POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DO TRABALHO NO BRASIL: AS CONEXÕES NECESSÁRIAS

A estruturação do mercado de trabalho pode ser traduzida no modo como relações capitalistas são incorporadas às relações de trabalho e consolidam formas organizativas reguladas por instâncias tanto privadas (o contrato de trabalho entre as partes é um exemplo) quanto públicas – dependentes de um conjunto de instituições e normas que promovem o funcionamento de aspectos como contratação, jornada de trabalho, demissão, reajustes salariais, qualificação profissional, acesso à justiça, seguro-desemprego e previdência. Esta dimensão pública da regulação tem caráter mediador e ao mesmo tempo disciplinador (cf. KREIN, 2007). A existência de falhas, segmentações e desigualdades no mercado de trabalho está associada, entre outros fatores, à ação regulatória do Estado que acaba por criar não só diversas configurações do mundo do trabalho, mas, em última instância, de trajetórias de vida dos trabalhadores.

O objetivo deste capítulo é apresentar as conexões entre a produção de políticas públicas de qualificação profissional e a regulação pública do trabalho. Destaco as várias dimensões do processo de construção da regulação tais como os atores envolvidos, sua dimensão institucional e as formas discursivas que almejam construir legitimação aos processos em voga. Parto do pressuposto de que o olhar sobre a dimensão econômica – ou, em termos mais próximos da sociologia, a dimensão do interesse individual – tem uma eficácia limitada na explicação dos processos que originam políticas de qualificação como parte da regulação do trabalho, fazendo-se necessário buscar conexões com as bases de legitimação promovidas pelos agentes, grupos e suas redes de relações que por vezes escapam de um modelo centrado no interesse do agente ou de classe.

Uma análise das políticas de qualificação profissional sob um ponto de vista da dinâmica institucional e das relações entre Estado e sociedade civil tem o potencial de revelar disputas e tentativas de construção de consensos em torno dos conteúdos de projetos que têm se revelado, a princípio, desde fins do Brasil império - quando da grande proposta e reestruturação do ensino (incluindo o ensino profissionalizante) – e também as formas institucionais em que tais disputas ocorrem.

O desafio que se impõe é o de como elaborar uma estratégia de interpretação da elaboração de uma política pública que vá além do seu conteúdo ideológico, mas inclua as fontes e a herança intelectual sobre a qual se constrói e simultaneamente sublinhe os limites institucionais, as influências políticas e impactos sobre o público-alvo – a parcela mais pobre e com menor grau de escolarização da classe trabalhadora. Ao escolher um caminho que interprete as políticas de qualificação profissional de maneira mais ampliada, defendendo o aspecto negocial e conflitivo da vida social, buscando identificar as formas de estruturação dos debates, a posição dos agentes e as dinâmicas políticas que resultam em diversos momentos na construção de pequenos consensos – fundados, como será visto, em uma estrutura institucional que busca suprimir o viés crítico do debate. O caminho que aqui será percorrido parte do pressuposto de que as decisões em torno das políticas de qualificação para a classe trabalhadora envolvem desde disputas por posições nas decisões políticas, passando por uma discussão sobre como as elites políticas se organizam e alternam posições no poder e, em outra vertente, como as ideias são produzidas e circulam no intuito de legitimar projetos de grupos sociais – o que em última instância pode culminar numa sociologia do conhecimento. Acima de tudo há o interesse em entender a constante ampliação da dimensão regulatória do trabalho e os significados dos processos sociais em voga.

1.1 CORPORATIVISMO DE ESTADO E RELAÇÕES DE TRABALHO LEGISLADAS: OS MOLDES DA REGULAÇÃO PÚBLICA DO TRABALHO NO BRASIL

As abordagens normativas no campo das ciências sociais trazem a possibilidade de identificação de formas intrínsecas às instituições e de que maneira se estabelecem, para além de uma dinâmica de decisões muitas vezes dotada de uma vida própria, a configuração de canais com a sociedade civil (ou com parcelas da sociedade) e a legitimação de práticas regulatórias. Relacionados à busca pela institucionalidade dos processos sociais ligados ao mundo do trabalho estão temas como a construção de normas e valores, remontando aos prolegômenos da teoria sociológica⁵.

⁵ Ressaltam Cardoso e Lage (2007) que “Com relação aos diferentes impactos que a racionalidade pode acarretar, Max Weber, em seu ensaio sobre a ética das religiões, afirma que o conteúdo assumido pela ética econômica das religiões depende não apenas das fontes propriamente religiosas (ainda que dependa principalmente delas), mas também dos atributos das camadas socialmente disponíveis para assumirem a tarefa de elaborar a teoria dessas crenças e conduzir a sua aplicação prática. As especificidades desses grupos, diz Weber, são sociologicamente significativas na medida em que suas características afetam o desenvolvimento futuro dessas religiões. Nesse sentido, perguntar-se “quais grupos” estão disponíveis num dado contexto para se transformarem em ‘portadores sociais’ (träger) da nova crença é fundamental

É a partir da conjuntura de intensificação das transformações de marcos regulatórios e dos cotidianos de trabalho que fronteiras disciplinares perdem relevância - nem o espaço fabril nem os modelos analíticos da primeira metade do século XX simbolizavam o que se desenvolvia. A valorização das abordagens institucionais no campo dos estudos do trabalho inclui temas consolidados como sindicalismo e mediações de interesse envolvendo instituições representativas de trabalhadores (no caso brasileiro contando com forte interseção com a tradição da ciência política) e, de modo mais organizado no sentido de um programa de pesquisa, a vertente anglo-saxã conhecida como *industrial relations*⁶.

No que se refere à relação entre cientistas sociais e os estudos sobre instituições do mercado de trabalho, Noronha (1998) divide quatro grandes grupos de estudos: os socioeconomistas, a escola de relações do trabalho, os neocorporativistas e os estudos ligados à relação entre normas sociais e escolha racional. O primeiro grupo é representado basicamente por economistas que identificam o mercado de trabalho como uma instituição – o que o diferenciaria de outros mercados. Não caberia uma análise baseada numa racionalidade pura, já que a existência de normas ligadas a concepções de justiça impactam na dinâmica de salários e empregos. Autores como Robert Solow e David Marsden contrapõem a visão clássica de Adam Smith que considera o mercado de trabalho como competitivo entre indivíduos e ocupações – chamado de mercado de trabalho ocupacional – contraposto ao que posteriormente foi chamado mercado de trabalho interno⁷, típico do Japão, no qual ocupações e qualificações são marcadamente ligados a modelos de empresas, o que resulta numa dificuldade de transição de mão-de-obra entre diferentes empresas e/ou regiões. Como resume Noronha, “somente os sistemas públicos ou cooperativos entre empresas de treinamento e qualificação permitem que os mercados ocupacionais se estabilizem num sistema competitivo” (1998, p.10). Já a chamada escola de relações de trabalho é calcada numa perspectiva sistêmica que entende as relações de trabalho como produtoras de normas, buscando entender a coerência interna do funcionamento dos mercados de trabalho tomando como base o cotidiano de empresas no que tange a mudanças tecnológicas, de qualificação,

do ponto de vista da Sociologia. Pensamos que o problema da industrialização em países de economia primário- -exportadora pode ser colocado nos mesmos termos”. (2007, p.28).

⁶ Esta reconstrução teórica é inspirada no artigo de Eduardo Noronha, “A contribuição das abordagens institucionais-normativas nos estudos do trabalho”. NORONHA, Eduardo Garuti. A Contribuição das Abordagens Institucionais-Normativas nos Estudos do Trabalho. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, p. 5-32, 1998.

⁷ Mercado de trabalho interno (internal labour Market)

mobilidade, contratação e demissão – conferindo às empresas o *locus* decisório das relações de trabalho. A terceira vertente enumerada, a chamada neocorporativista, dedica-se ao estudo dos arranjos neocorporativistas derivados de social democracias que conferem ao acordo coletivo a fonte de estabilidade e eficácia dos sistemas democráticos. Contrapõe-se ao sistema neocorporativista o chamado pluralista, com pouca participação popular na construção de arranjos institucionais do mercado de trabalho, revelando maior centralização dos processos decisórios. Por último, a linha interpretativa que busca os fundamentos das normas nos processos de regulação do trabalho tem nos estudos de Jon Elster (1989) o seu principal referencial.

Na produção das ciências sociais no Brasil dois estudos realizados em fins dos anos 1990 revelam o caráter legislado das relações de trabalho no Brasil: *As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do trabalho no Brasil*⁸, de Adalberto Moreira Cardoso e Telma Lage e *Entre a lei e a arbitrariedade: Mercados e relações de trabalho no Brasil*⁹, de Eduardo Garuti Noronha. Nas próximas páginas detalharei o escopo analítico e as contribuições desses dois trabalhos de maneira intercambiada e dialogando com contribuições de outros pesquisadores, visto que se trata da base para algumas generalizações de resultados a serem tratados nos capítulos seguintes.

O trabalho de Cardoso e Lage tem como objetivo principal analisar os efeitos das instituições trabalhistas sobre o mercado de trabalho, considerando a combinação de elementos históricos e culturais na construção de normas – o que em última instância é importante na análise do real alcance de práticas normativas. Nas palavras dos autores: “o sistema de regulação do trabalho de determinado país pode ser muito detalhado e rígido em termos formais, mas muito flexível na prática, simplesmente porque os empregadores podem escolher não cumprir o que a lei prescreve” (CARDOSO E LAGE, 2007, p.10).

Uma sociologia das normas que regulam o trabalho se revela fundamental no entendimento do jogo de racionalidade que envolve a obediência ou não às normas, bem como a recepção de normas no tecido social. Cardoso e Lage enfatizam essa dimensão ao proporem um marco analítico que permitiu compreender de que maneira o sistema brasileiro de relações de trabalho oferece incentivos para que a legislação seja ou não

⁸ CARDOSO, Adalberto Moreira; LAGE, Telma. *As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

⁹ NORONHA, Eduardo Garuti. *Entre a lei e a arbitrariedade: mercados e relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 1999.

cumprida, ou mesmo que seja cumprida de modo parcial. Decorre dessa constatação uma crítica ao discurso que denuncia a rigidez da legislação trabalhista no Brasil¹⁰. A partir da discussão sobre regimes de *welfare state*, Aldaíza Sposati¹¹ chega a uma conclusão similar à de Cardoso e Lage ao afirmar que:

os países de regulação social tardia apresentam três grandes determinantes: os condicionamentos do processo histórico-político que fundam o modelo de contrato social e o alcance do reconhecimento da cidadania (universal, a segmentos, elitizada, etc.) e da garantia de mínimos sociais; a forma de combinação da responsabilidade pública e social entre Estado-Sociedade-Mercado e o modo de gestão dos múltiplos agentes; a hegemonia democrática no processo de gestão do país, da região, da cidade e suas relações de submissão aos agentes financiadores externos e de externalidade em relação aos movimentos e lutas mundiais no cumprimento das agendas internacionais (SPOSATI, 2002, p.172)

Além das limitações que a normatividade do trabalho apresentam no caso brasileiro, Cardoso e Lage destacam a construção de uma racionalidade do direito trabalhista no Brasil, cabendo, então, analisar as condições de validade dessa racionalidade, “tendo em vista o fato de que a regulação trabalhista tem caráter distributivo, ao reger a repartição da riqueza socialmente produzida entre capital, Estado e trabalhadores” (CARDOSO E LAGE, 2007, p. 10).

No mesmo caminho, Noronha destaca uma falácia que impede o alcance de um debate mais qualificado sobre regulação do trabalho no Brasil que diz respeito à necessidade ou não de regulação.

Os diversos aspectos do dia a dia das relações de trabalho, se não são regulados pela lei, o são através dos contratos coletivos. Onde nenhum dos dois atua, há decisões empresariais. Essas, por sua vez, não garantem que as regras do mercado funcionem plenamente. Normais sociais definem o que é aceitável ou não nas relações sociais” (NORONHA, 1999, p.14)

O modelo brasileiro de relações de trabalho de base corporativista, apesar de sua larga inspiração na *Carta del Lavoro* italiana, teve uma eficácia que sequer abarcou todo o período do Estado Novo varguista, tendo maior importância entre os anos de 1939

¹⁰ Parcela significativa dos estudos sobre trabalho no Brasil trabalham a partir de uma crítica à noção de um mercado de trabalho rígido. A afirmação de Sposati é característica desta visão que tende a enxergar a regulação do trabalho no Brasil como algo distante dos modelos europeus de *welfare* – que nos mais das vezes formam a base da crítica relativa à rigidez da legislação trabalhista. Afirma, Sposati: “o impacto do neoliberalismo em países de regulação social tardia, como o Brasil, não pode ser caracterizado com afirmações impressionistas como a de ‘desmanche social’ sem cair numa transmutação de experiência européias para a América Latina de forma mecânica que ignora suas efetivas ocorrências históricas. Talvez nunca se tenha falado tanto do social como nestas últimas décadas na América Latina. Mais ainda, os gastos sociais permanecem de comportamento crescente nos orçamentos públicos não ratificando teses sobre “crises do Welfare State” europeu justificatórias da redução de gastos sociais públicos” (SPOSATI, 2002, p. 171).

¹¹ SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latinoamericanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 133-168, 2002.

(após uma primeira grande tentativa de reforma sindical) e 1943. Cardoso e Lage (2007), assim como Noronha (1999), classificam o modelo brasileiro de relações de trabalho como legislado, tomando como base uma classificação que divide dois tipos puros: modelos onde a lei predomina sobre os acordos coletivos e modelos em que predominam os acordos coletivos como instrumento normativo. Aos primeiros dá-se o nome de modelos legislados – o caso do Brasil – enquanto que aos últimos dá-se o nome de modelos corporativos.

No caso brasileiro, as leis desempenham um papel regulador nos moldes que convenções e contratos coletivos cumprem em países como Inglaterra, Colômbia e Suécia. No Brasil e na França, por exemplo, a base das normas reguladoras do trabalho se processa no executivo e legislativo federal (com uma influência cada vez maior da Justiça do Trabalho) e não em negociações diretas entre patronato e trabalhadores.

Segundo esse modelo, o direito do trabalho recobre, ou regula, dois tipos de relações: 1. As relações de trabalho propriamente ditas, i.e. aquelas entre patrões e cada um de seus empregados, pelas quais se troca trabalho por remuneração, se definem as regras de acesso ao emprego (idade mínima e máxima, por exemplo), o lugar que o indivíduo ocupará no organograma da empresa, e também regras mais universais como a que regula a jornada de trabalho etc. 2. As relações profissionais, por meio de regras para a defesa e representação de interesses das partes, capital e trabalho. São as relações de “direito coletivo” e recobrem a organização sindical, a ação coletiva, a negociação coletiva, a representação por locais de trabalho etc (CARDOSO, 2000, p.5)

Dadas as diferenças conceituais, a diferença entre modelos de relações de trabalho não pode ocultar o elemento comum à racionalidade do capital enquanto relação social – retomando a concepção clássica da economia política. Não é de se esperar, então, um comportamento do mercado de trabalho diferente em cada país ou região. “Mas quando se introduz o tema instituições do trabalho são as diferenças que interessam” (NORONHA, 1999, p.16). Há um consenso quanto aos espaços normativos que introduzem estas diferenças: a lei, o contrato coletivo e as normas das empresas, cabendo identificar os atores relevantes em cada espaço.

Cardoso e Lage avançam no sentido de demonstrar a centralidade da lei no modelo de relações de trabalho brasileiro ao distinguir sua operacionalidade. Isso porque ao lado daquilo que os autores chamam de “validade da norma” – a sua existência do ponto de vista formal – só pode ser compreendida à medida em que “ações e expectativas de ação de capital, trabalho e Estados se adequem à norma”. Nesse sentido, Cardoso e Lage reforçam:

se aceitarmos, em caráter provisório, que o direito do trabalho define um subsistema de relações sociais modelado por expectativas de ação referenciadas pela própria norma jurídica e sua operação,

então, em modelos legislados, a legitimidade da norma trabalhista é aspecto estruturante das ações recíprocas de capital e trabalho. É pelo fato de os trabalhadores terem expectativas normativas quanto à obediência dos capitalistas e vice-versa, expectativas que têm que ser confirmadas a cada momento das relações de classe, que o direito se legitima “como” uma ordem supra-individual de deveres, obrigações e recompensas com vigência no mundo real. A consequência lógica é o fato de que a negação sistemática daquelas expectativas normativas, quer dizer, ao mesmo tempo, que o direito deixou de estruturar as relações de classe e que a ordem legal perdeu legitimidade” (idem, p.18).

O diagnóstico do modelo de relações de trabalho no Brasil como fruto de um modelo legislado – em contraposição a uma interpretação forte no senso comum como fruto de um modelo corporativo – é base para a identificação das fontes da regulação do trabalho no Brasil. Todavia quando se passa a observar os espaços de produção de tais normas o modelo se torna mais complexo. Isso porque mesmo com a citada contradição aqui tratada, o modo como o Estado, trabalhadores e empresários operam ainda conta com o peso da tradição corporativista de produção de normas. Ou seja, se no nível das relações de trabalho há um modelo legislado, no nível da produção de tais normas o arranjo corporativista moldado na década de 1930, ainda que com as mudanças que a complexidade institucional e das relações sociais trazem, predomina.

Para uma melhor compreensão do persistente signo do corporativismo na relação entre Estado, patronato e sindicatos, cabe uma explanação sobre suas características e as transformações, visto que é clara a distinção do corporativismo da era Vargas (em que amplos segmentos da sociedade eram chamados à discussão no âmbito do Estado) para com o corporativismo do período de ditadura civil-militar (1964-1985), com os movimentos de trabalhadores sob intensa perseguição e a atualidade caracterizada por diversas representações tripartites em órgãos do Estado

Antes, o corporativismo aqui tratado significa um arranjo marcado pela representação e intervenção de diversos atores no interior do Estado. Para Lehbruch (1979), o corporativismo “não é somente um modo de articulação de interesses, mas também um modelo de formação de política, de ações de ajuste corporativo que envolvem escolha e implementação tanto quanto intermediação ou representação” (LEHMBRUCH, 1979, p.4), ou seja, trata-se de um arranjo que possibilita incorporar interesses de determinados grupos da sociedade civil nas decisões do Estado, que por sua vez transforma todo o processo em mecanismo de legitimação perante à sociedade.

Nos estudos sobre o corporativismo há uma infinidade de conceituações que tentam identificar desde as origens do fenômeno no mundo medieval e sua transformação nas sociedades industriais até sua incorporação como mecanismo de contenção de conflitos em diferentes regimes políticos. O corporativismo como

fenômeno contemporâneo se configura como um dos mecanismos de controle mais utilizados por Estados nos processos de transformação das estruturas sociais decorrentes dos processos de industrialização. Schmitter (1974) o conceitua como um sistema de representação de interesses que tenta integrar grupos relevantes no tecido social em organizações sancionadas e supervisionadas pelo Estado. Assim, duas formas de corporativismo se apresentam nessa perspectiva: o societário e o estatal. Em ambos há um controle do Estado, como dito, todavia no corporativismo de tipo societário há variações do controle, que pode ser realizado via agências estatais ou via setores organizados da sociedade, enquanto no corporativismo estatal o controle se dá unicamente via Estado. No primeiro tipo a origem do corporativismo se dá quando o Estado não tem poder nem o saber-fazer suficiente para implementar políticas públicas – e se vale, assim, de setores da sociedade com maior legitimidade e influência –, já no tipo de corporativismo estatal a origem está fundada numa percepção das elites de uma crise de participação social e de controle (cf. STEPAN, 1978).

Um tipo de corporativismo muito próximo ao de tipo societário destacado por alguns estudiosos é o chamado neocorporativismo, no qual o nível de concertação entre empresários, trabalhadores e Estado é tal que se torna possível a negociação de uma agenda pública, tomado assim como um “campo de ação de atores empenhados em (possíveis) negociações, enquanto se tenta recolocar tal praxe no contexto da tumultuosa evolução econômica e empresarial dos últimos anos” (VATTA, 1998, p. 157). O neocorporativismo se aproxima dos modelos de representação e gestão tripartite que tomam os atores como representantes legítimos dos segmentos da sociedade interessados, que desempenham um papel de interlocutores - um modelo próximo ao propiciado pela Constituição Federal de 1988 no Brasil¹² (cf. SILVA, 2001).

De maneira complementar, Stepan busca diferenciar no tipo de corporativismo estatal a relação entre Estado e classe trabalhadora distinguindo duas formas dessa relação: o corporativismo inclusivo (no caso brasileiro, similar ao estabelecido na Era Vargas) é caracterizado pela tentativa da elite burocrática em incorporar segmentos das classes trabalhadoras via políticas de bem-estar e se associa a situações de crise de oligarquias rurais em início de processos de industrialização (com incipiente mobilização política); o corporativismo estatal de tipo excludente, por sua vez, é

¹² SILVA (2001) realizou extensa pesquisa sobre políticas públicas de trabalho a partir da dinâmica da produção de políticas no Sistema Público de Emprego tendo como referencial o neocorporativismo, demonstrando a persistência de uma estrutura corporativa híbrida nas Comissões de Emprego.

marcado pela repressão e tentativa de desmobilização de movimentos de trabalhadores e está associado a momentos de crises políticas, polarização ideológica e intensa mobilização política (largamente empregado pelo Estado brasileiro durante a ditadura civil-militar de 1964-1985). A base da análise de Stepan se constrói a partir de quatro variáveis: o tipo de crise que dá origem ao corporativismo em questão; os participantes da coalizão; as escolhas programáticas das elites e o nível de unidade ideológica e organizacional. Araújo (1994) destaca a análise de Stepan como importante no entendimento da dinâmica entre as duas formas de corporativismo estatal durante o regime de Vargas, significando diferentes formas de cooptação. Segundo o diagnóstico de Araújo,

No caso de Vargas, apesar da utilização predominante de políticas inclusivas, políticas excludentes foram adotadas em relação aos setores do movimento operário que se opunham ao regime. Além disso, houve, em diferentes fases do regime, a mudança de um padrão predominantemente inclusivo – vigente nos períodos de 1930-35 e depois de 1942-45 –, para um padrão de características excludentes, na fase intermediária, quando se instalou o Estado Novo (ARAÚJO, 1994, p. 9).

O intervencionismo do Estado sobre as classes trabalhadoras é visto por Waisman (1982) como uma forma de tentativa de produção de legitimidade do capitalismo, havendo uma correlação entre modernização e aceitação da organização capitalista pela classe trabalhadora de tipo curvilíneo, com menor legitimidade em sociedades com níveis médios de desenvolvimento. A incorporação das classes trabalhadoras ao sistema político resulta em diferentes níveis de centralização do poder e de graus de legitimidade do capitalismo e do sistema político. Waisman, de modo similar ao de Stepan, busca compreender a relação Estado x classe trabalhadora como processos conscientes resultantes de contextos de crise e que resultam em diferentes configurações políticas. O resultado do que Waisman chama de crise de incorporação resultante das variáveis “grau de centralização do poder” e “grau de legitimação” são quatro padrões que indicam, nas palavras do autor, “o sucesso ou o fracasso da institucionalização de uma ‘fórmula política’ para o consenso numa sociedade industrial, capitalista com alta participação social” (WAISMAN, 1982, p. 23). Os padrões são: acomodação, polarização, exclusão e cooptação. Acomodação se refere a um alto grau de pluralismo e legitimação, com as classes trabalhadoras sendo incorporadas ao sistema político, restando identificar em que medida estas participam como atores políticos independentes. Exemplos desse padrão são a Grã-Bretanha e a antiga Alemanha Ocidental, cuja diversidade dos partidos e movimentos de

trabalhadores foram incorporados ao sistema político. A polarização se refere a situações em que os movimentos de trabalhadores são considerados legais, porém não há garantia de participação nos sistemas políticos. Nesse ponto Waisman relembra países que durante boa parte do século XX experimentaram um significativo número de partidos e sindicatos com plataformas anticapitalistas tais como a República de Weimar e a Itália no pré-fascismo, o Chile até a derrubada de Allende, o Uruguai até o início dos anos 1970 e a França. Ocorre que em tais situações os movimentos de trabalhadores acabam por catalisar os descontentamentos de toda ordem em relação à economia e à política, gerando um relativo grau de instabilidade social. O terceiro padrão, a exclusão, caracteriza-se pela ausência de qualquer tipo de incorporação. Há nesse caso uma dupla rejeição: as elites estabelecidas refutam a aceitação de movimentos de trabalhadores autônomos, enquanto estes, via de regra, rejeitam a ordem capitalista. Waisman caracteriza a Itália após a primeira guerra mundial e o Brasil dos anos 1960 como exemplos de padrões de exclusão. O quarto padrão de relação entre Estado e classes trabalhadoras enumerado por Waisman é a cooptação, caracterizada por uma inclusão das classes trabalhadoras no sistema político como participantes heterônomos sob o controle de uma elite estabelecida.

Cooptação é, portanto, a combinação de acomodação e exclusão. Como no caso da acomodação, há uma incorporação tanto política quanto ideológica da classe trabalhadora. Por outro lado, como no caso da exclusão, a elite não reconhece a legitimidade de sindicatos independentes e partidos políticos com base na classe trabalhadora (id., p.31).

A cooptação, nos moldes conceituados por Waisman, é implementada pelo mecanismo político do corporativismo – e aí nos interessa no sentido de compreender como diversos casos, dentre os quais o Brasil do período varguista, representam uma fórmula política que mantém elementos de sobrevivência até os dias de hoje. Mais especificamente, o Brasil marca sua trajetória a partir de um corporativismo de Estado que nasce de modo inclusivo via cooptação e que se transforma para padrões excludentes até constituir elementos próximos a um neocorporativismo na transição do século XX para o século XXI. Esse marco de tensão entre um sistema legislado de relações de trabalho e uma herança corporativista na relação entre Estado e classe trabalhadora na produção de normas e políticas públicas de trabalho será uma das bases analíticas dessa tese.

Os padrões de relação entre Estado e classe trabalhadora e os formatos de incorporação de novos atores ao sistema político precederam à institucionalização dos

direitos políticos no Brasil, como lembra Diniz, “delineando-se uma disjunção entre as instâncias de organização e de representação dos interesses, cabendo ao estado papel central na administração do conflito distributivo” (DINIZ, 1992, p.4). A autora destaca que o corporativismo no Brasil significou um esvaziamento dos partidos políticos em algumas de suas funções básicas como a canalização de demandas sociais e sua respectiva transmissão ao sistema político, reduzindo a sua capacidade de intervenção nos processos decisórios.

no caso do Brasil, a modernização capitalista que conduziu à industrialização por substituição de importações, entre os anos 30 e 50, fez-se paralelamente a uma ampla reforma político-institucional que culminou com o fortalecimento dos mecanismos de centralização do Estado, com o enfraquecimento da instância parlamentar-partidária e a montagem da estrutura corporativa de articulação Estado-sociedade. Foi através desta estrutura que se procedeu à incorporação dos atores emergentes, trabalhadores urbanos e empresários industriais, ao sistema político em reestruturação (DINIZ, 1992, p.6)

Para Diniz, o signo do corporativismo permanece após a restauração da democracia:

A transição democrática e o advento do governo civil não conduziram à reversão de tais tendências. Por um lado, a estrutura corporativa não foi desmontada, embora tenham sido desativados os principais mecanismos de coerção sobre os sindicatos. Por outro lado, o aguçamento da crise contribuiu para reforçar a concentração decisória no Executivo, reeditando a tradicional assimetria entre a burocracia governamental e a arena parlamentar partidária. Dada a centralidade assumida pelos planos de estabilização econômica, o enclausuramento burocrático das decisões foi acentuado, prevalecendo o estilo tecnocrático de gestão da economia. Através da ampla utilização dos decretos-leis, herança do regime autoritário, em um primeiro momento, e das medidas provisórias, posteriormente, o Executivo preservava sua independência de ação. Mesmo depois que o governo decidiu dispensar o uso sistemático das medidas provisórias, a intransigência do Executivo e a rigidez da equipe econômica dificultariam a convivência com as regras do jogo parlamentar-partidário, como se observou durante as discussões em torno da votação pelo Congresso das medidas relativas à política salarial do governo Collor (idem, p10).

A correlação entre modelo legislado e regulação do trabalho no caso brasileiro nos coloca face a uma dúvida no que tange às políticas de educação profissional. Para fins analíticos, é possível afirmar que os padrões de organização da oferta de cursos de educação profissional sempre foram dependentes da legislação para se transformarem? Qual o lugar das decisões empreendidas por coletivos de trabalhadores na organização de projetos de educação e qualificação profissional? No tópico seguinte busco destacar as relações entre regulação do trabalho e políticas públicas. As condições de produção, os limites e o alcance que as instituições de regulação do trabalho e os atores que fazem estas instituições serão dimensionadas teórica e empiricamente.

1.2 O LUGAR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NOS PROCESSOS DE REGULAÇÃO DO TRABALHO

Uma questão central nos debates sobre políticas públicas diz respeito ao papel do Estado e de sua dinâmica como responsável pela regulação de condutas individuais e sociais. Ao lado dessa questão, o entendimento do Estado como uma arena neutra na qual grupos disputam projetos e, por outro, uma visão do Estado como instrumento de dominação de uma classe, parecem perpassar inúmeros debates e são assumidos, a partir referenciais teóricos específicos, como ponto de partida analítico. Nesse trabalho proponho uma análise do processo de construção de políticas públicas de educação para o trabalho a partir da noção de regulação do trabalho, o que de certo modo pressupõe uma visão de relação de poderes e grupos que aparelham o Estado e fazem valer suas vontades na relação entre capital e trabalho. Ao mesmo tempo, busco identificar e interpretar formas de participação da sociedade civil e, mais especificamente da classe trabalhadora, na formulação desta regulação, indicando as possibilidades que a democracia brasileira confere a grupos socialmente marginalizados.

A democracia representativa introduz um elemento fundamental na tentativa de dissecar o processo de formulação de políticas: o da responsabilização¹³ (cf. MELO, 2001). Trata-se de identificar como em modernas democracias, não apenas políticos eleitos mas também o corpo burocrático assume responsabilidade sobre decisões e implementações de políticas:

Escolhas políticas são informadas por escolhas técnicas sobre as quais os governantes não têm informação relevante. Pode-se afirmar que a busca por um certo grau de insulamento das burocracias, ou seja, de delegação, é um imperativo nas sociedades modernas complexas. É só nelas que a burocracia emerge como um ator com autonomia em relação aos governantes. O problema da responsabilização torna-se, portanto, duplo: de responsabilização dos políticos e governantes pelos cidadãos, e de responsabilização dos burocratas em relação aos políticos eleitos. No entanto, a delegação ou insulamento produz um déficit de responsabilização (MELO, 2001, p.59).

No que concerne às políticas públicas de educação profissional, a configuração de quadros ligados a conselhos gestores (como será visto no próximo capítulo) e órgãos de assessoramento e pesquisa (INEP, IPEA e outros) assumem parte na responsabilização das políticas e configuram corpos de atores a serem analisados. Segundo Melo,

No caso da burocracia, a idéia de responsabilização política de governantes historicamente esteve associada à noção correlata de neutralidade. Aos governantes cabe a decisão política e às burocracias, a tarefa de implementação técnica das decisões. Neste caso o grau de delegação é virtualmente nulo, na medida em que a burocracia apenas implementa decisões. Esse deslocamento representa uma passagem de burocracias patrimonialistas para burocracias

¹³ Cf MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, 2001.

profissionais e neutras, democraticamente controladas pelos governantes. Por ser uma virtualidade, este modelo de baixa delegação e burocracias neutras que respondem a governantes responsabilizáveis não está representado por uma única célula. Informada por este modelo normativo de responsabilização desenvolvido por uma variante influente da teoria democrática, a estratégia política perseguida pelas modernas democracias, de fins do século XIX ao pós-guerra, foi de construção de um aparato administrativo racional e despolitizado. A expansão da capacidade burocrática dos Estados ao longo da primeira parte do século XX baseou-se, fundamentalmente, na reiteração do projeto de racionalização da esfera pública pela aplicação do conhecimento científico à sociedade e à administração. O interesse público estaria garantido na medida em que o conhecimento técnico-científico e seus agentes legítimos — os especialistas credenciados pelo emergente regime de profissões — prevalecessem na condução da coisa pública. O projeto de racionalização das burocracias culmina em um projeto de delegação de decisões substantivas, de forma a retirá-las da influência de fatores políticos de curto prazo (idem, p.60).

Desse modo, correlato à ideia de responsabilização do corpo burocrático nas modernas democracias caminha o conceito de burocracia insulada – que grosso modo é aquela que não apenas administra, mas também tem função de guiar decisões políticas, ao mesmo tempo que guarda certo distanciamento dos políticos profissionais.

O modelo de insulamento burocrático de decisores políticos também informou muitas análises recentes em torno das reformas econômicas na América Latina. A capacidade de insulamento das elites burocráticas em relação às novas pressões de curto prazo da dinâmica eleitoral e dos grupos de interesse foi considerada como estratégia central para experiências bem-sucedidas de reformas estruturais e programas de estabilização. O pressuposto básico dessa linha de argumentação é que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica. Duas razões são freqüentemente enumeradas na literatura. A primeira delas é que os cons-trangimentos da “conexão eleitoral” ou da competição política levariam à irresponsabilidade fiscal e a uma “política macroeconômica populista”. Ou seja, os governantes “não poderiam dizer não” para não pôr em risco sua sobrevivência política. Ampla literatura foi produzida sobre os ciclos políticos de negócios nos países capitalistas avan- çados. A segunda dessas razões é que, com a democracia, as elites burocráticas correm o risco de se “contaminarem” pelas paixões políticas, e de se deixarem capturar por interesses de grupo, setores ou, no limite, firmas individuais. O isolamento — ou “insulamento” — burocrático dessas elites asseguraria a prevalência da racionalidade técnica sobre a racionalidade política, evitando-se assim a “balcanização do Estado”. Vários fatores contribuiriam para garantir esse insulamento: o isolamento decisório (e.g. autonomia de bancos centrais etc.), o recrutamento meritocrático etc. (idem, ibidem)

A ideia de burocracia insulada é mesclada a um universo à parte no caso dos conselhos gestores que regulam políticas públicas de educação e de trabalho e qualificação profissional. No caso do CODEFAT, como será visto no capítulo seguinte, e de outros fóruns criados para deliberação de questões relativas ao mundo do trabalho, é notória a influência de partidos políticos, grupos empresariais, sindicais e mesmo disputas dentro da estrutura burocrática (a disputa entre Ministério do Trabalho e Ministério da Previdência Social acerca da utilização dos recursos do FAT) – o que no fim revela que o insulamento burocrático¹⁴ não se configura tão neutro como deveria.

¹⁴ Melo (2001) também argumenta a respeito da falha de burocracias insuladas a respeito da responsabilização e da eficiência, visto que estas apresentam poucos incentivos ao desempenho. Segundo o autor, as propostas de reforma do Estado têm se voltado para introduzir tais incentivos através sobretudo de contratos de gestão

As possibilidades trazidas pelo campo de estudos das políticas públicas são, via de regra, pouco agregadas ao escopo analítico da sociologia. Partindo do pressuposto de que a história do pensamento político brasileiro, no século XX, se confunde, em larga medida, com a história de uma reflexão sobre o Estado Nacional, o campo de análise de políticas públicas vem, por consequência, como esclarecedor do Estado em ação. As possibilidades de ação deste Estado em constante construção (*state building*) produzem expectativas e inquietações em indivíduos de todo o espectro ideológico – fazendo do Estado um elemento fundamental da imaginação social brasileira.

Assim, ao assumir que a esfera pública em contextos democráticos incorpora uma dimensão maior do que o Estado, as relações entre Estado e sociedade se tornam complexas e possibilitam o surgimento não apenas de um interesse específico sobre “o Estado em ação”, como produz um corpo rico de teorias e grupos de pesquisa.

Melo destaca que no Brasil, o estudo sobre políticas públicas revela três grandes grupos de pesquisa: um primeiro que toma como objeto o regime político, instituições políticas ou o Estado brasileiro em termos de seus traços constitutivos para investigar uma política específica; um segundo grupo que analisa políticas setoriais que combinam a análise do processo político com a análise de problemáticas internas às próprias áreas setoriais; e um terceiro grupo composto grosso modo pelas análises de avaliação de políticas. No primeiro grupo de trabalhos foi introduzida uma agenda ligada a assuntos como autoritarismo, clientelismo e corporativismo. Como elemento comum, Melo credita a estes trabalhos a tomada do regime como variável independente, seja ele “burocrático autoritário”, populista ou corporativista autoritário (como no caso do Estado Novo). Como variável independente destes estudos estavam os padrões de intermediação entre interesses e os processos decisórios que caracterizavam cada um destes regimes.

Os primeiros trabalhos estritamente enquadrados numa perspectiva de formulação de política pública concentravam esforços na agenda desenvolvimentista (LAFER, 1975; DINIZ, 1979, por exemplo). Já no que se refere às pesquisas sobre a ampliação do Estado (*state building*), destaca-se a questão da fragmentação do Estado, com a criação de novas estruturas burocráticas (VIANNA, 1983), trabalhando de maneira mais central as categorias de autoritarismo e corporativismo.

No que se refere aos estudos próximos à temática aqui empreendida, os estudos sobre políticas públicas de caráter social, uma parcela dos primeiros trabalhos concentrou-se na crítica ao regime autoritário (AURELIANO E DRAIBE, 1989) ou às relações entre regimes e partidos políticos (COHN, 1980). Entretanto Melo destaca, já no ano de 1985, a publicação de Brasil 1985: relatório sobre a situação social do Brasil, pelo Nepp/Unicamp como um divisor de águas. A partir de então, uma temática relacionada à discussão mais ampla realizada no exterior por pesquisadores como Esping-Andersen (1985) e Skocpol (1988) a respeito do *welfare-state* permitiu novos horizontes interpretativos. Então, autores como Marshall foram redescobertos, trazendo a discussão sobre a construção de direitos ao debate. No caso da literatura produzida no Brasil, o estudo de Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e Justiça*, publicado em 1979, constituiu-se num avanço analítico ao introduzir o conceito de cidadania regulada – possibilitando ancorar o debate na história política da região. Santos argumenta que a expansão da cidadania social no país foi balizada pelo reconhecimento por parte do Estado de demandas cuja base era essencialmente ocupacional. Os direitos dos cidadãos são tratados como direitos dos trabalhadores, ou mais especificamente, das profissões – que por sua vez são regulamentadas pelo Estado. Trata-se, ao fim e ao cabo, de uma análise que destaca as relações entre corporativismo e política social, ressaltando o estímulo à reprodução de desigualdades pelo próprio Estado a partir da estratificação ocupacional.

Em uma crítica ao trabalho de Wanderley G. dos Santos, Fábio W. Reis (1991) destaca que regimes autoritários não necessariamente são sinônimo de retrocesso de políticas sociais, como provam o caso da Alemanha de Bismarck e do Brasil pós-1964. Para Reis, a regulação estatal é própria da expansão da cidadania – à expansão dos direitos corresponde uma judicialização das relações sociais. A publicação do trabalho de Wanderley G. dos Santos foi anterior à onda de estudos comparativos sobre regimes de *welfare state* a partir de meados da década de 1980. Aliás, este mesmo período é tido na literatura não apenas de políticas públicas mas também de sociologia do trabalho como marcadamente influenciada pelos processos de reforma do Estado e de reafirmação das necessidades de políticas sociais findado o ciclo de autoritarismos na América Latina.

A reforma do Estado, como tema que une análises sobre trabalho, educação e políticas públicas, foi destaque no cenário das pesquisas no Brasil. A difusão das reformas neoliberais em escala global, que buscavam diminuir o campo de ação do

Estado, suscitou um conjunto de diferentes questionamentos ligados, por exemplo, aos elementos que propiciaram a difusão de tais reformas em nível internacional, ou como explicar diferentes respostas em diferentes momentos a problemas similares em diversos países, e mesmo como explicar as diferentes trajetórias tomadas pelas reformas neoliberais.

Em relação às políticas públicas de trabalho e de educação para o trabalho, um conjunto de regulações foi construído ao longo da década de 1990 e início dos anos 2000 configurando novas problemáticas à questão da regulação social do trabalho. Trabalho aqui com a noção de regulação social como um conjunto diversificado de instrumentos por meio dos quais os governos definem regras de conduta para empresas e cidadãos. Conforme Costa et al (2001), as atividades regulatórias incluem regras formais e informais emanadas de todas as instâncias de governo, além de decisões tomadas por organismos não-governamentais ou de autorregulação para os quais o governo delega status regulatório.

A regulação econômica é expressa pela intervenção direta nas decisões de setores econômicos, tais como formação de preços, competição, entrada e saída do mercado. A orientação regulatória da reforma do Estado tem buscado o aumento da eficiência econômica pela redução dos obstáculos à competição, pela desregulação e pela privatização. A regulação social consiste na intervenção pública nas áreas de saúde, segurança e meio ambiente para o incentivo ou provisão direta de bens públicos e a proteção do interesse público nacional ou supranacional. A regulação administrativa compreende os procedimentos administrativos (CARDOSO et al, 2001, p.194).

Como possibilidade interpretativa das formas de regulação do Estado brasileiro sobre a classe trabalhadora é possível destacar iniciativas institucionais sobre o mercado de trabalho – tanto no sentido de controle da oferta de mão-de-obra (no mercado de trabalho e no disciplinamento dos trabalhadores), quanto, especialmente, nas políticas de educação para o trabalho. Assim, concentro esforços no intuito de destacar as ideias, a base intelectual dos projetos que embasaram as ações do Estado, bem como os interesses subjacentes a estes processos. Relacionado a isto destaco de que forma as representações que as elites (re) produziam sobre as camadas mais pobres influenciaram tais ações e encontraram num conjunto de intelectuais e políticos a voz para uma mudança na ideologia da educação brasileira.

Analisar as formas de dominação social e desigualdade oriundas do mundo do trabalho em construção na modernidade periférica (cf. SOUZA, 2003) requer em certo sentido dar especial atenção à relação estrutura/agência como forma de interpretação. Ao lado da explicação das tendências e formas de estruturação do mercado de trabalho

em construção no país, das primeiras formas de intervenção política sobre a incipiente classe trabalhadora e das visões que as elites políticas publicizaram, é fundamental como complementação de uma análise perspectivar os sujeitos nessa história. A continuidade e a emergência de padrões de sociabilidade como fatores para a perpetuação das condições de desigualdade (cf. FERNANDES, 2009), e no caso em questão, como o mundo do trabalho é arena fundamental para o entendimento de muitas destas.

Do processo abolicionista cujas características em termos gerais incluem o caráter reformista, gradual, sem indenização aos ex-escravizados e centralizado politicamente na figura do imperador produz-se uma estrutura ocupacional e inicia-se a formação de um mercado de trabalho com impactos importantes na atual configuração da sociedade brasileira.

No que se refere às políticas públicas de trabalho na história brasileira, estas foram, antes de tudo, tentativas de garantir a oferta de trabalhadores às novas conjunturas do mercado de trabalho – o que deixa claro que crises e novos processos regulatórios não são uma novidade na história e que, como dito anteriormente, uma hipótese que orienta este trabalho é a de que há uma tentativa constante no Estado brasileiro de garantir controle sobre a oferta mão-de-obra por diversos instrumentos regulatórios.

Para uma análise das formas de regulação social do trabalho via políticas de educação para o trabalho, faz-se necessário também identificar a base intelectual das políticas em questão. A relação entre representações sociais e políticas públicas é elemento fundamental quando da análise dos discursos das elites e dos atores em questão. Como exemplo de tal problemática, o Brasil do início do século XX era povoado por indivíduos comumente classificados como “homens livres” mas que muito frequentemente poderiam ser classificados como, “preguiçosos”, “vadios”, “marginais”, “classes perigosas” e outros adjetivos¹⁵. Diante da imensa capilaridade do escravismo,

¹⁵ “Por certo, o escravo urbano era “mais livre” - ou “menos escravo” - que o assenzalado, havendo possibilidades de ascensão especialmente aos crioulos e mestiços que ocupavam funções como pedreiros, carpinteiros, pintores, sapateiros, alfaiates, ourives, dentre tantas outras, além daqueles “empregados” nos mais variados estabelecimentos comerciais como armazéns, boticas, trapiches e açougues. A título de ilustração, em Salvador, de 1811 a 1860, os escravos artesãos representavam 28,5% da mão-de-obra cativa masculina, enquanto os escravos “carregadores” participavam com outros 25% 242 Nas principais cidades coloniais, podemos encontrar um embrião do autônomo “fazedor de bicos”, outra manifestação do escravo, que exercia atividades de caráter eventual, de acordo com as necessidades do senhor e as possibilidades do mercado. Objetos artesanais eram feitos pelos escravos e comercializados no “mercado”, transformando-se o próprio comércio ambulante numa ocupação de negros 244, de ganho ou libertos.” (BARBOSA, 2003, p.64)

pouco restava em termos de oportunidades de trabalho e de ofícios para esta massa livre. Das ocupações típicas do meio urbano, tal como anteriormente relatado, restavam algumas tais como mecânicos, alfaiates, atividades ligadas ao comércio – estas todas ligadas a um extrato inferior das classes médias – e as funções públicas, que eram destinadas aos extratos superiores, assim como os serviços de profissionais liberais. Além dessas categorias, restava a rale¹⁶, um todo heterogêneo marcado pelos estigmas de cor e origem social, compondo uma economia informal, sem vínculos formais – até pela ausência de uma regulação formal sobre relações de trabalho – resultando numa população marginalizada e com poucas possibilidades no mundo do trabalho. “Simbolizavam o outro lado do ócio honorífico, já que a primazia deste como veículo de reputação encontra-se geralmente ancorada na condenação do trabalho produtivo” (BARBOSA, 2003, p. 72). É a partir de tais categorizações que uma série de medidas regulatórias serão tomadas no sentido de disciplinamento e intervenção sobre esta nascente classe trabalhadora brasileira.

Acrescente-se a este cenário de representações e justificações discursivas, o elemento já ressaltado das relações entre Estado e classe trabalhadora. Ao longo desse trabalho será discutido como a regulação social sobre o trabalho foi construída ao longo do século XX para, a partir da década de 1990, uma nova forma de incorporação dos trabalhadores nos processos políticos tomar lugar. Do corporativismo e da cidadania regulada tratada por Wanderley G. dos Santos à suposta apatia popular na sociedade brasileira, passando por último aos regimes representativos oriundos da constituição de 1988, uma série de interpretações foram produzidas.

Elemento fundamental para a análise neste trabalho é que elites políticas e intelectuais e suas interpretações sobre a pobreza, a desigualdade e o lugar social das classes trabalhadoras constituem em categorias-chave para o entendimento das transformações sociais no horizonte simbólico da sociedade brasileira. Dado principalmente pela falta de uma esfera pública até fins do regime civil-militar de 1964-85 que incluísse os trabalhadores e a grande massa, a política nacional operava por marcadas limitações institucionais. A percepção de uma pobreza fortemente marcada por um passado escravista é fundamental na tentativa de compreensão de como os trabalhadores eram pensados nos projetos de sociedade em voga ao longo do século

¹⁶ No sentido conferido por Jessé Souza.

XIX e na virada para o século XX. A construção de uma esfera pública no Brasil pós-1988 vem no lastro de uma cultura política de pouca voz às camadas populares.

Quando se relaciona esta percepção das elites sobre a pobreza e a democracia, alçando o debate sobre a cidadania política no Brasil, tais representações se materializam numa série de entraves para a participação das massas na vida pública. Das limitações do voto ao policiamento constante de atividades associativas, a primeira república e posteriormente outras configurações da república brasileira (Estado Novo, república populista, ditadura civil-miliar de 1964) revelam tais entraves. Saes (2001) enumera alguns:

interdição do voto do analfabeto, desde a lei imperial de 1881 até a Constituição Federal de 1988; ausência do voto feminino, do voto secreto e de uma Justiça eleitoral de cunho burocrático e profissional, até o Código eleitoral de 1932 e a Constituição Federal de 1934; limitação prática do exercício do direito de voto durante toda a Primeira República, por obra da submissão da maioria do eleitorado a práticas coronelísticas; crescimento constante, desde a redemocratização do regime político em 1945, do clientelismo urbano, como instrumento de deformação das vontades no plano eleitoral; supressão total (no caso do Estado Novo) ou quase total (no caso do regime militar) dos direitos políticos etc. (SAES, 2001, p.379)

É clássica na ciência social brasileira a interpretação de José Murilo de Carvalho (2001), que ao historiar a construção da cidadania no Brasil identifica duas anomalias: a primeira relacionada à discrepância entre direitos regulamentados e efetivamente exercidos (letra morta, no jargão jurídico) – o que se aproxima daquilo que Jessé Souza chamou posteriormente de má-fé institucional. A segunda é a inversão na consolidação do modelo de cidadania verificado no Brasil em relação ao modelo clássico inglês, de modo que a tríade de direitos políticos, civis e sociais analisada por T. H. Marshall (1967) encontrada no Brasil, com diversos recuos e avanços, se consolidou após a contínua construção do conjunto de direitos sociais. Carvalho identifica na falta de lutas populares por direitos – como na Inglaterra houvera com o cartismo e posteriormente o trabalhismo – e na herança ibérica e seu ideal de paternalismo (com a carência de disputas na arena política substituída pela troca de favores, barganhas e lealdade) elementos explicativos desta anomalia em comparação ao modelo clássico. Se levada em consideração a questão da evolução do capital no território brasileiro, a perspectiva de Bresser Pereira (1997) oferece uma interpretação de como força, riqueza, hegemonia e conhecimento técnico e de organização foram todo desconcentrados – e é essa desconcentração de recursos que propicia as condições para o desenvolvimento de direitos políticos e da democracia, sendo a defasagem na consolidação deste processo a expressão maior do atraso dos países periféricos no desenvolvimento do capitalismo.

Seja por qualquer aspecto destes pontos de vista, o protagonismo da classe trabalhadora na sociedade brasileira ficou bastante aquém no comparativo com os países centrais. Compreender esse processo e suas conexões com as políticas do Estado brasileiro direcionadas à classe trabalhadora será um ponto central a ser desenvolvidos adiante. Pelo momento, resta compreender as bases sobre as quais a jovem república brasileira na virada do século XIX para o XX direciona muito do que será amplamente levado a cabo a partir de 1930.

A partir do olhar sobre a relação do Estado com a sociedade civil, ou mais especificamente, com segmentos mais pobres e menos escolarizados da classe trabalhadora, é possível investigar desde os projetos das elites em relação às camadas mais pobres, as eventuais formas de resistência e organização de parcela dos trabalhadores, os processos de democratização, de construção de esferas públicas e o recrudescimento do uso de medidas autocráticas na política nacional, os impactos que a estrutura institucional - seja por meio de ações do Estado via legislação trabalhista, educacional, de políticas econômicas, industriais, e mesmo na ação policial - têm sobre os rumos do trabalho no país. Com isto em mente, pretendo problematizar as relações entre trabalho e educação a partir das representações das elites sobre pobreza e trabalho por meio de uma reconstrução histórica da formulação e implementação de programas de educação profissional, com especial destaque para os programas formulados a partir de 1995, sob uma perspectiva de reforma do Estado e influência de políticas neoliberais. Algumas perguntas que suscitam esta pesquisa têm a ver justamente com o modo pelo qual as elites se organizam em torno de projetos, influem nas decisões políticas a respeito do trabalho e pensam a forma de organização do trabalho. Assim, vale destacar a princípio quem são estas elites e como elas se transformaram ao longo de século XX e pensaram a organização da institucionalidade das relações de trabalho. Por elite entendo obviamente o que se costuma chamar na sociologia brasileira de patronato (por si só bastante plural), mas também, as elites intelectuais, políticas e, em determinado momento da história, a própria elite da classe trabalhadora por intermédio dos sindicatos.

Cabe perguntar ainda sobre como as políticas de educação para o trabalho carregam projetos de formação de um tipo específico de trabalhador e de classe trabalhadora. Quais foram e quais são estes projetos? Quais segmentos das elites os elaboraram e como estes processos foram produzidos? De que maneira estas políticas educacionais para a classe trabalhadora revelam diferentes conjunturas da relação entre

Estado e sociedade no Brasil? Em que medida os pobres passam a ser visto como objeto de políticas de educação profissional? Como surge e se transforma a chamada “questão social” no Brasil e de que maneira isto impacta nas políticas analisadas? É possível identificar a construção de esferas públicas onde estes assuntos pautaram debates? De que forma as transformações na oferta de cursos de educação profissional no país necessariamente respondem a transformações na esfera econômica? E, por último, mas muito importante para os objetivos deste trabalho, de que forma estas políticas foram responsáveis por mudanças na estrutura ocupacional brasileira e contribuíram para impor limites e formas à classe trabalhadora no Brasil?

A hipótese deste trabalho é a de que as transformações das instituições que regulam o trabalho rumo a um modelo corporativista a partir de 1930 formam a base de uma produção de políticas de trabalho e qualificação profissional a qual chamo de “herança de um arcabouço institucional” que perdura até a atualidade. Com isso, culturalmente e institucionalmente foi moldado um tipo de regulação, participação das classes trabalhadoras e de visão dos agentes públicos sobre o mundo do trabalho que inviabiliza mudanças profundas nas políticas em questão.

1.3 REGULAÇÃO SOCIAL, CRISE E TRABALHO

Na teoria econômica o termo crise é bastante utilizado na explicação das mudanças acentuadas das estruturas produtivas e arranjos institucionais. As noções de crise e regulação foram criadas com o intuito de entender os sucessivos momentos de retração e prosperidade na atividade econômica que caracterizam o capitalismo (cf CONCEIÇÃO, 1987¹⁷).

Nesse sentido, e já de antemão se distanciando do sentido atribuído pelo vocabulário jornalístico, crise pode ser entendida como mais do que uma queda no produto total da economia, “mas também de ruptura na estrutura social, institucional e política que deu sustentação à acumulação até sua eclosão” (CONCEIÇÃO, 1987, p.157). Ao procurar as razões que levam à crise buscamos o seu contrário: a estabilidade e suas condições de manutenção. É então que entra em cena o conceito de regulação – a situação de não-crise, capaz de fornecer condições de reprodução de um sistema com bases sociais, políticas e econômicas. Ainda segundo Conceição, crise e regulação “são dois momentos que se sucedem desde a ruptura em um dado padrão de reprodução e

¹⁷ CONCEIÇÃO, Otávio. Crise e regulação: a metamorfose restauradora da produção capitalista. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 8:155-174, 1987

acumulação do capital que passa a exigir o restabelecimento de novos mecanismos de regulação para que o sistema volte a se expandir (idem, p.157).

Tal regularidade no ritmo de acumulação permite que se construa a noção de regulação que de acordo com Boyer "pode ser definida como a maneira pela qual o sistema como um todo funciona, a conjunção de mecanismos econômicos associados a um dado conjunto de relações sociais, de formas institucionais de estruturas"(BOYER, 1979, p. 100). Esta noção foi amplamente desenvolvida por economistas franceses através da formulação do conceito de modo de regulação, cunhado para facilitar a operacionalização do conceito de regime de acumulação. Desse modo, um regime de acumulação só pode funcionar e se reproduzir se a ele estiver adaptado um correspondente modo de regulação. Regime de acumulação e modo de regulação são, assim, "dois 'achados' da História da luta dos homens que deram certo durante um certo tempo porque se mostraram capazes de assegurar uma certa regularidade, uma certa permanência na reprodução social" (LIPIETZ, 1984, p.).

Decorre disso que uma grande crise econômica se processa quando o modo de regulação dessa economia não mais assegura a estabilidade de seu respectivo regime de acumulação. Fazem-se necessários novos arranjos nesse sistema, a fim de que a articulação entre estas duas categorias se harmonizem novamente. A saída da crise se dá com o desenvolvimento de um novo modo de regulação e de um novo regime de acumulação determinados.

Os pesquisadores que deram origem a esta perspectiva teórica, que mais tarde ficou conhecida como Escola Francesa da Regulação, foram Michel Aglietta, Alain Lipietz, David Boyer, Jaques Mistral e Benjamin Coriat. Segundo Lipietz, o regime de acumulação

descreve a estabilização por um período muito longo da alocação do produto entre o consumo e a acumulação, o que implica uma certa correspondência entre a transformação das contradições da produção e a das contradições da reprodução dos assalariados, mas também certas modalidades de articulação entre o capitalismo e outros modos de produção, dentro de uma 'formação econômica e social nacional', entre o interior da formação econômica e social considerada e o exterior da mesma, etc. Matematicamente, um regime de acumulação é descrito por um certo esquema de reprodução"(LIPIETZ, 1985; p. 15).

A partir de tal correspondência delineia-se uma articulação ditada pelos sucessivos regimes de acumulação, como ocorreu com o fordismo. De acordo com Lipietz, esse regime de acumulação chegou aos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos a partir de formas diferentes às de sua origem, gerando formas híbridas como o "fordismo

periférico”¹⁸. Se diferentes regimes de acumulação coexistem num mesmo espaço, isso se dá porque “ nada obriga o conjunto de capitais industriais a enquadrarem-se num esquema de reprodução coerente e exclusivo” (Lipietz, 1984, p.70).

Assim, para Lipietz, cada regime de acumulação deve materializar-se “sob a forma de normas, de costumes, leis, redes reguladoras, que assegurem, através da rotina de comportamento dos agentes em luta uns contra os outros (na luta entre capitalistas e força de trabalho, na concorrência entre capitais), a unidade do processo, a obediência ao esquema de reprodução. Este conjunto de regras interiorizadas e de procedimentos sociais que incorporam o social nos comportamentos individuais é o que se chama de modo de regulação” (Lipietz, 1984a, p.70).

Os conceitos de regulação e acumulação¹⁹ foram elaborados a fim de explicar como a lógica do fordismo penetrou nas economias periféricas possibilitando a industrialização de países e/ou regiões periféricas. Importante destacar que, na perspectiva de Lipietz e dos teóricos da escola da regulação, a diferença de um regime de acumulação a outro (ou de um estágio a outro) é decorrente de transformações realizadas não na base técnica da economia, mas em seu processo de trabalho que, se adequado a um modo de regulação compatível, permite a realização da transição de uma etapa de crise a um período de longa prosperidade - pelo menos enquanto durar essa combinação. É a partir desta perspectiva que diferentes configurações do mundo do trabalho coexistem não apenas numa perspectiva de tempo/espaço em países, como também numa mesma cadeia produtiva em nível local e global.

Com essa categorização que, mesmo calcada numa perspectiva macroeconômica, nos é possibilitada a visualização da questão da regulação em suas diversas possibilidades. Um importante avanço interpretativo do legado da escola da regulação foi realizado por Nascimento (1993). Ele destaca a visão endógena da crise do sistema capitalista, levantada por Marx, que se configura no ponto de partida dos regulacionistas. O autor lança três questionamentos iniciais: por que e como em uma dada formação econômica passa-se de uma situação de estagnação e instabilidades para

¹⁸ “A chamada taylorização sanguinária é uma forma de regulação caracterizada por elevada taxa de exploração, tanto em salário quanto em jornada e intensidade de trabalho; produção reexportada para o centro; pouca mecanização das atividades taylorizadas; baixo custo de importação de bens de equipamento; e exploração de mão-de-obra essencialmente feminina. O fordismo periférico baseia-se na acumulação intensiva e no crescimento de mercado, havendo massificação do consumo das classes médias locais, acesso parcial de operários do setor fbrdista aos bens de equipamentos familiares e exportações para o Centro dos manufaturados a baixos preços” (CONCEIÇÃO, 1987, p.159)

¹⁹ Outros autores tentaram dar conta da mesma problemática criando diferentes conceitos com base na chamada escola da regulação. Gordon et al (1983), para explicar esse fenômeno, criaram o conceito de Estrutura Social da Acumulação que é “um conjunto de instituições que proporcionam estabilidade econômica e moderação nos conflitos da política econômica, os quais geram expectativas favoráveis de lucro e, portanto, rápida acumulação de capital”. Nessa perspectiva, novas ondas de acumulação de capital requerem uma periódica reconstituição da Estrutura Social da Acumulação (ESA).

uma de crescimento e posterior recessão? Como explicar em uma mesma época histórica que haja crise e crescimento econômico em diferentes regiões e por que as crises assumem formas tão diferentes ao longo do tempo? Todavia, antes destes questionamentos, Nascimento²⁰ destaca uma outra pergunta que materializa todas as inquietações dos regulacionistas: por que o sistema capitalista se reproduz quando as decisões de produção e consumo são assumidas por indivíduos, instituições e grupos relativamente independentes entre si e que conhecem apenas parcialmente as intenções uns dos outros? Por que determinadas práticas, dadas a sua repetição, ganham foros de relações sociais?

Nascimento destaca que a noção de crise para os regulacionistas revela o caráter de plasticidade das relações sociais, que por serem frutos de ações articuladas assumem por diversas razões foros de reprodução e estabilidade no interior de um dado sistema. Tal reprodução se dá pela disponibilidade dos atores, na medida em que esta produz uma regularidade e posterior previsibilidade das ações entre os diferentes atores. Para Nascimento há duas formas de se conceber a regularidade de um processo a partir da teoria da regulação: a reprodução de uma relação social ao longo do tempo e a interação de trajetórias individuais dos agentes perseguindo seus fins em função da representação que fazem desta interação.

A preocupação com a regularidade social não pode ser pensada para os regulacionistas sem a possibilidade da mudança. As regularidades coexistem com a possibilidade de sua não-eficácia[...] Em palavras próximas de Bourdieu, o *habitus* como disponibilidade de participar do jogo não apenas reproduz a realidade mas também a transforma (NASCIMENTO, 1993, p. 1930)

Na perspectiva dos regulacionistas, há diversas formas institucionais que compõem um modo regulação, entendendo por forma institucional toda codificação que rege relações sociais no capitalismo, sendo duas as formas principais: a relação salarial e a relação mercantil. A relação salarial (capital/trabalho) diz respeito ao contrato de trabalho, que encobre pelo menos cinco aspetos: os meios de produção, a forma de divisão social e técnica do trabalho, a forma de vinculação entre trabalhador e empresa, os determinantes do salário real e o modo de vida do trabalhador. Já a relação mercantil diz respeito à forma como as mercadorias são validadas socialmente pelo trabalho envolvido em sua produção. Estas formas institucionais operam por meio de três modalidades de ação: 1) por meio de leis e regulamentos que têm por função impor um

²⁰ NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Notas a respeito da escola francesa da regulação. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.13, n.2, 1993.

certo tipo de comportamento econômico a indivíduos e grupos, 2) engajamentos mútuos entre agentes privados ou coletivos e 3) a rotina gerada pelo sistema de representações e de valores.

No caso brasileiro, a regulação social ocorre de maneira tardia. Não apenas o Brasil, como outros países da região, reconhece uma plenitude de direitos sociais apenas no último quartil do século XX, visto que até então a noção de cidadania não atingira a universalidade. Ao contrário de um “desmanche social”, nestes países marcados pela violação de direitos humanos e sociais até os anos 1970, ocorre de fato a construção de um novo modelo de regulação social que vincula democracia e cidadania e é descentrado da noção de pleno emprego ou de garantia de trabalho formal a todos. Sposati caracteriza este fenômeno como regulação social tardia:

Caracterizo como regulação social tardia os países nos quais os direitos sociais foram legalmente reconhecidos no último quartel do século XX e cujo reconhecimento legal não significa que estejam sendo efetivados, isto é, podem continuar a ser direitos de papel que não passam nem pelas institucionalidades, nem pelos orçamentos públicos. Portanto, não cessa a luta dos movimentos pela inclusão de necessidades de maioria e de minorias na agenda pública. Embora estejam inscritos em lei, seu caráter difuso não os torna autoaplicáveis ou reclamáveis nos tribunais (SPOSATI, 2002, p.8).

Desse modo, o impacto do neoliberalismo em países de regulação social tardia, não pode ser visto como um “desmanche social”, tal como no caso da Europa ocidental. De maneira curiosa, os gastos sociais têm sido crescentes no Brasil nas últimas décadas, o que torna a questão bastante complexa.

No que se refere à construção de uma regulação das políticas públicas de qualificação profissional no Brasil, faz-se necessário destacar que a regulação do trabalho no Brasil restringiu os limites de atuação sindical, deixando o capital livre na maior parte do tempo para estruturar a institucionalidade da regulação do trabalho.

A restrição aos direitos de greve, o impedimento da organização no local de trabalho, o controle sindical pelo Estado e o papel normativo da justiça do trabalho são alguns dos fatores que contribuíram para o sucesso desse modelo de controle da prática sindical. Apesar das mudanças ocorridas com a Constituição de 1988, que representaram avanços na consolidação constitucional de direitos conquistados nas lutas na década de 80, elementos essenciais do modelo anterior continuam presentes na legislação e na cultura das relações de trabalho. Por sua vez, o desemprego cumpriu, em vários momentos e, ainda, cumpre hoje, uma parte importante da tarefa de manter esses limites. Na última década, quando os avanços obtidos em 1988 poderiam ser desdobrados para as diferentes esferas da vida social, as altas taxas de inflação, a recessão e o desemprego levaram mais uma vez o movimento dos trabalhadores para a defensiva (SOCHACZEWSKI, 2000, p.5).

No entanto, o espaço ocupado por trabalhadores na estrutura administrativa nas últimas décadas, *pari passu* à crescente valorização da questão do desemprego e da

qualificação profissional, modifica, mesmo que timidamente, o jogo no campo da produção de políticas públicas de trabalho. Principalmente, é notável que diferentes atores sociais apresentam diferentes projetos, o que acaba por influenciar a dinâmica dos espaços de decisão.

A expressão prática dessa mudança no campo da formação profissional significou, em primeiro lugar, que novos atores passam a implantar programas de qualificação profissional e também, que o modelo de financiamento sofreu alterações ainda que a institucionalidade que sustenta o sistema de formação profissional tenha sido alterada; papéis e projetos institucionais foram avaliados e alterados; a negociação da formação profissional avançou mais em espaços institucionais multipartites. Entretanto, essas mudanças atingem especialmente as políticas destinadas a trabalhadores desempregados ou em situação de risco de perda do emprego. A gestão do ensino técnico que trata da formação dos jovens no nível médio ou universitário em quase nada se alterou. O mesmo se pode afirmar da relação direta entre capital e trabalho. A formação dos trabalhadores empregados continua sendo prerrogativa da empresa ou das organizações por ela controlada. Não há, com raras exceções, contratação coletiva que trate dessa questão (idem, p.6).

Instituições como o Serviço Nacional da Indústria (SENAI), Serviço Nacional do Comércio (SESC), Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (IEDI) já destacavam no início dos anos 1990 um roteiro que conferia à formação profissional um papel de destaque na estrutura produtiva mundializada.

para ser competitiva, a empresa precisa do trabalhador que, ao mesmo tempo, sabe fazer e sabe pensar. Naturalmente, este tipo de trabalhador tem que ser portador de elevado nível de escolaridade, necessita conhecer com razoável profundidade gramática, matemática, ciências e história geral (...) A indispensável ação empresarial em relação à questão educacional deve concretizar-se através: a) da participação na gestão de políticas educacionais; b) da utilização da capacidade que a indústria já possui nas suas instituições de ensino, SENAI e SESI c) de ações diretas pelas empresas” (IEDI,1992 APUD SOCHACZEWSKI, 2000, p.13).

Outra instituição que no mesmo período já assessorava na implementação de reorganizações nas práticas de educação profissional foi o Pensamento Nacional das Bases Empresariais (PNBE). A proposta de intervenção no sistema público de ensino também já fazia parte dos planos do PNBE. O que se viu após a organização do Planfor (Plano Nacional de Qualificação), implementado a partir de 1995, responde de certa forma a essa perspectiva: uma rede de execução de políticas públicas de qualificação administrada em grande parte por instituições privadas, pelo Sistema S e, em menor quantidade, pela rede federal de educação profissional, tendo como fonte de recursos o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT).

O discurso da necessidade de aumento da competitividade, defendida pelo PNBE – via aumento dos índices de produtividade no trabalho – deixa claro que

a questão da qualificação do trabalhador seja vista sob um ponto de vista mais amplo, relacionado com as condições da competitividade sistêmica. Trata-se de pensar não só em como qualificar para gerar empregos, mas também para proporcionar renda a quem não irá conseguí-los. Este posicionamento se ancora na constatação de que, diante do avanço da globalização, hoje talvez a maior demanda já não seja a de preparar trabalhadores para a absorção de tecnologias

mais modernas. É preciso capacitá-los à transição de um mundo em que a renda provenha de empregos, para um mundo em que a renda se origine cada vez mais do espírito empreendedor autônomo.” (YOUNG, 1988, p.5 APUD SOCHACZEWSKI, 2000, p.13).

Sochaczewski destaca a novidade que a temática da qualificação profissional trouxe para as relações entre capital e trabalho. A construção de um diálogo social²¹ ganha a partir de meados da década de 1990 um novo componente: a educação.

Para os trabalhadores e, particularmente, para o movimento sindical, a novidade está tanto na natureza dos projetos oficiais e da iniciativa privada, como no novo espaço de negociação que se abre junto ao governo e aos empresários. Trata-se de uma frente de atuação ainda ocasional, que os trabalhadores lutam por tornar mais freqüente. Os desafios da negociação estão na capacidade dos sindicalistas apresentarem propostas para a formação profissional frente às novas formas de produzir e de organizar a produção de bens e serviços e de tratar o conjunto de questões que perpassam a preparação para o trabalho. Nos últimos anos, o movimento sindical vem apresentando alternativas para os problemas relacionados à capacitação para o trabalho. As propostas sindicais resultam da conjugação de três ordens de fatores: de um lado, as definições estratégicas dos trabalhadores sobre as relações entre educação e sociedade; de outro, a avaliação das práticas correntes de formação profissional, implementadas pelo patronato e pelos programas oficiais, através de agências como as escolas públicas, escolas técnicas, centros federais de educação tecnológica, universidades, centros e empresas de pesquisa aplicada e, por fim, da sua própria experiência. Diante dessa realidade, o movimento sindical e o movimento popular enfatizam a educação como uma de suas bandeiras de luta. A criação de instâncias de discussão das questões educacionais como o Conselho de Escolas Operárias, o Fórum de Ensino Profissional e o Fórum de Formação Profissional são exemplos dessa iniciativa nos tempos recentes. Também teses e resoluções de encontros e congressos sindicais passam a pautar a temática da formação profissional. Indo além, centrais e sindicatos de trabalhadores vêm realizando experiências de formulação e gestão partilhada de projetos inovadores como os Centros Públicos de Formação Profissional. É bem verdade que a inserção do movimento sindical nesses debates e ações revela o acúmulo possibilitado pelo caminho percorrido desde o projeto do Centro de Aperfeiçoamento Técnico, idealizado pelos gráficos nos anos 40, até a atual participação em fóruns de negociação tripartite, inclusive no âmbito do Mercosul (idem, p. 15).

As propostas daí oriundas priorizam um tipo de atuação sindical que incluem centros de ensino públicos de educação profissional, tanto na modalidade subsequente (subsequente ao ensino primário ou ao ensino médio) ou integrada a estes. Há também aí a proposta de adoção de controle social aos fundos públicos destinados à educação profissional:

Os trabalhadores propõem que todos os recursos de arrecadação compulsória ou oriundos de incentivos fiscais destinados à formação e/ou requalificação profissional sejam considerados e administrados como fundos públicos com a participação dos trabalhadores. Instalação de Conselhos Tripartites Paritários para gestão de agências de formação profissional, que possibilitem rigoroso controle fiscal e avaliação dos serviços prestados. Esses conselhos devem supervisionar as atividades do SENAI, SENAC, SESI, SESC, SENAR e SENAT e de outras iniciativas complementares ao ensino regular seja em nível municipal, estadual ou federal. Definição de instâncias de certificação legal para os cursos e demais atividades de formação profissional. Adoção de co-gestão dos Programas de

²¹ “A definição de diálogo social proposta pela OIT inclui todas as formas de negociação, consulta ou troca de informação entre os representantes dos governos, empregadores e trabalhadores, sobre questões de interesse comum relativas à política econômica e social”. Ver <http://www.ilo.org/public/fenglish/dialogue/ifdial/areas/social.htm>

Formação Profissional realizados pelas empresas, propiciando a participação dos sindicalistas na formulação e gerenciamento das atividades de formação profissional e de outros processos educacionais realizados no âmbito das empresas e nos locais de trabalho, através da constituição de comissões paritárias. (idem, p.16).

A ação de trabalhadores e empresários nos diversos espaços de regulação e implementação de políticas públicas de trabalho, tal como destacado nas citações anteriores, será retomada nos próximos capítulos. Destaca-se disso a novidade que a educação profissional trouxe para as negociações coletivas e a complexidade dos processos de regulação daí decorrentes. A seguir, busco relacionar como esta dinâmica institucional implica uma economia simbólica e das emoções que acaba por destacar o caráter discursivo/ideológico das políticas de educação profissional.

1.4 – VIVENCIANDO A REGULAÇÃO: OU COMO LEGITIMAR POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

As ciências sociais, enquanto “desnaturalizadoras” de processos sociais, se colocam diante de problemas que aparentam ser inquestionáveis. O poder da educação como mecanismo de mudança na trajetória de indivíduos se apresenta nos dias de hoje como uma destas verdades. Mais até do que transformadora de trajetórias individuais, a relação que se estabelece entre educação, trabalho e desenvolvimento econômico é um produto associado a diversas políticas públicas de trabalho, educação, ciência e tecnologia nos mais diversos níveis. Segnini destaca que esta relação pode ser tomada hoje mais como um processo social de legitimação de mudanças de mercado do que solução para os problemas do mundo do trabalho. Ir na contracorrente dos discursos pode ser um caminho profícuo para iniciarmos este capítulo cujo objetivo central é destacar como indivíduos de diversos pertencimentos atuam no sentido de construir verdades acerca do mundo do trabalho, culminando em formas de regulação social que tem sido importantes no processo de reprodução das desigualdades no mundo do trabalho.

Tomada como uma ideologia, uma representação cristalizada da realidade, promovendo coesão social a respeito de um assunto amplo, a relação entre educação, desenvolvimento e trabalho tem sido legitimada e vista como fonte de mobilidade social para diversos grupos. A educação aparece como um instrumento capaz de conferir competitividade, adaptar trabalhadores às novas realidades e minimizar os efeitos do desemprego. Neste mesmo sentido, Segnini (1999) destaca um documento do Banco

Mundial que exemplifica como uma série de medidas tem sido tomadas no sentido de reforçar tal concepção. Afirma o documento que:

Detalhados estudos econométricos afirmam que taxas de investimentos e os graus iniciais de instrução constituem robustos fatores de previsão de crescimento futuro [...] Quanto mais instruídos forem os trabalhadores de um país, maiores serão as chances de absorver as tecnologias predominantes e assim chegar a um crescimento rápido da produção [...] O desenvolvimento econômico permite aos participantes do mercado de trabalho oportunidades novas e em rápida mudança (BANCO MUNDIAL, 1996, p. 26 e 35, APUD SEGNINI, 1999, p.16-17)

Em nível macro, uma série de autores (cf. DEDECCA, 2005) relacionam estas transformações à implementação do projeto neoliberal decorrente do pós-consenso de Washington, caracterizado pelo abandono dos projetos nacionais de industrialização acompanhado por favorecimentos à abertura comercial, combate a políticas comerciais defensivas, sobrevalorização das moedas e elevação de juros. No caso brasileiro, soma-se a isso, para Dedecca, a heterogeneidade da estrutura produtiva e as desigualdades do mercado de trabalho.

No caso brasileiro, cabe perguntar como estas inúmeras medidas impactam um mercado de trabalho que nunca incorporou o espírito clássico de *welfare state* e jamais fora caracterizado por uma rigidez, tal como Dedecca destaca. A flexibilização do mercado de trabalho no sentido de diminuir custos e torna-lo mais competitivo acompanha o discurso da necessidade de qualificação e maiores taxas de escolarização dos trabalhadores. Autores como Segnini (1999) e Cardoso (1997) destacam como por diversos olhares é possível afirmar a não-rigidez do mercado de trabalho brasileiro. Estes últimos destacam a intensa rotatividade da mão-de-obra no Brasil, cujos dados da indústria paulista no início da década de 1990 registraram uma taxa de rotatividade de 30% (contra 11% ao ano no mesmo período nos Estados Unidos)²²

Outro elemento importante a ser acrescentado ao debate é o fato de o desemprego estar proporcionalmente afetando mais trabalhadores qualificados. O desemprego de trabalhadores qualificados soma-se a uma realidade em que o elevado grau de escolaridade não mais garante acesso ao emprego de qualidade. Cria-se ao mesmo tempo a ideia de que para a execução de tarefas muitas vezes simples é necessária qualificação em níveis elevados.

²² No mesmo estudo, Cardoso e Comin destacam que no Brasil mais de 70% dos trabalhadores demitidos estavam há menos de 24 meses no emprego em questão.

Antes, a qualificação profissional e as representações produzidas a respeito da relação entre educação e trabalho são construções sociais que visam legitimar uma visão sobre o trabalho. Nas palavras de Segnini:

Trata-se de uma relação social (de classe, de gênero, de etnia, geracional), que se estabelece nos processos produtivos, no interior de uma sociedade regida pelo valor de troca e fortemente marcada por valores culturais que possibilitam a construção de preconceitos e desigualdades. Isso quer dizer que os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador através de diferentes processos e instituições sociais [...] somados às suas habilidades, também adquiridas socialmente, acrescidas de suas características pessoais e de sua subjetividade, de sua visão de mundo, constituem um conjunto de saberes e habilidades que significa, para ele, trabalhador, valor de uso. Este só se transforma em valor de troca em um determinado momento histórico, se reconhecido pelo capital com sendo relevante para o processo produtivo. (SEGNINI, 1999, p. 39)

Com efeito, não é nova a discussão sobre os problemas do discurso que associa educação, trabalho e desenvolvimento. Da mesma forma, também já é clássica a recusa da linearidade entre inovações tecnológicas e maior escolaridade, uma vez que a mesma tecnologia pode ser acompanhada de práticas diferenciadas quanto à seleção e designação aos novos postos de trabalho.

Como parte do processo de regulação do trabalho, algumas preocupações se destacam no intuito de compor uma crítica ao processo de constituição de uma regulação do trabalho da qual as políticas de educação profissional façam parte. A preocupação com o desemprego – que tipo de discurso, como foi visto, compõe parte do mito da educação como resolução dos problemas dos trabalhadores – e as formas de reinserção no mercado de trabalho é uma delas.

CONCLUSÃO

O modelo legislado de relações de trabalho no Brasil tem em sua base institucional de produção de leis uma estrutura corporativa. Essa conjunção de elementos institucionais resulta num Estado com superpoderes na delimitação dos rumos do mundo do trabalho no Brasil.

Essa base institucional de produção de políticas de qualificação profissional no Brasil é parte de um amplo processo de regulação do trabalho. Esta, por sua vez, é resultado não apenas da ação de instituições, mas da interação entre agentes e de suas produções simbólicas.

O que nos interessa neste estudo são os processos de construção de referenciais de políticas públicas, os limites institucionais nos quais são produzidos e de que modo

os atores interpretam e produzem ações baseadas em elementos de reflexividade que sustentam tais referenciais.

Os recursos materiais e simbólicos utilizados na construção de processos de regulação respondem a relações de poder de variadas ordens – marcadamente discursivos, porque ligados a lógicas de ação e ao mesmo tempo derivados dos resultados das ações de grupos de interesse não podem ser tomados como dados. O processo de construção das representações sociais e a forma como são institucionalizados em políticas públicas norteiam as práticas de regulação do trabalho, notadamente a partir da redemocratização. A criação de institucionalidades ligadas ao mundo do trabalho representa a possibilidade de modelar políticas e padrões de relação entre Estado e sociedade com forte possibilidade de impacto sobre os limites de transformação do mundo do trabalho no Brasil. É sobre o surgimento de tais institucionalidades que trata o capítulo 2.

CAPÍTULO 2

A INSTITUCIONALIDADE DAS POLÍTICAS DE TRABALHO E EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

As intervenções de agentes públicos nas questões reguladoras do mundo do trabalho pressupõem a existência de instâncias na estrutura estatal responsáveis pela coordenação e sistematização de demandas sociais, sua elaboração e resposta na forma de políticas públicas. Assim, tomando a sistematização de Castel (1997) sobre a construção das sociedades salariais, parto do pressuposto de que a atuação do Estado via construção de canais com a sociedade civil com vistas à produção de políticas públicas de trabalho e qualificação profissional têm relação direta com a democracia, a perspectiva de criação de formas de igualdade relativa bem como de integração.

A criação de estruturas no Estado ligadas à questão do trabalho e da qualificação profissional se insere no processo de expansão do Estado, que por sua vez encontra diversos desafios tanto em escala nacional – ligadas a diferentes sistemas de proteção social e de interação entre Estado e sociedade – quanto em formas de enfrentamento em relação às crises econômicas, aos desafios do mundo do trabalho e aos avanços de práticas neoliberais que questionam o Estado como agente promotor de coesão social. A resposta dada pelo Estado ao problema da integração social através da construção de uma relação salarial como base das relações de trabalho e dos direitos a ela associados carrega um conjunto de arranjos institucionais.

Ao longo da história da república no Brasil é possível detectar um contínuo processo de aumento da estrutura do Estado, de refinamento e complexificação das decisões e de uma participação social no debate público. Como será discutido mais adiante, no capítulo 3, o período da primeira república, caracterizado pela quase ausência de canais entre Estado e sociedade civil, numa concepção mais restrita do Estado, se apresenta como

Concentrado em seus poderes executivos, vazio de política, racionalmente gerencial, quando muito concebido como defensor de uma democracia minimalista e de uma sociedade civil capacitada para firmar parcerias ou atuar em processos de descentralização participativa meramente protocolares (NOGUEIRA, 2004, p.47)

Logo, a articulação de segmentos da sociedade civil evoca possibilidades de inscrever suas demandas no espaço público. Um exemplo interessante é o da regulamentação das legislações trabalhistas, na condição de resultado desse processo no qual o Estado incorpora parte das reivindicações da sociedade civil em alguns

momentos, e em outros toma decisões sem aberturas de diálogos com a sociedade. Logo, trata-se de uma relação que não ocorre de maneira unívoca, já que a sociedade civil é perpassada por interesses divergentes e conflituosos²³.

Em relação ao campo específico do estudo das políticas públicas, é fundamental destacar o aspecto do funcionamento das instituições, os limites e as possibilidades dos atores nos processos de tomada de decisão. A questão não pode ser resumida, como nos lembra Souza (2006), tão-somente às pressões dos grupos de interesse, já que se faz necessário, por exemplo, identificar a dinâmica do processo de acumulação do capital e suas influências na constituição do jogo político, além de outros critérios analíticos. Também não é o caso de identificar o Estado como puro reflexo dos interesses das elites – tal como sugerido na teoria das elites, a qual será discutida brevemente adiante.

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma "autonomia relativa do Estado", o que faz com que o mesmo tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas. Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de políticas públicas. A margem dessa "autonomia" e o desenvolvimento dessas "capacidades" dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país. (SOUZA, 2006, p.27)

Na busca pela identificação dessa processualidade da tomada de decisão do Estado e sua relação com a sociedade, Souza (2006) destaca quatro elementos analíticos: a própria política pública, a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições onde as políticas públicas são decididas, desenhadas e implementadas. É importante, pois, a tentativa de destacar a chegada da demanda social (o problema a ser resolvido) ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*polity*), e ao mesmo tempo as instituições/regras que orientam a decisão e a implementação da política pública. Ao lado deste aspecto institucional é fundamental tomar como base a configuração política de cada lugar em cada época, o regime político, a forma de distribuição do poder. No caso do Brasil, o período republicano vive idas e vindas de autoritarismos, marcado pela herança patrimonial, caracterizado em certa medida por instituições democráticas frágeis e pela coexistência de comportamentos político-administrativos modernos e tradicionais (FREY, 2000) e ao mesmo tempo marcado pela

²³ Para Durighetto, a partir da constituinte de 1998 “passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação, pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscaria reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais.” (DURIGHETTO, 2007, p.168)

entrada paulatina de novos atores políticos em cena, transformando e reestruturando o processo político.

O processo de democratização materializado na configuração das arenas decisórias criadas após a Constituição Federal de 1988 possibilitou alguns tipos específicos de neocorporativismo. A base da crítica que acentua a dimensão neocorporativa baseia-se no já citado trabalho de Schmitter (1974), cuja interpretação sobre o Estado contemporâneo o associa a grupos de interesse que, legitimados pelo reconhecimento do Estado, ganhariam ares de representatividade social. Aqui a interação dos grupos com o Estado é delimitada por uma dupla premissa: o Estado garante a legitimidade e a participação, todavia o mesmo Estado controla e distribui os recursos de poder à medida do interesse daqueles que o administram. Nascido no âmbito das relações entre capital e trabalho, o modelo neocorporativo extrapola os limites dos órgãos dedicados à questão do trabalho (LIJPHART, 2000).

O interesse de Stepan, Schmitter e Waisman sobre a forma como os atores sociais são incorporados à estrutura decisória do Estado também pode ser elucidada a partir da análise de Hirschman (1970), que buscava compreender o grau de liberdade de agentes em uma organização e sua capacidade de fazer valer suas vontades na produção de políticas. Hirschman distinguiu três formas de resolução de conflitos nas organizações: a “saída”, a “voz” e a “lealdade”. A “saída” se relaciona a uma decisão de algum dos agentes em “sair” da organização (uma inversão do modelo de exclusão de Waisman); a “voz” se relaciona à expressão de opinião, à crítica e ao protesto como forma de exercer influência; a lealdade, por sua vez, tem a ver com o abandono de um objetivo por parte do(s) agente(s) em nome da lealdade e de fidelidade. Identificar estas três lógicas de ação revela o modo de incorporação de atores no sistema político e o potencial de representação política de suas atuações no Estado. A perspectiva de Hirschman também revela padrões de interação entre Estado e sociedade civil e os mecanismos de produção de normas socialmente validadas. Cortes e Gugliano (2010), baseados no estudo de Kenworthy (2003), destacam que estas formas podem ser vistas como “organizações embrionárias” neocorporativas criadas pelos Estados e por ele bastante influenciadas (dinâmica clássica do Sistema Público de Emprego brasileiro, como será visto).

Entretanto, os fóruns participativos, no entanto, permaneceriam em última instância livres para recusar cooperação com os governos, mesmo que estes colaborem para resolver seus problemas organizacionais. A participação de representantes de diferentes grupos de interesses nos fóruns,

vistos como organizações intermediárias, pode não significar atribuição de “licenciamento” estatal às associações – ou sindicatos –, tal como ocorre no corporativismo estatal, mas, sem dúvida, tem o caráter de “reconhecimento” e, portanto, de legitimação desses representantes frente aos membros das respectivas associações, como ocorre no neocorporativismo ou corporativismo societal. Desse modo, os representantes são vistos como líderes capazes de influenciar políticas. Mais do que isso, muitas vezes, os representantes podem comprometer-se em favorecer o cumprimento de decisões ou até mesmo podem tornar-se responsáveis, junto com suas organizações, pela execução das políticas (CORTES E GUGLIANO, 2010, p.52)

Os arranjos construídos a partir das formas mais recentes de arenas decisórias (conselhos, fóruns, comissões) permitem a incorporação de determinados atores até então excluídos (principalmente no nível local) por processos de descentralização. Vale ressaltar que as práticas de descentralização podem significar, para além de uma resposta a uma perspectiva de Estado mínimo, uma possibilidade de inserção de novos agentes nos processos decisórios – conferindo maior distribuição de poder para a sociedade civil. A relação do Estado com outras institucionalidades para além de classificações como as de “Estado, mercado e sociedade civil” (OFFE, 1989) ou “Estado e Mercado” como sinônimos de público e privado (VACCA, 1991) tem o potencial de associar-se à consolidação de processos de participação e às “transformações mais ou menos radicais nas instituições que orientam papeis e as condutas de diferentes atores” (NIEDERLE E GRISA, 1999, p.99).

Aliás, um tipo de visão decorrente das teorias de Jürgen Habermas (2003) e Axel Honneth (2003) a respeito de formas de democracia deliberativa contribui para destacar outra face dos arranjos institucionais dedicados à questão do trabalho. Habermas, ao enfatizar a esfera pública como arena de debates, conflitos e negociações entre os agentes, revela a rede comunicativa capaz de produzir ações antes de tudo dialógicas. A esfera pública articula, para Habermas, agentes da sociedade civil e do Estado (em uma relação moldada por diversos controles), numa perspectiva de aprimoramento da democracia e dos monopólios de representatividade do parlamento. O interesse de Habermas se concentra em como arenas autônomas da sociedade civil poderiam incrementar a racionalidade comunicativa de modo a enfatizar os laços de solidariedade como mecanismos de promoção de integração e regulação. Assim, a interação entre os atores teria o potencial de gerar para além de padrões de relação, novas formas de canalização de demandas em direção à sociedade política cada vez mais legitimados e integrados.

Decorre de novas formas de participação nas arenas decisórias do Estado potenciais tanto de cooptação, de “saída” e “lealdade” decorrentes dos hibridismos de formas corporativas, à incorporação de críticas e de mecanismos comunicativos como

forma de fortalecimento da esfera pública. O que parece ponto comum das diversas abordagens aqui trazidas e confrontadas aos órgãos dedicados ao tema do trabalho (voltarei a este assunto no capítulo 4) é que a vontade dos agentes públicos (a sociedade política) determina a possibilidade de ação da sociedade civil no campo da formulação de políticas públicas. Ao fim, a produção de mecanismos de regulação pública do trabalho pode ter origem em diversos arranjos. O potencial desses mecanismos de regulação parece ter relação a forma com que foi moldado, visto que como fora destacado por Cardoso e Lage (2007), um sem-número de normas trabalhistas sequer são seguidas ou respeitadas (ou o são parcialmente) – o que não significa a ausência de normas, mas a sua não legitimação nos cotidianos de trabalho.

Desse ponto de vista, a interrogação sobre a atual configuração das políticas públicas de educação profissional, e antes, do lugar da sociedade civil e da classe trabalhadora na política, é, quase inevitavelmente, uma interrogação histórica sobre a possibilidade democrática de uma sociedade, que

após um século de republicanismo e industrialização, entra no mundo contemporâneo com uma modernidade incompleta; uma sociedade onde há uma confusão entre o público e o privado, uma incapacidade para fazer valer a igualdade jurídica formal, uma forte hierarquia de privilégios e lugares sociais, uma complexa e variada estrutura de preconceitos, uma mescla indistinguível entre o arbítrio e a transgressão, uma violência espantosa para impedir a reinvenção coletiva e, talvez o que mais impressiona, uma conexão aparentemente muito pouco necessária entre as capacidade coletivas de julgar, querer e agir nos momentos fortes de expressão política (PAOLI, 1989, p. 40).

Nesse sentido, requer entender a singularidade da relação entre Estado e sociedade no Brasil, do lugar das camadas populares nos processos políticos, na consolidação dos direitos, não tomando modelos prontos como gabaritos analíticos. Pensar em como se deu o desenvolvimento de temas ligados à desigualdade, à classe trabalhadora, à participação popular na história contemporânea e ao lado disso como se deu a construção de um modelo de regulação do trabalho fortemente marcado pela dinâmica social e política do país. Como destaca Paoli, “no interior de quais regras simbólicas se constituíram dominantes e dominados na hierarquia de desigualdades sociais republicana, urbana e industrial?” (1989, p. 41).

Busco reconstruir historicamente a construção dos espaços institucionais de construção de políticas públicas de trabalho e de qualificação profissional como parte de um processo de construção do Estado brasileiro, destacando quais foram os agentes responsáveis por tais políticas, os canais de demanda criados pelo Estado para o diálogo com a sociedade civil, as mudanças no escopo de atuação dos órgãos bem como a

criação de diferentes institucionalidades na estrutura do Estado. O processo de expansão da estrutura do Estado significou novas possibilidades de intervenção no nível da regulação do trabalho, todavia um questionamento a ser feito é: de fato, é possível afirmar que há um contínuo aumento do papel do Estado como agente regulador do trabalho? O que o desenho das relações entre Estado e sociedade civil conformadas em cada órgão representa em termos de possibilidades de transformações qualitativas na oferta de qualificação profissional? Como a tensão entre clientelismo, burocracias insuladas, participação social e a herança corporativa se apresentam nos órgãos criados para gerir as questões do mundo do trabalho no Estado brasileiro?

Para operacionalizar essa busca, analiso o processo de criação de cada um dos órgãos – agentes envolvidos e a dinâmica institucional estruturada em cada órgão – bem como o significado que cada um dos arranjos institucionais carregam em termos de relação Estado x classes trabalhadoras.

2.1 O CONSELHO NACIONAL DO TRABALHO

Signatário do Tratado de Versalhes, em 1919, o Brasil se comprometera a criar um órgão dedicado às questões trabalhistas e previdenciárias, até então executadas pelo Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Em 1923, por meio do decreto nº 16.027, foi criado o Conselho Nacional do Trabalho (CNT), vinculado ao ministério anteriormente citado. Antes disso, em 1918, segundo diligências do deputado federal Maurício de Lacerda, a Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados aprovou e o Congresso ratificou (Decreto nº 3.350/1918) a criação do chamado Departamento Nacional do Trabalho²⁴, convertendo-se no primeiro órgão na estrutura do Estado brasileiro a cuidar de questões ligadas ao mundo do trabalho. O Departamento Nacional do Trabalho, órgão de execução e fiscalização²⁵, foi alvo de

²⁴ O Departamento Nacional do Trabalho aproveitaria a estrutura do Serviço de Povoamento, do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, dedicando-se principalmente ao controle da mão-de-obra estrangeira em território brasileiro. De acordo com Kornis (s/d), este órgão foi encarregado de fiscalizar a legislação social no Brasil, além de “dirigir e proteger as correntes imigratórias que [procurassem] o país e amparar as que se [formassem] dentro do mesmo; superintender a colonização nacional e estrangeira; executar todas as medidas atinentes ao serviço das terras devolutas do Acre, e regulamentar e inspecionar o patronato agrícola” (KORNIS, s/d, p.1)

²⁵ Cabe ressaltar que mesmo antes do advento da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), já havia de maneira dispersa uma legislação trabalhista no Brasil. O antigo Código de Civil, de 1916, e a sua primeira atualização na forma da Lei nº 3.725/1919, introduziram formas de primárias de regulação sobre a locação de serviços – uma forma primitiva de contrato individual de trabalho. Ainda no Código Civil havia normas reguladoras de contratos de prazo determinado, aviso prévio, desligamento por justa causa, reparação decorrente de desligamento sem justa causa. Leis editadas posteriormente versavam sobre caixas de aposentadorias para os trabalhadores do serviço ferroviário (1923), direito de férias (1928),

críticas de diversos segmentos do empresariado e sua organização e operação jamais fora levada a cabo, desaparecendo quando da criação do CNT.

O artigo 2º do Decreto Nº 16.027, de 30 de abril de 1923, que cria o Conselho Nacional do Trabalho trata das competências do órgão:

Além do estudo de outros assuntos que possam interessar à organização do trabalho e da previdência social, o Conselho Nacional do Trabalho ocupar-se-á do seguinte: dia normal de trabalho nas principais indústrias, sistemas de remuneração do trabalho, contratos coletivos do trabalho, sistemas de conciliação e arbitragem, especialmente para prevenir ou resolver as pargues, trabalho de menores, trabalho de mulheres, aprendizagem e ensino técnico, acidentes do trabalho, seguros sociais; caixas de aposentadorias e pensões de ferroviários, instituições de crédito popular e caixas de crédito agrícola (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

Órgão de caráter consultivo (e não deliberativo como o anterior Departamento Nacional do Trabalho), o CNT era composto por doze membros escolhidos pelo presidente da república, sendo dois operários, dois patrões, dois funcionários do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio e seis pessoas reconhecida competência em assuntos trabalhistas e previdenciários. Assim, como maior aceitação do patronato – que o utilizava como espaço de pressão sobre o executivo (cf. GOMES, 1999) – o CNT passa a discutir e elaborar anteprojetos de leis e de propor reformas de leis, de que são exemplos a reforma da lei dos acidentes de trabalho e a regulamentação da lei de férias – que regulamentava a obrigatoriedade de quinze dias de férias por ano sem ônus ao trabalhador. Sobre esta última, Kornis (S/D) afirma que

Nesse momento, o CNT foi encarregado de planejar e executar a fiscalização desse regulamento. A reação do empresariado à Lei de Férias foi grande. As associações industriais paulistas protestaram, enviando ao CNT um relatório em que se declaravam prejudicadas: além de desorganizar o trabalho fabril, a nova lei traria um acréscimo de 5% no custo da produção (KORNIS, S/D, p.3).

A configuração inicial do CNT como uma primeira forma de órgão tripartite o transformou em um espaço de debates e formulação de políticas até então inédito no Brasil, passando posteriormente a exercer funções executivas (Decreto Nº 18.074/1928). O papel fiscalizador então rechaçado no natimorto Departamento Nacional de Trabalho passa a fazer parte da estrutura do CNT de acordo com as seguintes diretrizes:

trabalho de menores de idade (1927). De modo especial, o que nos interessa neste estudo e será discutido posteriormente, a reforma constitucional de 1926 permitiu ao legislativo federal competência privada para legislar sobre a questão do trabalho. Nesse momento é importante destacar como a criação de um órgão com funções fiscalizadoras como o Departamento Nacional do Trabalho, mesmo num período anterior à Consolidação das Leis do Trabalho, já causara descontentamento entre o empresariado, resultando na não efetivação do órgão.

cumprir e fazer cumprir as disposições legais e regulamentares referentes às caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários, dos portuários e outras classes [...]fiscalizar as companhias e empresas que operarem sobre seguros contra acidentes de trabalho e quaisquer outros seguros sociais [...]fiscalizar a execução do regulamento para a concessão de férias aos empregados e operários dos estabelecimentos comerciais, industriais, bancários e outros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017b).

Além disso, o órgão passa a exercer função arbitral a partir da mesma norma regulamentadora, sendo então a ele responsável:

Intervir, quando solicitado por uma ou ambas as partes, nas questões coletivas entre operários e patrões, podendo servir de mediador para acordo ou arbitragem, desde que os interessados se obriguem previamente a aceitar ou a cumprir a decisão arbitral (id.ibid.)

A partir de então, e por outros decretos tais como o nº 21.396/1932 e 20.291/1931, que devolve as funções fiscalizadoras ao Departamento Nacional de trabalho, vai sendo moldado o início daquilo que viria a ser na década seguinte o nascimento da Justiça do Trabalho – órgão efetivamente criado em 1941. O CNT passa, então, a contar com Câmaras responsáveis por julgamentos em primeira e segunda instâncias e posteriormente divididas entre Câmara de Previdência Social e Câmara de Justiça Trabalhista. Mesmo com uma eficácia limitada no que se refere ao escopo da classe trabalhadora de então, a importância da consolidação do CNT representa um importante elemento político no sistema de relações do trabalho no Brasil dos anos 1920/1930.

O CNT representa também uma primeira oportunidade de acompanhamento da composição de um colegiado de membros, sua trajetória social e da forma pela qual a escolha dos membros reflete uma configuração das relações entre Estado e sociedade civil e de composição de uma elite do movimento operário bem como do patronato. À medida em que as funções do CNT eram diversificadas e tornadas mais complexas, seu colegiado também era transformado. A título de exemplo, quando o órgão passa a ser responsável por decisões arbitrais, novos membros eram nomeados e aumenta-se o quantitativo da composição classista do órgão: de três para quatro membros indicados por entidades patronais e sindicais a partir de 1934, além da nomeação de importantes figuras do campo político oriundos de entidades da indústria, notadamente: Francisco Oliveira Passos (presidente do Centro Industrial do Brasil), que fora nomeado membro do conselho em 1928, Jorge Street e Vicente Galliez, e, posteriormente, Americo Ludolf (ligado a então Federação Industrial do Rio de Janeiro). Dos oito presidentes do CNT

entre 1923 e 1946, apenas um não era bacharel em Direito²⁶ (Mário de Andrade Ramos, engenheiro e ex-vice-presidente da Confederação Industrial do Brasil), o que reflete a herança bacharelesca do século XIX na composição do colegiado – e, em decorrência, os vínculos com segmentos da elite burocrática dos indicados aos cargos.

Elemento central para o entendimento dos rumos das políticas de trabalho e qualificação profissional, a centralização política no poder executivo já se fazia presente antes dos embates entre oposição e situação na década de 1920. Quando da revisão constitucional de 1926²⁷, os rumos do presidencialismo foram fortemente questionados e têm seu ápice de tensão no governo de Artur Bernardes. Segundo um dos maiores críticos ao processo de revisão constitucional, o senador Muniz Sodré²⁸, tratava-se de uma reforma inconstitucional, posto que, no seu ponto de vista, concentraria mais poderes decisórios nas mãos do presidente.

Importante ressaltar algumas transformações na organização dos trabalhadores no período em questão tais como o aumento no número de greves entre 1919 e 1923 e a partir de 1927. Em 1920 realizava-se o primeiro congresso operário brasileiro no Rio de Janeiro. Como será visto com mais detalhes no próximo capítulo, há, a partir dessa conjuntura, um controle e repressão maiores do Estado para com o movimento sindical – afastando por completo qualquer possibilidade de incorporação desses atores no sistema político, ao passo que estes movimentos passavam a ocupar posição cada vez mais central como canais de demanda dos segmentos urbanos.

A incapacidade do congresso e do sistema partidário em representar o acúmulo de demandas sociais fazia com que as classes trabalhadoras, os militares de baixa patente (movimento tenentista, notadamente), o crescente movimento pelo voto secreto

²⁶ Foram eles: Augusto Viveiros de Castro, Ataulpho Napoléon de Paiva, Mario de Andrade Ramos, Cassiano Tavares Bastos, Francisco Rezende Barbosa, Silvestre Péricles de Góis Monteiro, Filinto Müller e Geraldo Montedônio Bezerra de Menezes.

²⁷ A reforma constitucional de 1926 consistiu basicamente de cinco itens: situações em que o governo federal poderia intervir nos estados; acrescia as atribuições do congresso em legislar sobre temas de comércio, trabalho e previdência e, por outro lado proibia ao congresso a mobilização da guarda nacional e limitava o poder parlamentar de definição do orçamento; a possibilidade do veto parcial por parte do presidente, ante a então única possibilidade de veto total; a proibição do judiciário julgar atos dos poderes executivo e legislativo e, por último, a emenda sobre direitos e deveres dos cidadãos que, dentre outras coisas, possibilitava a expulsão de estrangeiros “perigosos à ordem pública”. Segundo Lang, “para os opositores da revisão, esta tornou a Constituição um estatuto verdadeiramente antiliberal. Para os promotores da reforma, entretanto, esta era ‘sustentada pela verdadeira opinião nacional’ e se fez ‘contra o espírito prepotente e anárquico da oposição subversiva’; para estes, a reforma não retirava o caráter liberal da Constituição, mas antes, possibilitava ao governo fazer respeitada a lei, defendida a ordem. Oposição e situação, cada qual ao seu modo, tinham o modelo liberal como parâmetro para sua posição [...] A análise das emendas aprovadas mostra que houve uma grande modificação no equilíbrio existente entre os poderes” (LANG, 1987, p.99-100).

²⁸ Antônio Muniz Sodré de Aragão (1881-1940).

e pelo voto feminino e um incipiente mas já ativo movimento negro pouco ecoassem no legislativo. Ao mesmo tempo, o executivo federal, ao criar o CNT consultivo e deliberativo em temas sobre trabalho e previdência social o povoou com uma elite senão já burocrática, que tinha um trânsito nas burocracias – tanto que a partir da estrutura do CNT foi criada, anos depois, a Justiça do Trabalho. Tal conjuntura reforçou a exclusão das classes trabalhadoras do sistema político e abriu a possibilidade para hibridismos de ação política tais como a coluna Prestes – movimentos fora do sistema político que abrangem sua base social incorporando desde uma classe média urbana até *outsiders* em condições de pobreza e insegurança pelo interior do Brasil, contribuindo ainda que indiretamente para futuras formas organizativas de trabalhadores. É a partir da década de 1930 que se observa o início de um processo de inclusão de indivíduos oriundos das classes trabalhadoras em instâncias decisórias do Estado. O Ministério do Trabalho é o primeiro exemplo dessa nova fase, tal como será visto a seguir.

2.2 MINISTÉRIO DO TRABALHO

O processo de reinvenção do Brasil inaugurado em 1930 marca uma tentativa de rompimento político e simbólico com um ordenamento fortemente arraigado na tradição oligárquica²⁹ reforçada, dentre vários mecanismos, pelo pacto federativo que dá ao poder local a iniciativa de organização das concertações políticas e sociais. Tal como afirma Lessa (2012), a revolução de 1930 inaugura um artifício que desde então se firmou no Brasil: a invenção institucional como forma de moldar relações sociais e modificar estruturas de poder:

A configuração do Brasil moderno, a partir da Revolução de 1930, exigiu atos de demiurgia, emanados de intervenções no campo do direito público e constitucional: 1930 como evento é o contraponto ao particularismo e a autarquia oligárquicas. Ainda que a cultura localista e coronelística não tenha desaparecido, uma nova ideia de espaço público acabou por emergir, inscrita na fisionomia de um Estado unitário que se impôs à nação, como sua condição de inteligibilidade e de consistência. O Estado republicano brasileiro, tal como hoje o imaginamos, é obra posterior a 1930 (LESSA, 2012, p.518).

Ao retratar aquilo que chama de atos de demiurgia, Lessa destaca a maneira pela qual alguns institutos são recepcionados por diferentes regimes políticos e pelas

²⁹ Perissinotto (1993) chama atenção que o termo oligarquia, e em especial, a variação “oligarquia regional”, traz desvantagens à análise dos processos políticos sobre a primeira república. Afirma Perissinotto que assim oculta-se as divergências e ao mesmo tempo as semelhanças. Oculta as divergências existentes nas classes e frações das classes dominantes e oculta as possibilidades de análise de pontos em comum entre as diversas “oligarquias regionais”, visto que o *mainstream* analítico tende a atribuir interesses específicos às elites de cada região, impedindo uma visão ampliada dos interesses comuns (algo próximo à noção de “bloco no poder”).

sucessões de textos constitucionais no Brasil e atribui ao código eleitoral de 1932 um de seus exemplares. Todavia, mesmo que a década de 1930 tenha inaugurado uma concepção diferente de espaço público, um olhar sobre a trajetória do Conselho Nacional do Trabalho, do Departamento Nacional do Trabalho (ambos criados na primeira república) e sua recepção na estrutura do Ministério do Trabalho, criado em 1930, revela alguns traços de continuidade em relação ao um projeto de organização institucional com vistas a regulamentar as relações de trabalho formalmente estabelecidas (nos moldes da chamada cidadania regulada, conceituada por Wanderley Guilherme dos Santos). O que claramente distingue a ruptura de 1930 no que tange à institucionalidade regulamentadora das relações de trabalho é, além da criação de órgãos dedicados à área, a elevação das novas instituições reguladoras do trabalho a uma condição de elemento civilizatório e base da plataforma de ação do Estado³⁰.

O caráter fiscalizador, deliberativo, consultivo e arbitral (com uma estrutura formalmente estabelecida no que hoje chamados de tripartite) já estava posto na estrutura dos órgãos citados no tópico anterior. Uma regulação sobre os contratos de trabalho já estava posta via código civil. As bases da rede federal de educação profissional já haviam sido lançadas vinte anos antes no governo de Nilo Peçanha (tratarei pormenorizadamente desse assunto no próximo capítulo). O que trouxe de novidade a criação do Ministério do Trabalho, então? O que significou para a regulação pública do trabalho a criação de um ministério em 1930? Quem ali estava representado? São os questionamentos que tentarei responder em seguida.

Centralizado na estratégia política do governo Vargas, o Ministério do Trabalho fora chamado por seu primeiro titular, Lindolfo Collor, de “ministério da revolução”. A perspectiva orientadora era claramente a de intervenção sobre os conflitos entre capital e trabalho (antes tratados internamente na estrutura do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio). Criado em 26 de novembro de 1930, o Ministério do Trabalho teve alguns colaboradores com forte peso no meio sindical e empresarial da época. Jorge Street, empresário e que futuramente ocuparia cadeira no CNT, Evaristo de Moraes (advogado com forte participação em diversas causas operárias), Agripino

³⁰ A força simbólica e o caráter civilizatório das novas instituições do trabalho ficam claros em eventos públicos tais como o anúncio feito por Vargas quando da instalação da Justiça do Trabalho: em pleno estádio de São Januário (o maior do Brasil até então), num 1º de maio (de 1941), o presidente anuncia à massa a importância histórica daquele órgão.

Nazareth (militante anarquista)³¹ e Joaquim Pimenta (também advogado ligado a movimentos de trabalhadores e um dos ideólogos da futura Aliança Nacional Libertadora) foram alguns dos que participaram de um intenso processo inicial de produzir normas reguladoras da relação entre Estado, trabalhadores e empresários.

A regulamentação da jornada de trabalho de algumas categorias profissionais, criação de caixas de assistência e aposentadoria, normas sobre trabalho infantil e feminino foram levadas a cabo nos dois primeiros anos após a criação do Ministério do Trabalho. A lei de sindicalização (Decreto Nº 19770/1931) representou, por seu turno, uma intervenção do Executivo na transformação da relação entre Estado e classes trabalhadoras. Reconheceu-se e controlou-se, a partir de então, todas as organizações sindicais. Os artigos 2º e 15 da referida lei exemplificam o controle do Ministério do Trabalho sobre os sindicatos³²:

Art. 2º Constituídos os sindicatos de acordo com o artigo 1º, exige-se ainda, para serem reconhecidos pelo Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, e que adquirirem, assim, personalidade jurídica, tenham aprovados pelo Ministério os seus estatutos, acompanhados de cópia autêntica da ata de instalação e de uma relação do número de sócios com os respectivos nomes, profissão, idade, estado civil, nacionalidade, residência e lugares ou empresas onde exercem a sua atividade profissional.

§ 1º Dos estatutos devem expressamente constar: os fins da associação; o processo de escolha, as atribuições e os motivos de perda de mandato dos seus diretores; os direitos e deveres dos sócios, a forma de constituição e administração do patrimônio social; o destino que se deve dar a este, quando, por exclusiva deliberação dos sócios, se dissolver a associação; as condições em que esta se extinguirá, além de outras normas de fundamento.

§ 2º As alterações introduzidas nos estatutos não vigorarão enquanto não forem aprovadas pelo ministro do Trabalho, Indústria e Comércio.

Art. 15. Terá o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, junto aos sindicatos, às federações e confederações, delegados com a faculdade de assistirem às assembléias gerais e a obrigação de, trimestralmente, examinarem a situação financeira dessas organizações, comunicando ao Ministério, para os devidos fins, quaisquer irregularidades ou infrações do presente decreto (BRASIL, 1931).

Assim, com o acúmulo de atos administrativos ao longo da década de 1930 e, em especial, com a Carta do Estado Novo, configurou-se um Estado marcado pela centralização política, mas que a elevava a outro patamar: uma estratégia de

³¹ Uma mudança importante em curso desde a primeira década do século XX foi a entrada em cena de um contingente de trabalhadores influenciados por ideais anarquistas em lugar de um sindicalismo de tipo assistencial. Interessante notar que no novo modelo de organização sindical havia uma catalisação de demandas por direitos civis e políticos, além de temas mais próximos aos cotidianos dos trabalhadores, tais como férias e jornada de trabalho. A título de exemplo, a jornada de trabalho de oito horas já havia sido regulamentada em 1907, mas foi de fato cumprida a partir da greve de 1919. A legislação de acidentes de trabalho passou por semelhante processo: sancionada em 1919 fora efetivada apenas em 1926. Lei de férias e código de menores igualmente se encontraram em situação de letra morta durante a primeira república (cf. VIANNA, 1978).

³² Ao mesmo tempo a proteção do trabalhador sindicalizado em pertencer ao movimento e expressar suas ideias ficavam asseguradas.

corporativismo inclusivo pela via da cooptação, marcado sobretudo por um antiliberalismo.

Assim, no final da década de 30, Vargas instaurava um governo baseado na centralização política, no intervencionismo estatal e no modelo antiliberal de organização da sociedade. Para o governo, o corporativismo era antes de tudo um programa de integração dos atores produtivos ao Estado, sob sua coordenação e vigilância. Para muitos na época, “...o corporativismo aparecia como a única maneira de, nas condições da sociedade brasileira, realizar-se o ideal popular-democrático” (SILVA, 2001, p.10)

Com um passado marcado pela centralização política (com algum nível de descentralização durante a primeira república), o período pós-1930 reafirma a supremacia do executivo federal com a criação de recursos administrativos, com a União passando a assumir maior parcela financeira frente aos demais níveis de governo.

A forma centralizada do Estado então emergente é resultado de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro e não menos importante -, foi no nível federal que se desencadeou uma bem-sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas. Esse duplo movimento dotou o nível federal de governo de uma capacidade de inovação política, de formulação de políticas de longo prazo e de cooptação do capital privado nacional e da classe trabalhadora que não teve – até muito recentemente - paralelo em qualquer outra instância de governo (ARRETCHE, 1996, p.7).

O caráter reformador do primeiro governo Vargas se deu basicamente pela via institucional, com impactos na estrutura do Estado e da sociedade. Foi o governo central quem teve maior capacidade de interpretar e transformar institucionalmente com vistas a conferir respostas às pressões de segmentos das elites urbanas e industriais, bem como de parte do movimento sindical.

Esse esforço de centralização e concentração do poder na esfera nacional, que teve na criação do sistema de interventorias um de seus suportes, teria implicações profundas do ponto de vista das relações entre os diferentes grupos dominantes e o Estado. Em primeiro lugar, resultou na subordinação ao comando do governo central dos executivos estaduais mediante sua inserção numa complexa engrenagem, envolvendo as interventorias, as elites locais e os representantes do governo federal. Em segundo lugar, desarticulou os mecanismos de influência das elites tradicionais, em virtude da expansão da capacidade decisória do Executivo federal, deslocando para essa instância as decisões estratégicas para o desenvolvimento econômico e social do país. Em terceiro lugar, o aperfeiçoamento e a diversificação dos instrumentos de intervenção do Estado nas diferentes esferas da vida social e política viabilizaram a implementação de um projeto nacional por cima da rivalidade entre as elites. Esse conjunto de mudanças foi aprofundado com a experiência da reforma do Estado, que, iniciada durante o governo constitucional, tem seu ápice com a instauração do regime autoritário. (DINIZ, 1999, p.25).

Essa inovação institucional se processou também por uma perspectiva de promoção de bases racionais-burocráticas no serviço público federal – ainda que

mesclado a uma base clientelista. Arretche (1996) destaca que esse processo na década de 1930 lança as bases do que ela chama de uma “burocracia dual”, marcada pelo mérito na criação de “ilhas de eficiência administrativa” livres de pressões políticas e ao mesmo tempo um corpo administrativo selecionado via critérios de favorecimento político³³.

Mecanismos de formulação de políticas públicas via burocracias insuladas³⁴ na atualidade, tal como o que formulou o texto base do PRONATEC³⁵ têm sua origem administrativa legitimada pela conjuntura aqui exposta. O problema que se coloca aqui é que junto ao argumento das vantagens de uma burocracia insulada e livre das pressões das oligarquias regionais, decorre o problema da ausência total de participação social no processo de formulação de políticas públicas³⁶.

Uma curiosidade do processo político em questão é que o corporativismo tripartite idealizado nos anos 1930 não fora efetivado em toda a estrutura do executivo,

³³ “Um dos aspectos envolvidos no reordenamento institucional do período considerado foi, como vimos, a nacionalização da política para diferentes áreas. Assim, as principais decisões relativas às políticas cafeeira, industrial, trabalhista e social passariam a depender de articulações e acordos efetuados dentro da alta burocracia estatal. Esse tipo de evolução refletiu a conjugação de alguns fatores. Em primeiro lugar, deve-se lembrar o esforço de centralização e fortalecimento da burocracia estatal, processo que culminou com a instauração do monopólio burocrático sobre as decisões. Em segundo lugar, observou-se uma acentuada expansão dos poderes legislativos do Executivo, evoluindo-se para um modelo de presidencialismo forte, levado às últimas consequências com a implantação da ditadura estado-novista que resultou no fechamento do Congresso e na eliminação dos partidos políticos. Finalmente, a montagem da estrutura corporativa de intermediação de interesses introduziu o sistema de representação direta dos interesses no interior do Estado, sem a mediação partidária. Consolidou-se um modelo que atribui ao Estado papel primordial não só nas decisões relativas às principais políticas públicas, como também na administração do conflito distributivo, na definição das identidades coletivas dos setores sociais em processo de incorporação, bem como na representação dos interesses patronais e sindicais” (DINIZ, 1999, p.27).

³⁴ O conceito de burocracia insulada significa um corpo administrativo livre de pressões sociais e com competência técnica.

³⁵ Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado em 2011 e que será discutido no capítulo 4.

³⁶ “A criação dos conselhos técnicos foi uma peça importante nessa engrenagem que viabilizou um sistema decisório mais aberto aos interesses econômicos, sem subverter a primazia da elite técnica. A partir do início dos anos 30, criaram-se inúmeros conselhos desse tipo, sobretudo na área da política econômica. Previstos pela Constituição de 1934, em seu art. 103, tinham por função assessorar o Estado na formulação de políticas e na tomada de decisões referentes a diversas áreas. Alguns eram dotados de poderes normativos e deliberativos, outros exerciam apenas funções de natureza consultiva. Entre os principais, podem ser destacados o Conselho Nacional do Café (1931), depois substituído pelo Departamento Nacional do Café; o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934); o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1934); o Conselho Federal de Serviços Públicos (1936), depois substituído pelo Departamento Administrativo do Serviço Público (1938); o Conselho Nacional de Águas e Energia Elétrica (1939); o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1943) e a Comissão de Planejamento Econômico (1994), tendo sido os dois últimos palco da célebre polêmica entre o líder industrial Roberto Simonsen e o professor Eugênio Gudim em torno da estratégia de desenvolvimento mais adequada ao país no mundo do pós-guerra, o primeiro defendendo o protecionismo e o planejamento econômico e o segundo, uma maior abertura externa da economia” (DINIZ, 1999, p.28).

visto que fora construída uma assimetria entre empresários e trabalhadores, com a exclusão dos últimos de qualquer acesso a instâncias decisórias.

Em contraste com o modelo tripartite do corporativismo liberal europeu, que implicava a inclusão de trabalhadores nos acordos negociados, institucionalizou-se no Brasil uma prática de negociação de teor restrito, excludente e fechada, que jamais tiveram participação nesse processo (DINIZ, 1999, p.28).

Esse modelo de corporativismo foi levado adiante posteriormente. A redemocratização do Brasil no período 1945-1964 não significou um questionamento do modelo. Houve continuidade no centralismo da União e dos desequilíbrios entre executivo e demais poderes. Apesar dos mecanismos de participação social gerados pela constituição de 1988, uma série de práticas institucional e culturalmente herdadas dos regimes anteriores permanece nas relações entre Estado e classes trabalhadoras no Brasil. A dinâmica da participação da Câmara dos Deputados contribui na visualização de algumas dessas nuances e seus impactos nas políticas de trabalho e qualificação profissional.

2.3 A CTASP E A CÂMARA DOS DEPUTADOS

A reforma do texto constitucional em 1926 permitiu ao congresso nacional legislar matérias sobre comércio, trabalho e previdência. Dez anos depois, em 1936, foi criada a primeira comissão permanente na Câmara dedicada à pauta do trabalho. A Comissão de Legislação Social, no seu artigo 55 especificava sua competência: “À Comissão de Legislação Social compete opinar sobre todos os assuntos atinentes à organização do trabalho, relação entre este e o capital e assistência para os trabalhadores”³⁷. A partir de então, uma série de divisões e novas comissões permanentes foram criadas até a atual configuração da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados. No quadro a seguir (Quadro 1) estão enumeradas as várias configurações das comissões permanentes dedicadas à temática do trabalho na Câmara.

37

Quadro 1

Histórico das comissões de trabalho na Câmara dos Deputados - Brasil

Pela **Resolução de 15/09/1936** foi denominada:

Comissão de Legislação Social, tendo sua competência regulamentada pelo art. 55, verbis "À Comissão de Legislação Social compete opinar sobre todos os assuntos atinentes à organização do trabalho, relação entre este e o capital, e assistência para os trabalhadores."

Através da **Resolução de 05/09/1947**, foram estabelecidas duas comissões distintas:

Comissão de Legislação Social - Art. 33, § 11: "À Comissão de Legislação Social compete opinar sobre os assuntos atinentes à organização do trabalho, relações entre este e o capital, e assistência aos trabalhadores."

Comissão de Serviço Público Civil - Art. 33, § 16: " À Comissão de Serviço Público Civil compete o estudo de todas as proposições referentes à criação, organização, ou reorganização, de serviços não subordinados aos Ministérios Militares, e das relativas a qualquer matéria sobre o pessoal do serviço público da União e das suas autarquias."

Com a **Resolução nº 34, de 20/08/1949**, foram mantidas as duas comissões:

Comissão de Legislação Social - Art. 27, § 5º : "À Comissão de Legislação Social compete opinar sobre os assuntos referentes à organização do trabalho, relações entre este e o capital e previdência social".

Comissão de Serviço Público Civil - Art. 27 § 9º : À Comissão de Serviço Público Civil compete o estudo de todas as matérias referentes à criação, organização, ou reorganização de serviços não subordinados aos Ministérios Militares, e das relativas ao pessoal do serviço público da União e de suas autarquias".

Através da **Resolução nº 582, de 01/02/1955**, passam a vigorar as comissões com as seguintes atribuições:

Comissão de Legislação Social - Art. 28, § 6º: " À Comissão de Legislação Social compete opinar sobre os assuntos referentes à organização do trabalho, relações entre este e o capital e previdência social, direito do trabalho e política social."

Comissão de Serviço Público - Art. 28, § 11: " À Comissão de Serviço Público compete opinar sobre a criação e organização de serviços subordinados aos Ministérios não militares e todas as matérias relativas ao serviço público civil da União, de suas autarquias ou entidades para-estatais, quer se trate de servidores em atividade ou não, e de seus beneficiários. "

Pela **Resolução nº 30, de 01/11/1972**, as Comissões criadas foram:

Comissão de Serviço Público - Art. 28, § 16: " À Comissão de Serviço Público compete opinar sobre a criação e organização de serviços subordinados aos Ministérios não militares e matérias relativas ao serviço público civil da União, de suas autarquias ou entidades paraestatais, quer se refiram a servidores em atividades ou não, quer a seus beneficiários ".

Comissão de Trabalho e Legislação Social - Art. 28, § 17 : "À Comissão de Trabalho e Legislação Social compete opinar sobre: a) assuntos referentes à organização do trabalho e relações entre este e o capital; b) direito do trabalho; c) organização profissional e sindical; d) política salarial; e) regulamentação do exercício profissional; f) previdência e assistência social."

A **Resolução nº 5, de 25/02/1989** alterou a Resolução nº 30/72, modificando competências e denominações de algumas Comissões:

A **Comissão de Serviço Público** não teve nome nem atribuição alterados;

A **Comissão de Trabalho e Legislação Social** passou a chamar-se **Comissão de Trabalho**. As atribuições referentes à previdência e assistência social passaram para a competência da Comissão de Saúde, Previdência e Assistência Social.

A **Resolução nº 17, inciso XIII, de 22/09/1989**, aglutinou as atribuições em uma única Comissão, que passou a ser denominada **Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público**.

Fonte: Câmara dos Deputados

Elaboração própria

A CTASP, fruto da reorganização advinda da Constituição de 1988, tem uma lista de competências³⁸ que extrapola qualquer outra das comissões criadas até então. No artigo 32 do regimento da CTASP encontram-se suas atribuições:

- a) matéria trabalhista urbana e rural; direito do trabalho e processual do trabalho e direito acidentário;
- b) contrato individual e convenções coletivas de trabalho;
- c) assuntos pertinentes à organização, fiscalização, tutela, segurança e medicina do trabalho;
- d) trabalho do menor de idade, da mulher e do estrangeiro;
- e) política salarial;
- f) política de emprego; política de aprendizagem e treinamento profissional;
- g) dissídios individual e coletivo; conflitos coletivos de trabalho; direito de greve; negociação coletiva;
- h) Justiça do Trabalho; Ministério Público do Trabalho;
- i) sindicalismo e organização sindical; sistema de representação classista; política e liberdade sindical;
- j) relação jurídica do trabalho no plano internacional; organizações internacionais; convenções;
- k) relações entre o capital e o trabalho;
- l) regulamentação do exercício das profissões; autarquias profissionais;
- m) organização político-administrativa da União e reforma administrativa;
- n) matéria referente a direito administrativo em geral;
- o) matérias relativas ao serviço público da administração federal direta e indireta, inclusive fundacional;
- p) regime jurídico dos servidores públicos civis e militares, ativos e inativos;
- q) regime jurídico-administrativo dos bens públicos;
- r) prestação de serviços públicos em geral e seu regime jurídico (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004).

O papel de uma comissão permanente pode ir desde a organização interna para a condução do processo legislativo a um espaço de produção de legislação. Para Santos (1997), o sistema de comissões aumenta as chances de os parlamentares satisfazerem suas bases eleitorais e atua na diminuição dos custos internos de trabalho, já que aos parlamentares fica incumbida a especialização em temas específicos.

Em uma análise da dinâmica da produção legislativa da CTASP da sua criação até 1997, Noronha (1999) confirma parcialmente a tese de Santos (1997)³⁹ ao afirmar que:

A lógica da ação parlamentar é complexa e não segue exclusivamente a lógica clientelista, partidária ou de especialistas. Os deputados não abdicam de atender às suas *clientelas*. Mas há diferenças substantivas entre o projeto e a sua transformação sem lei. A autoria do projeto em si

³⁸ De acordo com NORONHA (1999), a CTASP é “antes de tudo uma ‘comissão do trabalho’, secundariamente dos servidores públicos. Os projetos relativos à Administração Pública são também expressivos [...] mas raramente polêmicos. Os temas relativos à CLT ou às matérias trabalhistas monopolizam o debate interno da CTASP. Comparativamente às outras comissões permanentes da Câmara, a CTASP tem o segundo mais intenso volume de trabalho das comissões permanentes, só perdendo para a Comissão de Constituição e Justiça e Redação, por onde passam todos os projetos” (NORONHA, 1999, p. 92).

³⁹ CEA afirma que “em parlamentos cujo processo decisório é dominado pelas comissões permanentes, o comportamento dos deputados é determinado exclusivamente por considerações de natureza eleitoral, ou seja, a linha programática dos partidos deixa de ser referência para a atividade legislativa” (CEA, 1997, p.40).

é mais afetada pela lógica clientelista que sua aprovação. Nesse momento, os interesses partidários aliados a pactos ou valores de boa técnica legislativa suplantam, embora não anulem, lógicas particularistas (NORONHA, 1999, p.104-105).

As comissões da Câmara possuem 24 membros, além de um presidente e três vice-presidentes. A composição de cada comissão reflete a proporcionalidade dos partidos na Câmara, de modo que os grandes partidos têm maior número de membros. Pelo fato dos líderes de cada partido indicarem membros de cada comissão pode ocorrer a repetição de mandatos de membros por mais vários biênios consecutivos⁴⁰.

As comissões permanentes são, por definição regimental, um órgão de natureza técnica e a primeira instância deliberativa dos projetos introduzidos no Congresso. Assim, em tramitação ordinária, a mesa da Câmara encaminha as proposições legislativas recebidas às comissões permanentes, para a elaboração de um parecer que é submetido à votação na própria comissão. A aprovação formal desse parecer, na comissão, é condição para que um projeto seja transformado em lei. A rejeição de um parecer na comissão, ou a não apreciação de uma proposição na mesma legislatura leva ao arquivamento do projeto. Aprovado o parecer da comissão, o projeto se encontra pronto para ser incluído na ordem do dia e, em seguida, ser submetido à apreciação do plenário. Como inovação da Constituição de 88, a comissão pode aprovar, em caráter terminativo, os projetos sob sua jurisdição. Isto significa que estes não precisam passar pelo crivo do plenário, a menos que seja aceito recurso contra a decisão terminativa (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995, p.19).

Nas comissões são iniciadas as apreciações de projetos de lei – independentemente se por iniciativa do executivo, do congresso ou por iniciativa popular – cabendo ao plenário da Câmara o direito de retirar propostas das comissões em até cinco sessões legislativas e com 1/10 dos votos dos parlamentares. Trata-se de um poder de veto sobre as comissões que garante um controle das pautas tanto por questões políticas quanto administrativas⁴¹.

O regimento interno da Câmara dos Deputados tenta preservar o princípio de que a comissão seja a representação do Plenário, ao estabelecer que a composição das comissões obedecerá do critério de proporcionalidade partidária, porém os acordos políticos firmados entre os Líderes partidários podem desfigurar esta proporcionalidade. No caso da Comissão de Trabalho, esses acordos proporcionaram uma sobre-representação dos partidos de esquerda. No entanto, essa sobre-representação não favoreceu a aprovação de um maior número de projetos. Ao contrário, pode ter contribuído para que o Plenário não ratificasse as decisões da comissão, tendo em vista que as preferências ali representadas não guardavam correspondência com o Plenário da Casa (LODUCA, 1998, p.16).

O estudo de Noronha sobre a dinâmica da CTASP revelou uma predominância do legislativo sobre o executivo na definição das pautas, bem como de partidos de

⁴⁰ É o caso do deputado Sandro Mabel (PL-GO), que desde 1990, com poucas interrupções, ocupa uma cadeira na CTASP.

⁴¹ Há ainda o controle da presidência da mesa e do colegiado de líderes, que impõem limitações, ritmos ou mesmo o engavetamento de projetos.

centro e esquerda. Entretanto um elemento importante no conteúdo das pautas é que do ponto de vista da iniciativa legislativa há uma busca em

dar continuidade ao modelo legislado reforçado pela Constituição Federal de 1988 (ou ao menos mantê-lo), ao passo que a pauta do executivo procura introduzir rupturas no modelo (ou ao menos evitar que se ampliem dos Direitos do Trabalho) (NORONHA, 1999, p.98).

De todo modo, a capacidade legislativa do poder executivo por vezes destacada como um entrave à autonomia do poder legislativo se revela bastante complexa. Figueiredo e Limongi (1996) afirmam que o sistema de comissões no Brasil tem um papel fundamental de barrar propostas. No caso da CTASP, os estudos sobre o processo legislativo tomados como referência (LODUCA, 1998; NORONHA, 1999) destacam a forte interferência do plenário sobre as decisões das comissões – o aspecto regimental acaba por cercear a comissão, com uma grande quantidade de vetos de plenário e os chamados “pedidos de urgência”⁴², que retiram da comissão a autonomia na construção de debates, de audiências públicas e de promoção de maior abertura à sociedade civil. Figueiredo e Limongi (1996) destacam que, a despeito de tais desvantagens regimentais,

as regras regimentais tentam preservar o papel das comissões na apreciação das matérias sob sua jurisdição. Se o pedido de urgência ocorre num momento em que ainda não há parecer definitivo das comissões, e estas não se sentem habilitadas a emitir tal parecer na sessão em que o projeto em urgência passa a fazer parte da Ordem do Dia, podem solicitar o prazo de duas sessões legislativas para a elaboração do parecer. Findo o prazo concedido, a matéria será discutida e votada mesmo sem o parecer da comissão. Neste caso, o Presidente da Mesa designa um relator que dará o parecer em Plenário (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1996, p. 51).

Entretanto, no levantamento realizado por Loduca, dos 44 projetos transformados em lei, 70% deles transitaram em regime especial, com o pedido de urgência tendo sido mais frequente e estão associados na maior parte dos casos a projetos encaminhados pelo Executivo. Os mecanismos de apreciação e agilização por parte do Executivo acarretam uma perda de eficácia do legislativo como espaço de manifestação das vontades populares – restando nos casos em questão apenas o poder de *lobby* de indivíduos e grupos com alto capital político.

⁴² Figueiredo e Limongi (1995) afirmam que uma das formas de sobreposição do Executivo na tramitação de projetos (via colégio de líderes) que excluem formas amplas de debate e participação social são os pedidos de urgência. Nas palavras dos autores: “A influência do Colégio de Líderes no processo legislativo se dá através do recurso da urgência, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. Embora previsto como um recurso a ser utilizado, extraordinariamente, em matérias de relevância e urgência, não é desta forma que vem sendo utilizado o mecanismo da urgência na Câmara dos Deputados” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995, p.21).

Os limites institucionais conferem à CTASP um papel importante, mas por vezes sobrepujado pela atuação do Executivo. No capítulo 4 será feita a análise da tramitação do projeto de lei que deu origem ao PRONATEC, além de audiências públicas promovidas pela CTASP com caráter de avaliação das políticas públicas de qualificação profissional. O intuito será o de identificar a dinâmica interna da CTASP e como institucionalmente os limites dos regimentos e o peso das experiências anteriores de arranjos corporativos acabam por corroborar um discurso hegemônico a respeito do atual cenário das políticas de qualificação profissional no Brasil. A seguir destaco o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) e, em especial, o CODEFAT (Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador) como arena de debates e ator principal na gestão das políticas públicas de trabalho e qualificação profissional no Brasil.

2.4 O SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA E O CODEFAT: FINANCIAMENTO E DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRABALHO

O processo de expansão do Estado brasileiro (*state building*) se deu de forma fragmentada, permitindo que houvesse órgãos superpostos e burocracias difusas (cf. ARRETICHE, 1996), com impactos nos processos de regulação pública do trabalho. Nas últimas décadas caminha-se em direção a estruturas decisórias ao mesmo tempo hierarquizadas, com maior nível de descentralização territorial e maior abertura aos atores sociais no nível local.

O reconhecimento do problema do desemprego e das diversas formas de precarização do trabalho e da informalidade revelou a insuficiência da organização de programas ofertados até a década de 1970. Até então, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) davam suporte apenas aos trabalhadores formais – o que acarretava uma cobertura que não considerava a reinserção dos indivíduos no emprego. Apenas com a criação do Serviço Nacional do Emprego (SINE), em 1975, é que se começa a estruturar o chamado à época Sistema Público de Emprego, com a incumbência de reinserir os trabalhadores no emprego formal. De acordo com Theodoro (2002), a eficácia desse novo modelo se fez notar apenas a partir da década de 1990, quando um conjunto de medidas começa a dar forma ao Sistema Público de Emprego.

Resumidamente o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda é um conjunto de programas geridos pelo Ministério do Trabalho que abarca o Seguro-desemprego, abono salarial, intermediação de mão-de-obra (SINE), primeiro emprego, economia solidária e geração de emprego e renda (microcrédito). Para garantir a execução e ampliar o acesso de atores sociais ligados ao mundo do trabalho em nível local foram criadas comissões de emprego em todas as unidades da federação e em grande parte dos municípios. “Criou-se, assim, a partir da integração federal-estadual-municipal, uma rede de atuação que possibilitou uma maior capilaridade nas ações na área de políticas de emprego” (THEODORO, 2002, p.9).

A respeito dessa descentralização, da qual as comissões de emprego são exemplo, destaco o modo como a imagem do Estado – marcada pelo descrédito, pelo clientelismo e pela ausência de mecanismos democráticos de acesso à elaboração, execução e avaliação de políticas públicas – orientou um processo de reforma do Estado e construção de novos arranjos institucionais.

A construção desta nova imagem supõe o reconhecimento de que o Estado é passível de reformas orientadas tanto para a superação de características críticas de sua atuação no período nacional-desenvolvimentista quanto para sua adequação aos desafios postos pela globalização, pela reestruturação produtiva e pelo processo — ainda inconcluso — de democratização (FARAH, 2000, p.5).

Nesse processo de reforma do Estado, duas críticas são facilmente localizadas e propõem distintos significados ao processo (cf. DRAIBE, 1993). A primeira delas, fundamentada no chamado Consenso de Washington, atribui ao Estado nacional-desenvolvimentista uma crise que deveria ser solucionada por medidas que, na área social, incluiriam:

a privatização, através da transferência da produção de serviços públicos para o setor privado lucrativo; a descentralização das políticas sociais para as esferas locais de governo, como forma de aumentar a eficiência e a eficácia do gasto público; a focalização, orientada para a concentração da ação estatal em determinados serviços (considerados essenciais e não-passíveis de oferta pelo mercado) e em segmentos específicos da população, mais vulneráveis e expostos a situações de pobreza extrema (Draibe, 1993); mudanças na gestão dos programas estatais, de forma a dotá-los da eficiência e da eficácia atribuídas à gestão privada (FARAH, 2001, p.126).

Uma segunda fonte de crítica ao Estado brasileiro no início dos anos 1990, decorre de uma rediscussão dos processos de redemocratização e da necessidade de inclusão de políticas sociais na agenda democrática. Aqui a busca de novas formas de

articulação entre Estado e sociedade civil e a tentativa de criação de novas formas de solidariedade social⁴³ dão a tônica de uma reforma ideal do Estado. Nesse caso,

a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista sobretudo como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade, bem como do acesso aos serviços (FARAH, 2000, p. 12).

O que fica evidente da discussão sobre descentralização do Estado e a criação de novos arranjos institucionais, tais como as comissões de emprego, é que não se trata de um consenso e, mesmo com a existência de normas regulamentadoras, há variações quanto ao “arcabouço institucional vindo do período anterior e o grau de indução da descentralização exercido pelos governos estaduais⁴⁴ e pelo governo federal [além da] dinâmica política e social interna de cada localidade” (idem, p.15).

Todo o conjunto de políticas geridas no âmbito do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda tem como fonte quase única de financiamento o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT)⁴⁵, acarretando problemas de democratização dos processos decisórios e de eficácia das políticas no que concerne aos trabalhadores informais e atingidos por processos de precarização. Há no caso do FAT um mecanismo que atrela os recursos do fundo a um conjunto de ações que foge a uma perspectiva que considera diferentes propostas de educação profissional e de microcrédito (microcrédito popular e fomento à economia solidária). No que se refere à economia solidária, por exemplo, não há qualquer aporte do FAT para a execução de políticas dessa natureza, restando recursos ordinários do Tesouro Nacional – sujeitos às volatilidades do orçamento, arrecadação e à boa vontade dos políticos. No mesmo levantamento é apontado que

⁴³ No sentido atribuído por Lipietz (1984).

⁴⁴ Em um estudo sobre a Comissão Estadual de Emprego (CEE) do Rio de Janeiro realizado por Silva (2001), a questão da referência ao “arcabouço institucional” fica clara. Segundo a autora, a comissão de emprego é democrática “porque permite à parcela da sociedade civil participar da esfera pública, com poder de decisão e fiscalização. Entretanto, não é autônoma no âmbito estadual por depender politicamente das discussões e decisões do Codefat e, principalmente, do Poder Executivo Federal. Ademais, o tipo de arranjo corporativista estabelecido entre Estado e movimento sindical na CEE é influenciado pelas relações sociais e pela conjuntura histórica, econômica e política da sociedade. Se durante o Estado Novo e a Ditadura Militar pós-1964 pôde-se verificar as influências desses determinantes no estabelecimento dos arranjos corporativistas, explica-se o tipo de arranjo atual pela análise dessas mesmas categorias. Sendo assim, as mudanças ocorridas no Brasil com o processo de redemocratização, o novo sindicalismo, a criação das centrais sindicais, a crescente heterogeneidade da sociedade civil etc. possibilitaram uma reconfiguração no status público do movimento sindical e, por conseguinte, um rearranjo das relações corporativistas estabelecidas com o Estado” (SILVA, 2001, p.100).

⁴⁵ As receitas do FAT têm origem no PIS/PASEP, receitas financeiras dos agentes executores (BNDES, Caixa, Banco do Brasil, Banco da Amazônia, Banco do Nordeste e FINEP), cota da contribuição sindical e outras contribuições de menor monta.

programas de geração de emprego e renda são majoritariamente financiados por BNDES e Banco do Brasil, respectivamente.

Do ponto de vista das demais ações do SPETR, a dependência em relação ao FAT é total. Institucionalmente criado em 1990 o CODEFAT, Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador, tem como objetivo gerir os recursos do fundo, alocando-os de acordo com as políticas de trabalho, emprego e renda. Atualmente, o CODEFAT é composto por 12 conselheiros: quatro representantes do governo federal, quatro representantes das centrais sindicais e quatro representantes de confederações empresariais.

Instituição tripartite e paritária, o CODEFAT representa um caso de arranjo institucional próximo aos modelos institucionais nascentes no Brasil pós-Constituição Federal de 1988. Marcado por uma dualidade de ao mesmo tempo representar um espaço de debates e ser balizador das principais ações do Ministério do Trabalho, o CODEFAT tem poder deliberativo e se diferencia de outros conselhos de políticas sociais que são meramente consultivos (Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, CNAS; Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Agricultura Familiar, CONDRAF; Conselho das Cidades) ou gestores (Conselho Nacional de Previdência Social, CNPS; Conselho Nacional de Assistência Social, CNAS; Conselho Nacional de Saúde, CNS e, em certa medida, o Conselho Nacional de Educação, CNE). Assim, conselhos tripartites tais como o CODEFAT, são caracterizados não apenas pelo gerenciamento de fundos financeiros mas também pela gestão das políticas a estes associadas. O quadro a seguir traz algumas das diferenças entre a configuração dos conselhos citados quanto à composição, representação não-governamental e poder de decisão.

Quadro 2
Principais conselhos de políticas sociais – Brasil, 1998.

Conselhos	Composição	Representação não-governamental	Poder de decisão
CNE	Não paritário	Não vinculada	Consultivo
CNAS	Paritário, bipartite	Vinculada com eleições	Deliberativo
CNS	Paritário, bipartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CNPS	Não paritário, quadripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
CC	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
CONDRAF	Não paritário	Vinculada com indicação das entidades	Consultivo
CODEFAT	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo
Conselho curador do FGTS	Paritário, tripartite	Vinculada com indicação das entidades	Deliberativo

FONTE: Baseado em DRAIBE (1998)
Elaboração própria.

Os conselhos guardam profundas diferenças entre si⁴⁶, opondo-se a formas mais abertas de participação popular. Entretanto, a capacidade de definição de agendas nos conselhos é maior e com mais grau de liberdade em relação ao Executivo do que no comparativo com o orçamento participativo (maior experiência de participação social na esfera pública registrada em níveis locais no Brasil pós-redemocratização):

os conselhos são altamente institucionalizados enquanto os orçamentos participativos não o são. Os conselhos fazem parte da estrutura administrativa das áreas de política pública a que estão vinculados. Esse nível alto de institucionalização se expressa nas variações de conteúdo das agendas e nos diferentes tipos de decisão que os conselhos podem tomar em cada área de política pública. Por exemplo, enquanto na área de trabalho e emprego, eles decidem sobre os tipos de cursos de qualificação profissional que serão financiados com recursos públicos, na área de assistência social eles definem quais os provedores privados de serviços assistências estão aptos, de acordo com os critérios legais, a receber, ou continuar recebendo, recursos públicos. As agendas dos conselhos, as questões sobre as quais eles têm poder para decidir, e o seu papel institucional são modelados por regras pré-estabelecidas e pelas necessidades criadas pelas características institucionais de cada área. As linhas gerais da dinâmica de trabalho dos conselhos também são determinadas por regras legais e administrativas. Embora o seu detalhamento seja definido de forma consensual ou, em muitos casos, imposto pelos gestores, a estrutura geral – no que tange aos tipos de participantes, competência do fórum na área, por exemplo – não está aberta para discussão. Além disso, em contraste com a dinâmica de funcionamento dos orçamentos participativos, na qual o que será discutido é definido no início de cada processo anual, no caso dos conselhos a agenda está permanentemente aberta para as novas políticas, programas ou ações produzidas pelos gestores públicos. Diferentemente dos orçamentos participativos que articulam mecanismos de democracia direta e representativa, os conselhos são compostos exclusivamente por representantes (CORTES E GUGLIANO, 2010, p.63).

As resoluções produzidas pelo CODEFAT são a materialização do caráter de ator desse conselho, que por sua centralidade na estrutura do Ministério do Trabalho acabou por eclipsar um conselho consultivo nascido também nos pós-constituente de 1988 – o Conselho Nacional do Trabalho (CNTb)⁴⁷. A sobreposição entre CODEFAT e CNTb resulta do já mencionado processo fragmentado de expansão do Estado brasileiro. O CNTb continua regulamentado, mas sem qualquer eficácia. No intuito de corrigir e dar forma a um leque maior de demandas, durante o governo Lula foi criado o Fórum

⁴⁶ Apesar disso, algumas características além do horizonte corporativo que informa a criação de diversos conselhos lhes confere um grau de similitude: “Assim, pode-se afirmar que a interpretação oferecida por aqueles que consideram que as experiências participativas brasileiras constituem núcleos neocorporativos, nos quais diferentes interesses são representados, é a mais adequada para entender o papel institucional dos conselhos de políticas públicas. Nesses espaços institucionais, interesses que antes não tinham oportunidade de se manifestar, são colocados frente a gestores públicos que necessitam - de algum modo - encontrar respostas para novos tipos de demandas sociais. São fóruns altamente institucionalizados, organizados e regulados por regras legais e administrativas estabelecidas em cada área de política pública e seus participantes representam grupos de interesses específicos dessas áreas” (CORTES E GUGLIANO, 2010, p.65).

⁴⁷ Não confundir com o primeiro Conselho Nacional do Trabalho, criado ainda na primeira república.

Nacional⁴⁸ do Trabalho, com presença de governo, trabalhadores, empresários e atores externos ao mundo do trabalho para discussão das reformas trabalhista e sindical.

A amplitude cada vez maior do CODEFAT como operador das políticas públicas de trabalho no Brasil – não mais restrito ao PIS/PASEP, englobando intermediação de mão-de-obra, qualificação profissional e microcrédito – reforça a necessidade de compreendê-lo em sua dinâmica e limites institucionais. Assim, enquanto a rotatividade da presidência do conselho representa um avanço no aspecto paritário, a condução de membros pela via única da indicação das entidades chanceladas e chamadas a participar revela um traço de corporativismo híbrido ou um neocorporativismo, reforçando a tese da herança do arcabouço institucional de experiências passadas. Ademais, a preocupação com o estudo de um conselho com grande poder de decisão em políticas que atingem os trabalhadores como o CODEFAT não pode ocultar a dependência que políticas sociais têm em relação às decisões tomadas pelos órgãos de gestão da política econômica – Ministério da Fazenda e Banco Central – caracterizados sobretudo como burocracias insuladas com reduzido grau de clientelismo, cujos canais de comunicação com a sociedade se fazem principalmente por meio de pressões de grupos altamente organizados e ocupantes de altas posições no campo político e financeiro.

CONCLUSÃO

Os órgãos responsáveis pela elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda no Brasil – incluindo a qualificação profissional – passaram por transformações importantes no que se refere à abertura à participação social e ao escopo de atividades bem como o volume financeiro disponibilizado. Todavia, um olhar pormenorizado revela diversos problemas quanto à real democratização dos processos decisórios relativos ao trabalho e à qualificação profissional no Brasil: da herança corporativa getulista às suas variações bipartites e tripartites até as formas de hibridismo corporativista e neocorporativista dos arranjos institucionais atuais; da dependência em relação aos recursos do FAT e da

⁴⁸ Pouco analisado, até por sua breve experiência, o Fórum Nacional do Trabalho representou uma rica possibilidade de rompimento com estruturas típicas tripartites. Na perspectiva de Ferraz (2014), “O FNT evidenciou a face consociativa do governo Lula. A tentativa de formular uma proposta de reforma trabalhista e sindical a partir da criação de uma comissão tripartite justificava-se pela especificidade dos interesses envolvidos e pelo alto grau de resistência tanto por parte dos sindicatos dos trabalhadores quanto dos empresários. No lado dos trabalhadores, a CUT e a Força Sindical dividiram o comando das plenárias e das comissões, convergindo na maior parte das questões, mas sem a adesão das demais centrais” (FERRAZ, 2014, p.117).

transformação do CODEFAT em principal executor das políticas de qualificação profissional no Brasil (tomando a frente na estrutura decisória do Ministério do Trabalho) em detrimento de arranjos mais abertos à sociedade como o Fórum Nacional do Trabalho e CNTb, passando pelas limitações regimentais e pelos padrões de atuação de parlamentares na CTASP, o quadro que se apresenta ainda demonstra um desequilíbrio entre participação social das classes trabalhadoras, o clientelismo dos agentes públicos e o fechamento de determinados espaços tanto a perspectivas que fogem ao *mainstream* do movimento sindical quanto a qualquer *outsider* do sistema político reconhecido pelo Estado.

Mesmo com o peso dessa herança corporativa, o potencial de democratização e complementaridade dos órgãos aqui citados em relação ao parlamento devem ser levados em consideração numa análise da dinâmica de interações e de produção de normas (a ser tratada no capítulo 4).

No que se refere ao acúmulo de experiências das políticas de qualificação profissional, essa herança institucional se mescla a interpretações hegemônicas sobre o trabalhador como sujeito e do papel da educação na vida dos trabalhadores que acabam por serem refletidas em políticas de formação para os trabalhadores. É a respeito desse universo interpretativo das elites e materializado em políticas públicas direcionadas à classe trabalhadora que trata o próximo capítulo.

CAPÍTULO 3

O ESPÍRITO DO CAPITALISMO E A REGULAÇÃO DO TRABALHO: OS AGENTES E SUAS IDEIAS

O objetivo deste capítulo é problematizar a dimensão simbólica da qualificação profissional. Parto do princípio de que a legitimação de políticas públicas requer ao mesmo tempo um respeito aos ritos burocráticos (destacados no capítulo anterior) bem como uma justificação socialmente validada. As representações sobre o trabalho, o lugar do trabalhador na sociedade e o papel da formação profissional são resultantes de interpretações da realidade. A eficácia de uma política pública direcionada à classe trabalhadora depende, assim, de componentes simbólicos da vida social presentes em debates, defesas de posição, concepções sobre o bem comum e se materializa na forma de leis e instituições.

Compartilho aqui da perspectiva de Fairclough (2012), para quem a semiose⁴⁹ é parte irredutível dos processos sociais, sendo a vida social uma rede interconectada de práticas sociais – cada qual com um elemento semiótico. Para Fairclough, a semiose constitui gêneros discursivos, que resumidamente podem ser descritos como maneiras de agir e produzir vida social semioticamente⁵⁰.

Os atores sociais posicionados diferentemente veem e representam a vida social de modo distinto, com discursos distintos. A vida de pessoas pobres, por exemplo, é representada nas práticas sociais do governo, da política, da medicina, da ciência social, e os diferentes discursos, inseridos nessas práticas, correspondem às diversas posições dos atores sociais. A semiose no desempenho das posições constitui os estilos. Os médicos, professores ou ministros de governo, por exemplo, não têm simplesmente estilos semióticos em razão de sua posição nas práticas. Cada posição é desempenhada com estilos diferentes, dependendo de aspectos de identidade que excedem a construção das diversas posições. Os estilos são maneiras de ser, identidades, em seu aspecto semiótico (FAIRCLOUGH, 2012, p. 310).

Disso decorre a noção de ordem social, constituída por práticas sociais inter-relacionadas, das quais são exemplos a atual ordem neoliberal que emerge de um novo tipo de capitalismo. Todavia o que mais nos interessa aqui é o aspecto semiótico da ordem social, a chamada ordem do discurso.

Uma ordem de discurso é uma estruturação social da diferença semiótica, uma ordenação social particular das relações entre os vários modos de construir sentido, isto é, os diversos discursos e gêneros. Um aspecto dessa ordenação é a dominância: algumas maneiras de construir sentido são dominantes ou estão em voga para certas ordens de discurso; outras são marginais, subversivas, alternativas. Por exemplo, pode haver uma maneira dominante de conduzir uma consulta médica na Inglaterra. No entanto, há outras maneiras que podem ser adotadas ou desenvolvidas em maior ou menor proporção, em oposição àquela dominante. A maneira dominante provavelmente

⁴⁹ No sentido atribuído por Charles Sanders Pierce.

⁵⁰ São exemplos: conversas cotidianas, debates, críticas, entrevistas, discursos.

manterá a distância social entre médicos e pacientes e a autoridade do médico na interação, já as outras formas de proceder serão mais democráticas, menos autoritárias. O conceito político de hegemonia pode ser útil quando aplicado à análise de ordens de discurso (Idem, p. 311).

A ordem do discurso é o resultado de interações entre indivíduos e grupos, todavia ela sempre resulta de significados elevados à condição de hegemonia, formando um senso comum que legitima relações de poder e visões de mundo.

Assim como o conceito de ordem do discurso, trago uma perspectiva próxima a esta que enfatiza os mecanismos de justificação e crítica de práticas sociais. A teoria de Boltanski e Chiapello (2009), presente em *O novo espírito do capitalismo*, destaca o processo de construção do comprometimento dos indivíduos ao capitalismo. A partir de três questionamentos os autores tentam descobrir o que esse processo estimula, como ele provê segurança e assegura uma concepção de justiça. Para tanto, Boltanski e Chiapello investigam as transformações no espírito do capitalismo – que ao fim pode ser uma tradução do conceito de ordem do discurso.

as justificações que possibilitam mobilizar os participantes entravam a acumulação. Levando-se a sério as justificações apresentadas, nem todo lucro é legítimo, nem todo enriquecimento é justo, nem toda acumulação, mesmo grande e rápida, é lícita. Max Weber já se empenhava em mostrar como o capitalismo, assim entravado, se distinguiu nitidamente da paixão pelo ouro, quando a esta as pessoas se entregam de modo desbragado, afirmando que ele tinha, precisamente, como característica específica a moderação racional desse impulso". A interiorização de certo espírito do capitalismo por parte dos atores, portanto, impõe ao processo de acumulação injunções que não são puramente formais e lhe conferem um âmbito específico. O espírito do capitalismo, assim, fornece ao mesmo tempo uma justificação do capitalismo (em oposição aos questionamentos pretensamente radicais) e um ponto de apoio crítico que possibilita denunciar a distância existente entre as formas concretas de acumulação e as concepções normativas da ordem social. A justificação das formas de consumação histórica do capitalismo, para ser levada a sério diante das numerosas críticas de que o capitalismo é objeto, também deve submeter-se a provas de realidade (BOLANSKI E CHIAPELLO, 2009, p.59).

No que se refere às ordens do discurso, Boltanski e Thévenot (1991) trazem um conceito também a ser operacionalizado nessa análise: as *cités*, ou regimes de justificação, que são ordens legitimadas constitutivas de convenções oficialmente aceitas nas sociedades para o julgamento da justeza de relações sociais. Os regimes de justificação dão suporte ao consenso e formam a base também das críticas em relação a representações divergentes. Em sociedades modernas vários regimes de justificação podem coexistir no mesmo espaço social. Os autores identificam sete regimes de justificação: a *cit* inspirada, orientada para a criação e a arte; a *cit* doméstica, na qual a grandeza das pessoas está realacionada à rede de dependências pessoais e a vínculos geracionais; a *cit* de fama, cuja grandeza está associada à fama e ao prestígio concedidos pelos outros; a *cit* cívica, cuja grandeza está associada à representação da

vontade geral representada; a *cit  * mercantil, associada ao sucesso em atividades capitalistas; a *cit  * industrial baseada na eficácia de qualidades profissionais e a *cit  * orientada por projetos, cuja grandeza está associada à flexibilidade e    a  o orientada na construção de redes. Cada um desses regimes de justificação é baseado num princípio de avaliação da realidade que informa o grau de “grandeza” de um indivíduo em relação aos padrões sociais. Essa grandeza decorre de um ideal de bem comum ao qual indivíduos e sociedade deveriam perseguir. No estudo dos regimes de justificação    necessário destacar os argumentos de defesa de posição a respeito de práticas. Em termos de uma análise crítica do discurso, defendida por Fairclough, *cit  s* ou regimes de justificação podem ser traduzidos por discursos.

As organizações sociais, uma vez submetidas ao imperativo de justificação, tendem a incorporar a referência a um tipo de convenção muito geral, orientada para um bem comum, com pretensão a validade universal, modelizadas pelo conceito de cidade (Boltanski, Thévenot, 1991). O capitalismo não constitui exceção a essa regra. O que chamamos de espírito do capitalismo cont  m necessariamente, pelo menos nos seus aspectos orientados para a justiça, referência a tais convenções. Isso equivale a dizer também que o espírito do capitalismo, considerado de um ponto de vista pragmático, supõe a referência a dois níveis lógicos diferentes. O primeiro encerra um actante capaz de ações que concorram para a realização do lucro, enquanto o segundo cont  m um actante que, dotado de um grau de reflexividade superior, julga os atos do primeiro em nome de princípios universais. Esses dois actantes remetem, evidentemente, a um mesmo ator descrito como capaz de engajar-se em operações altamente generalizadoras. Sem essa competência, ser-lhe-ia impossível entender as críticas feitas ao capitalismo, como algo orientado para a busca do lucro, e forjar justificações para contestar tais críticas (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p.55).

Para operacionalizar a análise aqui proposta, enfatizo, como sugere Fairclough (2012) alguns elementos: 1)   nfase no problema social que tenha um aspecto semiótico: no caso em questão a estrutura ocupacional, os problemas da economia e do mundo do trabalho bem como o lugar das políticas de qualificação como solução. 2) Identificar as redes de práticas: os atores e suas posições na constituição de políticas para a classe trabalhadora. 3) Relações de semiose com outros elementos: o ambiente político e cultural, por exemplo. 4) Os discursos. 5) Identificar maneiras possíveis de superar obstáculos. Na análise dos discursos e das redes busco compreender a construção de regimes de justificação e sua materialização em políticas públicas de trabalho e qualificação profissional. Como a perspectiva desse capítulo é identificar a economia simbólica das políticas de trabalho, reconstruo a trajetória das políticas ao longo do século XX tomando como base o arcabouço social e político herdado de fins do século XIX, de modo que a ordem do discurso (ou o espírito do capitalismo), seja percebido em seu aspecto processual, das redes discursivas em busca de hegemonia. Não pretendo enfatizar todo o conjunto de políticas numa perspectiva historiográfica extensiva –

empreitada já bem realizada por diversos pesquisadores de história e sociologia da educação –, mas destacar a dimensão simbólica que possibilitou a criação de normas e leis que regulam a política de qualificação profissional no Brasil. O período analisado vai da primeira república ao fim da ditadura civil-militar de 1964-1985, quando politicamente tem-se uma guinada política materializada anos depois na constituição de 1988. O período pós-1988 seguinte será analisado no capítulo 4. A divisão desse capítulo, apesar de considerar as transições políticas, não se orienta por elas completamente. Como será demonstrado, o legado das ações em políticas de qualificação profissional da primeira era Vargas se fez sentir por um período mais longo visto que embasou todos os governos influenciados por perspectivas nacional-desenvolvimentistas.

O problema que se coloca aí é: Que elites contribuíram para a construção da imagem do trabalhador como objeto de políticas de qualificação? Como se construiu a associação entre qualificação e desenvolvimento econômico? Em que medida o espírito do capitalismo é materializado nas políticas de qualificação? Qual (is) regime (s) de justificação são utilizados na legitimação das políticas analisadas? Argumento que a construção de uma “ideologia da qualificação” é resultado de uma configuração de discursos ligados a um *citê* industrial, mas mescladas a representações sobre o caráter do brasileiro e o “atraso” da nação. Apesar da configuração atual de uma ordem neoliberal (baseada numa *citê* de orientação por projetos), os valores e significados atribuídos a políticas de qualificação como solução dos problemas do desenvolvimento nacional repousam nos primórdios da industrialização do país.

A perspectiva lançada pela análise das justificações morais permite tecer laços entre discursos, moral e ação. As justificações são aqui sempre desagregadas entre justificações individuais e aquelas relacionadas a uma noção de bem comum. A construção coletiva de uma representação sobre o “certo” diz respeito à forma como indivíduos refletem sobre a realidade e é essa reflexividade uma constante nas várias narrativas aqui destacadas.

3.1 A TRANSIÇÃO DA ESCRAVIDÃO PARA O TRABALHO LIVRE E AS INTERVENÇÕES DO ESTADO SOBRE A CLASSE TRABALHADORA

Destaco inicialmente a situação da classe trabalhadora no Brasil em fins do século XIX – no período de transição da escravidão para o trabalho livre – num

momento que pode ser dividido em duas grandes fases⁵¹: a primeira, que vai de 1850 a 1888, caracterizada como de construção de um mercado de trabalho no Brasil, e de 1888 a 1930 que representa o desenvolvimento de mercados de trabalho regionalizados com pouca conexão. A partir da apresentação das informações referentes à estrutura ocupacional do Brasil ao longo deste período, pretendo lançar as bases para a discussão e problematização das políticas de educação profissional que são tornadas sistemáticas a partir da primeira década do século XX.

No intuito de apresentar um panorama sobre o mundo do trabalho no Brasil no período em questão, serão analisadas informações produzidas em virtude dos censos de 1872 e 1920, principalmente através da obra de Robert Conrad (1978), além de dados sobre força de trabalho e atividade industrial em outros períodos mas que não guardam a possibilidade de construção de séries históricas tanto devido à não continuidade e sistematicidade da coleta de dados como da não padronização dos questionários aplicados.

Como tentativa de aprofundar a análise dos dados sobre o mercado de trabalho no Brasil e o papel do Estado como regulador, pretendo destacar as primeiras iniciativas institucionais sobre o mercado de trabalho – tanto no sentido de controle da oferta de mão-de-obra (no mercado de trabalho e no disciplinamento dos trabalhadores), quanto, especialmente, nas políticas de educação para o trabalho. Nesse sentido, concentro esforços no intuito de destacar as ideias, a base intelectual dos projetos que embasaram as ações do Estado, bem como os interesses subjacentes a estes processos. Relacionado a isto destaco de que forma as representações que as elites (re) produziam sobre as camadas mais pobres influenciaram tais ações e encontraram num conjunto de intelectuais e políticos a voz para uma mudança na ideologia da educação brasileira no início da república.

As regulações em termos disciplinamento na primeira república já incidiam na proteção e no lugar dos menores, com a maioridade penal sendo reduzida para 9 anos de idade no código penal de 1890. Ao mesmo tempo regulações sobre a "perturbação da ordem pública" incidiram diretamente sobre as possibilidades organizativas dos trabalhadores, e notadamente sobre as greves. As elites políticas do início da república

⁵¹ Esta divisão é baseada Barbosa (2003), que acrescenta à formação do mercado de trabalho brasileiro o período pós-1930, no qual, por intermédio de um conjunto de ações institucionais, foi possível a integração de um mercado de trabalho verdadeiramente nacional. Este assunto será tratado no capítulo 3.

brasileira representaram esta concepção através do dualismo da ação do Estado em que de um lado deveria tutelar e do outro evitar as arruaças da ralé.

A linguagem que descreve as relações de trabalho é inteiramente suficiente para descrever o exercício deste mundo: o emprego aparece como "doação de trabalho" aos operários, o patrão como o "chefe da casa", a greve ou resistência ao arbítrio patronal como intimidação de gente com "má vontade e pouca aplicação", "mal-agradecida" e disposta todo o tempo a assaltos e violência gratuita. As empresas ameaçam com "avisos humanitários", readmitem os operários de que precisam "sem ressentimentos", e prometem "proteger" novamente. A militância e seu recrutamento aparecem na fala policial e patronal como "operários mal aconselhados" quando não como "delinquentes" no caso de ações grevistas bem-sucedidas. Mesmo os organizadores e observadores militantes oscilavam entre a imagem heróica dos trabalhadores e "os cérebros doentios da multidão ignorante", formada de pessoas "débeis e indefesas". O trabalho de crianças e adolescentes é um ato de benemerência para com os "pequenos hóspedes" da fábrica, impedindo-os de se tornarem delinquentes ou, no caso feminino, de "abrigá-las de qualquer mau passo". É inútil multiplicar os exemplos desta linguagem e das relações que ela aponta, abundantemente registradas. Nelas, os pobres, a classe trabalhadora, está fora da interlocução social e política; e como sujeitos de ação coletiva, são literalmente não-pessoas mas sim "meia dúzia de desqualificados perigosos" (PAOLI, 1989, p.45).

Compreender o papel das elites na república brasileira é fundamental, visto que um arcabouço interpretativo foi produzido sobre os mais pobres e incorporou discursos e práticas políticas desde fins do século XIX, quando ocorreram as primeiras intervenções estatais em termos de regulação do trabalho e, por conseguinte, da classe trabalhadora e de interrogar sobre como se mantem uma estabilidade política e social:

Como não se perguntar, por exemplo, sobre os fundamentos da solidariedade social em sociedades que exibem níveis de desigualdades tão acentuados como a brasileira? A pergunta clássica da Sociologia, "o que torna possível a sociedade?", é inevitável quando se observa que as experiências de vida de diferentes setores da população são tão discrepantes e muitas vezes incomensuráveis. O que é que preserva o *status quo*? Como e por que uma dada ordenação social se torna aceitável ou legítima? Parece bastante claro que a capacidade de empatia decresce significativamente à medida que nos diferenciamos socialmente do outro. Isso explica, embora não justifique moralmente, por que as tragédias e vicissitudes que abalam a classe média repercutem muito mais na mídia que aquelas que vitimam as classes baixas. Se há baixa capacidade de empatia entre setores muito díspares da sociedade, como se resolve a questão da cooperação? (REIS, 2000, p.143).

Faz-se necessário analisar, nesse sentido, como grupos e setores particulares vivenciam e interpretam a pobreza e a desigualdade. As representações das elites sobre o mundo são importantes chaves para a compreensão da ação do Estado. Como destaca Reis, "a menos que — por razões interesseiras ou altruístas — elas percebam uma política como necessária ou desejável, esta não terá chance de ser implementada" (idem, p.144). Obviamente que esta constatação não significa a defesa do papel destas elites e muito menos uma redução da explicação a este nível, já que como foi argumentado anteriormente, a complexidade da relação Estado/Sociedade necessita de um nível mais abrangente de variáveis interpretativas. Numa tentativa de sintetizar alguns pontos em

comuns das teorias elitistas e que podem ser utilizados em outros referenciais teóricos, Bobbio destaca:

1) em toda sociedade organizada, as relações entre indivíduos ou grupos que a caracterizam são relações de desigualdades; 2) a causa principal da desigualdade está na distribuição desigual do poder, ou seja, no fato de que o poder tende a ficar concentrado nas mãos de um grupo restrito de pessoas, 3) entre as várias formas de poder, o mais determinante é o poder político; 4) aqueles que detêm o poder, especialmente o poder político, ou seja, a classe política propriamente dita, são sempre uma minoria; 5) uma das causas principais por que uma minoria consegue dominar um número bem maior de pessoas está no fato de que os membros da classe política, sendo poucos e tendo interesses comuns, têm ligames entre si e são solidários pelo menos na manutenção das regras do jogo, que permitem, ora a uns, ora a outros, o exercício alternativo do poder; 6) um regime se diferencia de outro na base do modo diferente como as Elites surgem, desenvolvem-se e decaem, na base da forma diferente como se organizam e na base da forma diferente com que exercem o poder; 7) o elemento oposto à Elite, ou à não-Elite, é a massa, a qual constitui o conjunto das pessoas que não têm poder, ou pelo menos não têm um poder politicamente relevante, são numericamente a maioria, não são organizadas, ou são organizadas por aqueles que participam do poder da classe dominante e estão portanto a serviço da classe dominante (a teoria da sociedade de massa é a contrapartida da teoria das Elites e ambas se desenvolveram neste último século paralelamente) (BOBBIO, 2000, p.385)

Elemento importante nessa discussão é que não há uma unidade da elite no poder, no sentido empregado por Wright-Mills. A elite brasileira de fins do século XIX e início do século XX, numa situação ainda de economia agrária e pouco complexa, já era bastante diversa – longe de ser um grupo monolítico⁵², sendo possível identificar projetos para a classe trabalhadora (esta também já se diversificando) e o início de uma “questão social” no Brasil.

3.2 NOVAS E VELHAS DESIGUALDADES E A CONSTRUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NO BRASIL

A construção de novos padrões de desigualdade e diferença gerou uma grande quantidade de estudos, que vão da tentativa de analisar a herança pré-moderna e patrimonialista da sociedade brasileira, aos diferentes estágios de expansão do capital e das formas de subordinação de indivíduos e grupos aos novos padrões de acumulação. Elemento importante que decorre do processo de transição da sociedade brasileira para o trabalho livre em fins de século XIX é uma peculiar forma de representação social das desigualdades sociais, muitas vezes naturalizada, produzindo o que parte da literatura chama de “subcidadão” como um fenômeno de massa.

⁵² “Robert A. Dahl, o qual num ensaio intitulado *A critique of the ruling elite model* (1958), aparecido dois anos depois do livro de Robert Mills, defendeu que a hipótese da existência de uma Elite no poder pode ser aprovada se: a) a hipotética ruling elite for um grupo bem definido; b) houver uma amostragem suficiente de casos de decisões fundamentais, em que as preferências da hipotética Elite contrastam com as de outros grupos; c) em todos estes casos, as preferências da hipotética Elite prevalecem. Como nem o primeiro nem o terceiro ponto foram até agora empiricamente provados, a teoria das Elites no poder não tem, segundo Dahl, fundamento científico.”(idem, ibidem)

Analisar as formas de dominação social e desigualdade oriundas do mundo do trabalho em construção na modernidade periférica (cf. SOUZA, 2003) requer em certo sentido dar especial atenção à relação estrutura/agência como forma de interpretação. Ao lado da explicação das tendências e formas de estruturação do mercado de trabalho em construção no país, das primeiras formas de intervenção política sobre a incipiente classe trabalhadora e das visões que as elites políticas publicizaram, é fundamental como complementação de uma análise perspectivar os sujeitos nessa história: das elites aos (novos) trabalhadores no Brasil da primeira república. A continuidade e a emergência de padrões de sociabilidade como fatores para a perpetuação das condições de desigualdade, e no caso em questão, como o mundo do trabalho, é arena fundamental para o entendimento de muitas destas. Do processo abolicionista cujas características em termos gerais incluem o caráter reformista, gradual, sem indenização aos ex-escravizados e centralizado politicamente na figura do imperador (cf. REIS, 1998) produziu-se uma estrutura ocupacional e iniciou-se a formação de um mercado de trabalho com impactos importantes na atual configuração da sociedade brasileira.

Apesar da menção a várias situações de remuneração do trabalho tanto no Brasil colônia quanto no império, a representatividade dessa forma de relação de trabalho diante da economia nacional era ínfima, não permitindo tratar as relações de trabalho no Brasil como formadoras de um mercado de trabalho *stricto sensu*.⁵³ Na tentativa de jogar luz sobre esta temática, uma série de categorizações foram feitas a respeito da história econômica brasileira, e em especial a respeito do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. Para os objetivos deste trabalho, circunscritos ao mundo do trabalho a partir da construção de um mercado de trabalho, adoto aqui a divisão feita por Barbosa (2003) que busca compreender a construção de um mercado de trabalho no Brasil partindo do pressuposto de que até 1888 existira um “não-mercado de trabalho”, no qual a compra e venda da força de trabalho correspondia mais à exceção do que à regra. Assim, no período que compreende a primeira grande medida institucional de combate ao trabalho escravo – a lei Eusébio de Queiroz, de 1850 – até o marco legal que põe fim à escravidão como forma de trabalho legalizada – a lei áurea, de 1888 – o

⁵³ “E aí chegamos a um ponto-chave: o tráfico não somente abastecia a colônia de escravos, mas também reiterava a distância social entre as elites e os demais homens livres proprietários, já que os pequenos proprietários de escravos não dispunham de facilidades para repor o estoque e ficavam mais expostos às condições instáveis do mercado. A escassez de escravos não era sentida igualmente por todos, concentrando-se nos proprietários mais pobres, temerosos de liquidarem o seu capital e se tornarem párias sociais.”(BARBOSA, 2003, p.61)

que se encontra no Brasil são elementos que representam o início do processo de construção de uma situação típica de mercado de trabalho. Como se vê na tabela 1, a população de escravos no Brasil foi paulatinamente diminuindo ao longo das décadas de 1870 e 1880, ante um crescimento considerável nos registros de 1819 e 1864.

Algumas variações demográficas revelam uma mudança na dinâmica econômica de algumas regiões, como foram os casos de São Paulo e Rio Grande do Sul, que no período de dez anos entre 1864 e 1874 mais que dobraram o quantitativo de escravos ao passo que importantes centros empregadores de mão-de-obra escrava como os estados da Bahia, Pernambuco e o município do Rio de Janeiro (município neutro) reduziram este contingente para menos da metade no mesmo período. Dois aspectos merecem destaque: a capilaridade do mercado de escravos e a criação de impostos provinciais que incidiam sobre a circulação de escravos.

Tabela 1
Distribuição de escravos por províncias – Brasil (1819, 1864, 1874, 1884 e 1887)

	1819	1864	1874	1884	1887
Extremo Norte	172.372	101.000	107.680	70.394	43.981
Amazonas	6.040	1.000	1.545	-	-
Pará	33.000	30.000	31.537	20.849	10.535
Maranhão	133.332	70.000	74.598	49.545	33.446
Nordeste	433.879	774.000	435.417	301.470	171.797
Piauí	12.405	20.000	23.434	16.780	8.970
Ceará	55.439	36.000	31.975	-	108
R. Grande do Norte	9.109	23.000	13.364	7.209	3.167
Paraíba	16.723	30.000	25.817	19.165	9.448
Pernambuco	97.633	260.000	106.236	72.709	41.122
Alagoas	69.094	50.000	36.124	26.911	15.269
Sergipe	26.213	55.000	33.064	25.874	16.875
Bahia	147.263	300.000	165.403	132.822	76.838
Oeste	40.890	20.000	15.854	13.492	8.188
Matogrosso	14.180	5.000	7.054	5.782	3.233
Goiás	26.800	15.000	8.800	7.710	4.955
Sul	47.616	75.000	124.949	76.275	16.882
Paraná	10.191	20.000	11.249	7.768	3.513
Santa Catarina	9.172	15.000	15.250	8.371	4.927
R. Grande do Sul	28.253	40.000	98.450	60.136	8.442
Sudeste	335.325	745.000	856.659	779.175	482.517
Minas Gerais	168.543	250.000	311.304	301.125	191.952
Espírito Santo	20.722	15.000	22.297	20.216	13.381
Rio de Janeiro	146.060	300.000	301.352	258.238	162.421
Município Neutro	-	100.000	47.084	32.103	7.488
São Paulo	77.667	80.000	174.622	167.493	107.329
Total	1.030.172	1.715.000	1.540.559	1.240.806	723.419

Fonte: BARBOSA (2003) a partir dos dados de CONRAD (1978)

Elaboração: BARBOSA (2003)

Ao longo do processo de desconstrução do sistema escravagista, um conjunto de políticas foram implementadas no sentido de readequar a relação entre capital e trabalho por novas institucionalidades. Assim, o acesso à terra, o disciplinamento e importação de mão-de-obra vão proporcionar a acomodação das relações de poder por vias diferentes, constituindo a segunda fase destacada por Barbosa, qual seja, a da formação de mercados de trabalho regionalizados e pouco integrados a partir de 1888 até a revolução de 1930. A primeira república é, assim, mais do que um marco de reordenamento das forças políticas do país, um momento de conformação de novas estruturas econômicas, principalmente pela via do trabalho.

Como destaque da conjuntura deste período de transição e de como houve uma sensível adaptação do capital ao nascente mercado de trabalho, o Império editou duas leis com especial impacto: a primeira delas, a lei de terras de 1850, que tratava da titulação de terras ocupadas, passando a instituir a propriedade sobre as mesmas. A partir de então a propriedade das terras do regime de sesmarias era reconhecida, devendo as demais terras do Estado serem destinadas à iniciativa privada por intermédio de uma compensação financeira. A maioria destas terras, oriundas ainda do ciclo da cana-de-açúcar e do ouro, incorporavam parcela significativa da mão-de-obra do país.

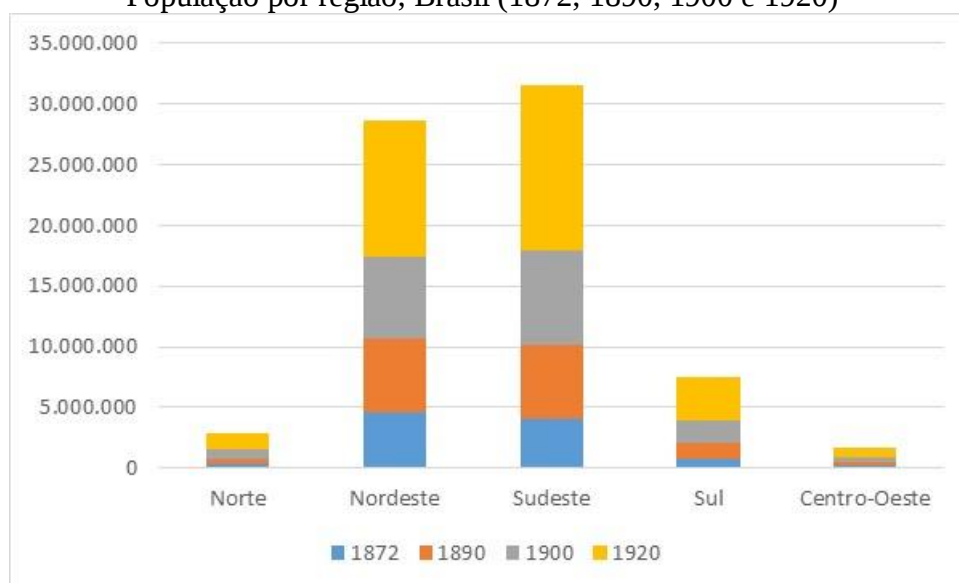
Quando da passagem para o trabalho livre, essa população foi impedida de ter acesso a terra para se ocupar, sendo obrigada a se subordinar ao trabalho no latifúndio. É fato que a ocupação de terras foi observada através de um movimento de ampliação sistemática da fronteira agrícola. Contudo, essa ocupação se fazia de modo precário e sem respaldo legal do Estado, ficando a população exposta recorrentemente à expulsão para as novas zonas de fronteira. Pode-se afirmar que o modo de regulação da propriedade privada da terra impediu o seu acesso aos trabalhadores livres, constituindo-se a raiz do problema agrário no país e o instrumento básico para a subordinação do trabalho (DEDECCA, 2005, p.95-6).

Outra medida legal que cumpriu papel importante na construção do novo mercado de trabalho com relativa manutenção das relações de poder foi a lei de 1879, que regula as relações de trabalho nos regimes de colonato e parceria, que cumprem especial função no disciplinamento da força de trabalho visto que a partir de então houve o reconhecimento do caráter privado da relação de trabalho, garantindo autonomia ao proprietário de terra no estabelecimento do contrato além de proibir a organização coletiva de trabalhadores nestes regimes de contrato.

Essas medidas visavam, antes de tudo, garantir a oferta de trabalhadores na nova conjuntura do mercado de trabalho – fato importante na continuidade deste processo no pós-1930, que constitui a fase de consolidação do mercado de trabalho em escala nacional e que será visto no próximo capítulo. Vinculado ainda ao processo de garantia

de abundância de mão-de-obra e, por conseguinte, de barateamento da mesma, a política de imigração adotada acabou por conformar a garantia de mão-de-obra no nordeste, como demonstra o gráfico 1. Apesar do aumento do quantitativo nas regiões de maior dinamismo econômico, a região nordeste continuou a registrar aumento populacional, sendo registrada a ultrapassagem da região sudeste na contagem populacional de 1900. Dedecca (2005) identifica três conjuntos de interpretações sobre esta decisão em favor da política migratória em relação a um possível estímulo à migração da mão-de-obra do nordeste para o sudeste. O primeiro estaria relacionado aos interesses dos latifundiários, temerosos de que uma mobilização desta população para São Paulo pudesse inviabilizar seus empreendimentos. A segunda interpretação parte do pressuposto de que os cafeicultores de São Paulo estariam temerosos quanto à possível compra de uma mão-de-obra em processo de desvalorização da qual os fazendeiros nordestinos estariam se desfazendo para evitar maiores perdas. A terceira interpretação enfatiza a não conformação dos fazendeiros da região sudeste em relação a um mercado de trabalho formado por negros, vinculando assim a uma perspectiva ligada a um racismo obviamente expressivo à época. A respeito desta mesma questão, Barbosa destaca que a configuração de um mercado de trabalho no Brasil após 1930 dependeria de algumas condições: “a instauração de um conjunto de direitos trabalhistas e sociais e as migrações internas, permitindo a gestação de uma superpopulação relativa agora criada para e pelo capital. Para tanto, fora estratégico o abortamento do mercado de trabalho no Nordeste” (BARBOSA, 2003, p.16).

Gráfico 1
População por região, Brasil (1872, 1890, 1900 e 1920)



Fonte: IBGE. Séries Históricas
Elaboração própria

Sobre esta população imigrante, que no censo de 1920 ultrapassara a marca de 1,5 milhão (Tabela 2), ou 5% da população total, também incidiram medidas de disciplinamento. Além da referida lei sobre o colonato e a parceria, a chamada lei Adolfo Gordo, de 1907, legitima a expulsão de estrangeiros que atentarem contra a ordem pública. Diz a lei em seu artigo 1º que “por qualquer motivo, comprometter a segurança nacional ou a tranquillidade publica, póde ser expulso de parte ou de todo o territorio nacional”. Reforçando o caráter disciplinador, principalmente em virtude do nascente movimento operário em São Paulo⁵⁴, o artigo 2º afirma:

São também causas bastantes para a expulsão: 1ª, a condenação ou processo pelos tribunaes estrangeiros por crimes ou delictos de natureza commum; 2ª, duas condenações, pelo menos, pelos tribunaes brasileiros, por crimes ou delictos de natureza commum; 3ª, a vagabundagem, a mendicidade e o lenocinio competentemente verificados (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

Tabela 2
População (Brasileiros e estrangeiros) - Brasil (1872, 1890, 1900 e 1920)

	1872	1890	1900	1920
População total	9.930.478	14.333.915	17.438.434	30.635.605
Brasileiros natos	9.547.149	13.982.603	16.159.371	29.045.227
Naturalizados brasileiros	1.288			52.326
Estrangeiros	382.041		1.074.511	1.531.635
Sem Declaração			204.552	24.417

Fonte: IBGE. Séries Históricas
Elaboração própria

Produziu-se, assim, um formato de mercado de trabalho marcado pelo excedente de mão-de-obra (exército industrial de reserva), pela instabilidade e disciplinamento coibindo a organização do movimento de trabalhadores, pouca conexão em termos de migração de mão-de-obra em território nacional – configurando na prática vários mercados de trabalho regionalizados – despossuídos em termos de direitos e dados à própria sorte numa conjuntura de proletarização. Adicionalmente, os vários grupos sociais – ex-escravos, brasileiros livres e imigrantes – seriam inseridos no mercado de trabalho não de forma plena, mas a partir da reinvenção de formas pretéritas de subordinação social, sob diversas categorias de quase-assalariamento e quase-campesinato

⁵⁴ Já no ano de 1907 se registra a primeira greve de grandes dimensões em várias cidades do estado de São Paulo, envolvendo trabalhadores da construção civil, da indústria de alimentos e metalúrgicos. A primeira greve geral foi deflagrada dez anos depois, em 1917.

Quanto à estrutura ocupacional, a situação da transição da escravidão para o trabalho livre guarda algumas características que fogem à interpretação puramente econômica, abrindo espaço para a dimensão simbólica do trabalho. Senão vejamos: a própria força de trabalho no século XIX ainda estava confinada ao auto-emprego quanto a pequenas oficinas. Aquilo que se pode chamar de operariado foi sendo formado muito lentamente a partir de jovens submetidos de forma compulsória a ofícios “vis”, conforme dito anteriormente, e também pela chegada de mestres e operários europeus (cf.CUNHA, 2005). Interessante notar que a transição da escravidão para o trabalho livre proporcionado pelo conjunto de leis publicadas ao longo de século XIX e culminadas na Lei Áurea de 1888 não significou uma automática inserção dos alforriados numa situação de compra e venda da força de trabalho formalizada, restando a maioria destes a inserção em formas marginais de produção (como parceria no caso do Vale do Paraíba, a ocupação de terras devolutas no Maranhão, força de trabalho dependente dos proprietários de terra no caso da Bahia) ou mesmo informais, como no caso da cidade de São Paulo. No Rio de Janeiro, segundo Caio Prado Junior, houve uma maior inserção destes em oficinas artesanais e nas manufaturas.

Em viagem pelo Brasil na segunda metade do século XIX, o inglês John Luccock relata:

Houve carpinteiros que exprimiram seu espanto ao verem um inglês tomar de uma serra e manejá-la com a mesma destreza e rapidez maior que a deles próprios [...] A isso, os mecânicos brancos juntaram mais uma loucura: consideravam-se todos eles fidalgos demais para trabalhar em público, e que ficariam degradados, se visto carregando a menor coisa pelas ruas, ainda que fossem as ferramentas do seu ofício (1972, p.73, apud, CUNHA, 2005).

Luiz Antônio Cunha, em um estudo sobre a o ensino de ofícios no Brasil durante o regime escravocrata complementa este caso citado pelo viajante inglês com uma disputa entre médicos – à época chamados de físicos – e os chamados “cirurgiões barbeiros”. Trata-se de uma disputa típica do campo profissional em relação ao prestígio da profissional junto não só à clientela como, principalmente à sociedade. O fato é que no Rio de Janeiro no ano de 1794, havia nove físicos – formados todos na Europa visto a inexistência de universidades na colônia – e 29 cirurgiões barbeiros – um misto de enfermeiro com dentista, porém com uma formação prática na qual era requerido apenas uma prova para posterior exercício do ofício. Outra característica destes cirurgiões barbeiros era sua origem social nas camadas mais pobres, incluindo pretos forros. Havia então uma clara disputa por clientela, porém também por prestígio, remuneração, de reconhecimento do saber adquirido pelos médicos em suas longas moradas no velho

mundo e, obviamente, uma disputa por posição social. Acrescenta-se a isso uma concorrência de outros ofícios como os boticários e mesmo curandeiros – que como característica comum tinham a origem social (com muitos negros incluídos) e a baixa ou nenhuma escolaridade. Desta querela, conclui Cunha que

a defesa do *branqueamento* contra o *denegrimento* da atividade era, então, o complemento dialético do aviltamento do trabalho exercido pelos escravos (pelos negros) [tratando-se] não de uma mera discriminação do trabalho manual das demais atividades sociais, mas também e principalmente, a daqueles que o executavam (CUNHA, 2005, p. 32).

A disputa por prestígio, por reconhecimento social, sublinha, pois, uma outra questão a ser considerada numa interpretação sobre as políticas públicas de educação profissional, visto que se trata de um modelo social em que categorias analíticas se entrecruzam e possibilitam o surgimento de novos conceitos. Assim, mesmo uma análise sobre a formação de um mercado de trabalho e de uma classe trabalhadora no Brasil do século XIX necessita ser compreendida a partir de suas condições de produção. Como exemplo cito a tentativa de classificação de estágios de organização da classe trabalhadora no Brasil elaborada por José Albertino Rodrigues (1966) em cinco estágios e que concebe o período até 1888 como período mutualista e o período compreendido entre o fim do império e a primeira década do século XX como de “resistência”, sendo que só posteriormente a este é que temos um classe trabalhadora e um movimento operário mais próximos do modelo clássico da Europa – que subentende a necessidade de um setor industrial e a não existência (ou coexistência) de trabalho escravo. A tese de Rodrigues, importante na história da sociologia do trabalho no Brasil, carece em não destacar o aspecto processual da realidade, no qual podemos destacar de uma noção que enfatiza o “fazer-se” da classe trabalhadora até as mudanças do ponto de vista ritual e simbólico das práticas sociais no mundo do trabalho. Num quase contraponto à tese classificatória da classe trabalhadora de José Albertino Rodrigues, destaco, exemplificando agora este aspecto processual, o estudo de Batalha (1999) sobre sociedades de trabalhadores no Rio de Janeiro do século XIX, quando o autor destaca o a perda de poder do discurso religioso nas organizações dos trabalhadores⁵⁵ e o fim das

⁵⁵ A influência do catolicismo nas corporações era muito forte durante o século XVIII e início do século XIX. Como exemplo, o “Regimento do Governo Economico da Bandeira e Officio de Çapateiro desta Cidade do Rio de Janeiro”, de 02/03/1817”, traz em seu capítulo 15: “Não poderá ser eleito para servir os Cargos do dito Officio aquele Oficial que não for Irmão de S. Crispim, ou aquele que tiver ocupação infame, ou for privilegiado; exceto se o privilégio for do Oficial d’El Rei, ou de familiar do Santo Officio, e fazendo-se o contrário, será nula a Eleição, que desta pessoa se fizer, e os que votarem pagarão de Cadeia dez cruzados, metade para o acusador, e a outra metade para as despesas da Irmandade de S. Crispim. (in. BATALHA, 1999, p.51-2).

corporações de ofício – anteriormente mencionada – pelo texto constitucional de 1824, mas que é parte de um processo que inclui além de uma ruptura institucional e jurídica que separa sociedades mutualistas das corporações de ofício, também

se opera no campo do ritual e da linguagem. Desse modo, se há uma certa persistência da defesa do ofício e da qualidade da produção não só nas sociedades mutualistas operárias do século XIX, como mais tarde nas associações de resistência, há mudanças significativas no universo simbólico em que essas noções são inseridas [...] se certas noções persistem, o vocabulário que as expressa e as práticas rituais que as articulam mudam completamente (BATALHA, 1999, p.50)

No Brasil até 1888 vivia, ao largo da população escrava, um contingente de indivíduos classificáveis como “homens livres” mas que muito frequentemente poderiam ser classificados como “desclassificados”, “preguiçosos”, “vadios”, “marginais”, “classes perigosas” e outros adjetivos⁵⁶. Diante da imensa capilaridade do escravismo, pouco restava em termos de oportunidades de trabalho e de ofícios para esta massa livre. Das ocupações típicas do meio urbano, tal como anteriormente relatado, restavam algumas tais como mecânicos, alfaiates, atividades ligadas ao comércio – estas todas ligadas a um extrato inferior das classes médias – e as funções públicas, que eram destinadas aos extratos superiores, assim como os serviços de profissionais liberais.

Em relação às ocupações típicas da elite colonial, no censo de 1872, estas representavam, para início de constatação, 1% da população livre ativa. Era basicamente um corpo ligado ao setor de serviços profissionais tais como as profissões ligadas ao direito e às finanças, professores, cabelereiros além de militares e membros do clero. Barbosa (2003) destaca além dessa camada, encontrava-se

o "povo nobre" e o "povo mecânico", todos rodeados de escravos. O povo nobre destacava-se por não realizar nenhum "ofício infamante", devendo ostentar gastos e possuir escravos. Não podiam andar descalços como os escravos e os homens livres pobres. Ao seu lado, existia uma pequena camada flutuante, que incorporava um certo prestígio - professores, pequenos burocratas, contadores, parteiras - e alguns outros como boticários, músicos e capitães de embarcação. Ainda havia os raros laboriosos que lograram uma situação confortável, como alguns ourives, escultores, calafates, pedreiros, alfaiates, marceneiros e os vários tipos de comerciantes varejistas. Na melhor das hipóteses, este segmento representava 15% da população ativa livre (BARBOSA, 2003, p. 276).

⁵⁶ “Por certo, o escravo urbano era "mais livre" - ou "menos escravo" - que o assenzalado, havendo possibilidades de ascensão especialmente aos crioulos e mestiços que ocupavam funções como pedreiros, carpinteiros, pintores, sapateiros, alfaiates, ourives, dentre tantas outras, além daqueles "empregados" nos mais variados estabelecimentos comerciais como armazéns, boticas, trapiches e açougues. A título de ilustração, em Salvador, de 1811 a 1860, os escravos artesãos representavam 28,5% da mão-de-obra cativa masculina, enquanto os escravos "carregadores" participavam com outros 25%. Nas principais cidades coloniais, podemos encontrar um embrião do autônomo "fazedor de bicos", outra manifestação do escravo, que exercia atividades de caráter eventual, de acordo com as necessidades do senhor e as possibilidades do mercado. Objetos artesanais eram feitos pelos escravos e comercializados no "mercado", transformando-se o próprio comércio ambulante numa ocupação de negros, de ganho ou libertos.” (BARBOSA, 2003, p.64)

No meio rural havia menos liberdade ainda, restando relações como de meeiro e parceiro, na melhor das hipóteses, quando não a de integrar ainda mais precariamente o cuidado com a lavoura ou atividades de milícias e policiamento particular. Antes de tudo, tratava-se de uma mão-de-obra muito barata, remunerada apenas para a sobrevivência – os mínimos vitais, segundo Antônio Cândido (2001) –, realizando em muitos casos as funções do escravo, mesmo que com estatuto diferenciado.

O passado revelaria seus estratagemas e a herança do regime escravista, com seus vários matizes, funcionaria como ponto de partida para o reposicionamento dos subordinados – ex-escravos e libertos, trabalhadores nacionais e novos imigrantes – em relação aos seus senhores/patrões, de acordo com as várias especificidades regionais. “O mercado de trabalho não surgiria de chofre, antes amargaria uma existência incompleta e fragmentada, para somente se consolidar e nacionalizar no período pós-1930.” (idem, p.82)

A essa altura, agravando a situação de disseminação de responsabilidades da ação educativa lançadas pelo Ato Adicional de 1834, a Constituição de 1891 consolida esta redistribuição do poder pela consolidação do federalismo. No campo da educação, coube à União uma participação tímida no ensino secundário e maior no ensino superior. As províncias e municípios ficaram responsáveis pelo ensino elementar, mesmo que o período da primeira república tenha sido caracterizado por várias reformas educacionais que visavam de algum modo criar normas de caráter generalista e buscar a superação da precariedade do ensino (cf. HADDAD e DI PIERRO, 2000). O censo realizado em 1920 não demonstrara grande avanço em relação aos dados de 1890: 72% da população acima de cinco anos ainda era analfabeta. O período da primeira república representou pouco em termos de avanço em políticas de educação para o trabalho e de educação para adultos. O foco se dava sobre a educação infantil apesar de alguns setores da economia, em especial o setor industrial, representarem algum avanço em termos de número de estabelecimentos e de pessoal empregado (Tabela 3).

Tabela 3
Número de estabelecimentos industriais e empregados na indústria
Brasil – 1907, 1912 e 1920.

Brasil	Estabelecimentos Industriais	Empregados na indústria
1907	3.258	151.841
1912	9.475	144.520
1920	13.336	275.512

Fonte: IBGE (Séries Históricas)
Elaboração própria

3.3 ELITES BRASILEIRAS NA PRIMEIRA REPÚBLICA, A CLASSE TRABALHADORA E A POLÍTICA

As interpretações sobre o lugar das elites brasileiras na primeira república são marcadas fortemente por uma contraposição entre o setor agrário-exportador e a burguesia urbana-industrial, tendo materializado o início de um protagonismo de novos tipos de classe média como reivindicadoras de uma pauta mais ou menos típica dos padrões burgueses no Brasil. Esta tese, defendida por pesquisadores como Nelson Werneck Sodré (1975) e outros intelectuais ligados ao Partido Comunista Brasileiro tende a destacar o latifúndio como representante direto dos interesses imperialistas na manutenção de uma ordem de divisão internacional do trabalho e os setores urbanos como representantes de uma burguesia nacionalista. Sempre na tentativa de buscar causas para a explicação da revolução de 1930, estes trabalhos destacam, em maior ou menor grau, os interesses destes dois grandes segmentos das elites econômicas brasileiras e suas eventuais contradições e alinhamentos⁵⁷.

No intuito de revisitar interpretações sobre a dinâmica das elites políticas e econômicas no Brasil, Boris Fausto destaca a existência de uma estrutura regional de classes decorrente da concentração de atividades econômicas em algumas regiões. Na perspectiva de Fausto, faz mais sentido falar em divisões regionais de grupos do que divisões entre tipos de atividades econômicas, tal como anteriormente defendiam os teóricos do PCB. Assim, a burguesia cafeeira paulista fora grande influenciadora no processo de forjamento do Estado, dada a sua capacidade de articulação, não havendo, pois, uma articulação em escala maior do que a da região de influência do grupo em questão.

⁵⁷ Como exemplo desta tensão pendular, Beiguelman (1967) sustenta que a revolução de 1930 resulta não de um antagonismo entre estes dois setores, mas do fim do arranjo institucional que dava suporte ao sistema político da primeira república.

Como exemplo do caráter regional da configuração política e econômica do Brasil na primeira república, Renato Lessa (1999) afirma como no governo de Campos Sales houve um ensaio profícuo de complementaridade entre as lideranças políticas regionais materializadas na chamada política dos governadores. Tendo por objetivo a consolidação de uma estabilidade para a organização do governo, a chamada política dos governadores foi marcada por forte centralização administrativa e forte domínio do executivo nacional sobre o legislativo, bem como sobre os estados. Como resultado, a pouca competição eleitoral foi uma tônica e se juntava à pouca conexão entre sociedade civil e Estado.

O militarismo forte dos primeiros anos da república proporcionou poucos espaços públicos, e, por conseguinte, poucas conexões entre o Estado e sociedade. A não existência do poder moderador e o fim da institucionalidade que sustentava a vida política e garantia um controle social no império são também elementos importantes a explicar esta política⁵⁸. Como resultado, houve inicialmente no pós-1889 um certo nível de tensão entre as elites políticas – do que resulta, por exemplo, o fim do bipartidarismo e a fundação de partidos de base estadual como tentativa de resposta a esta situação⁵⁹.

O grau de incerteza do novo arranjo institucional brasileiro ainda não conformava a incorporação de segmentos da classe trabalhadora à condição de participantes de uma elite política⁶⁰, como será detalhado adiante, mas revelou politicamente novos estratos da burguesia nacional anteriormente alijadas do espaço público.

O novo arranjo político brasileiro colocava as oligarquias e o Estado paulatinamente mais próximos a soluções para as demandas populares, todavia sem a constituição de esferas públicas. Para José Murilo de Carvalho (1987), a disseminação de valores burgueses na sociedade fluminense como parte de uma série de ideais europeus que são incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro confere novo tratamento das questões relativas ao trabalho e à classe trabalhadora. O impedimento

⁵⁸ “Depois da Proclamação da República, em cada Estado do País, três, quatro, cinco, seis, sete facções vão-se digladiar para tentar definir quem controla o Estado. Essa fragmentação multiplica-se no plano local. Isso também acontecia nos municípios. Em Barbacena, os Andradas e os Bias Fortes já brigavam nessa época. Era um modelo bipolar. Em outros casos, havia modelos pluripolares de competição local, que também se manifestavam no plano Estadual” (LESSA, 1987, p.21)

⁵⁹ “A relação entre o poder central e os poderes regionais é um problema crucial, que o Império resolve a partir de uma estrutura altamente vertical, na qual os Presidentes de províncias são nomeados diretamente pelo poder central. Não há vida política regional própria. Com frequência, os Presidentes de província não são naturais dos Estados que governam.” (idem, *ibidem*, p. 20)

⁶⁰ Além disso, destaca Fausto (1988) a ausência de lideranças que se destacassem no movimento sindical à época.

dos analfabetos ao exercício do voto é o símbolo maior desta reduzida possibilidade de participação popular na política de então.

Dada a baixa participação das camadas populares nas decisões políticas do país, alguns pensadores com forte influência nas elites políticas de então chegaram a afirmar a não existência do povo brasileiro. Louis Couty e Aristides Lobo, por exemplo, destacavam o que se chamava de uma apatia popular – obviamente não levando em consideração a ausência de uma cidadania no Brasil.

Se ao observar a pouca participação política e ausência de cidadania pode-se argumentar a respeito de uma apatia popular na sociedade brasileira, alguns eventos deixam bem claro a possibilidade de sustentação de argumentos em contrário: a revolta da vacina, por exemplo, caracterizada por uma heterogeneidade de seus participantes. No mesmo sentido de contraposição entre apatia e participação, um argumento de José Murilo de Carvalho (1987) lança luz para novas interpretações: a não participação, ou a participação pontual das camadas populares na política é reveladora de uma racionalidade, de um pragmatismo revelador de uma “sabedoria popular” que entendia a política formal como algo a não ser tomado como sério, que entendia que a república não existia de verdade. Tratava-se de uma omissão por opção. No meio rural, movimentos messiânicos (cf. QUEIROZ, 1976) também sinalizaram uma resposta de uma população marginalizada que agrega a noção de sagrado à vida cotidiana. A contínua racionalidade das sociedades ocidentais sofreria um desvio, tal como lembra Roger Bastide.

O grau de interdependência das elites políticas no Brasil da primeira república e a dinâmica social são por diversas vezes interpretados pelo conceito de coronelismo. Ainda na tentativa de enxergar possibilidades de interpretação sobre a dinâmica das classes sociais, de formas tradicionais de exercício do poder e de sua conformação na política brasileira, Vitor Nunes Leal afirma que o coronelismo foi inicialmente

resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constitui fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa" (LEAL, 1975, p. 20).

O poder público e o privado estariam, então, compromissados, aliando a força do público ao declínio do poder privado dos líderes locais, garantindo estabilidade nas relações políticas.

Os próprios instrumentos do poder constituído é que são utilizados, paradoxalmente, para rejuvenescer, segundo linhas partidárias, o poder privado residual dos 'coronéis', que assenta basicamente numa estrutura agrária em fase de notória decadência. Essa decadência é imprescindível para a compreensão do 'coronelismo' porque, na medida em que se fragmenta e dilui a influência 'natural' dos donos de terras, mais necessário se torna o apoio do oficialismo para garantir o predomínio estável de uma corrente política local (Idem, p. 255).

O federalismo no Brasil implicou um aumento da importância dos estados com perda de poder dos municípios – com especial perda de importância das câmaras municipais. Numa visão complementar, Maria Isaura Pereira de Queiroz destaca o aspecto de acordo tácito que permitia a existência deste tipo de arranjo, ancorado na racionalidade dos pobres:

A existência da barganha não impedia as injustiças e os abusos de poder, embora constituísse sempre uma limitação deste, na medida em que o coronel necessitava dos votos dos “seus eleitores”. É que a divisão de poderes numa zona entre vários chefes em luta podia constituir uma possibilidade maior de barganha para os sitiados, embora também significasse conflitos violentos e sangrentos na localidade: os sitiados podiam “negociar” seu apoio a determinado chefe, opondo-o àqueles considerados déspotas totais. [...] A elevação dos escravos a homens livres, em 1888, não diluiu essa diferença; passou-a para outra perspectiva, dividindo agora os possuidores dos sem-posses. Pois os antigos escravos não se transformaram em possuidores da terra com a liberação, continuaram pequenos proprietários (QUEIROZ, 1976, p.180-1)

Mesmo em novas configurações, estes rearranjos das elites com vistas à manutenção do poder eram permeados pela mesma base coronelista, como afirma Maria Isaura Pereira de Queiroz:

A dissociação dos aspectos econômico e político no interior do país, a preferência das camadas elevadas da parentela pelo poder econômico que lhes permitirá continuar a exercer, por trás do pano, a dominação política que aparentemente perdiam, correspondeu ao aparecimento de uma “consciência de classe” no país, que despontou quase exclusivamente, a princípio, ao nível das camadas superiores, mantendo-se ausente das camadas médias e inferiores. Ela se exprimiu no aparecimento, ainda no início do século XX, de organizações patronais – Patronato Agrícola, Federação da Indústria Animal, Cooperativa de Cafeicultores, Associações Comerciais, Federação das Indústrias –, verdadeiras associações de classe, nascidas do reforço da solidariedade horizontal. Seu aparecimento mostra como os antigos coronéis rivais passavam a colaborar, a fim de manter sua supremacia numa sociedade que se transformava; um mesmo empreendimento econômico podia reunir agora em sua diretoria indivíduos que outrora se digladiavam, unidos hoje para manter a hegemonia da classe. (QUEIROZ, 1976, p.207)

As classes trabalhadoras tiveram poucos canais de veiculação de suas demandas. Numa ordem politicamente nova, mas com forte peso das formas de dominação tradicionais e excludentes, novos estratos sociais ganhavam relevância, mas não contavam com o recíproco poder político. Tantos trabalhadores como alguns segmentos da burguesia urbana encontravam-se longe de influenciarem decisões do Executivo, mas buscavam ainda assim formas de influenciar o cenário.

[...] é importante assinalar que foi durante a primeira república e sob o estímulo do próprio movimento sindical que uma rede de associações de classe se estruturou no Rio de Janeiro e em São Paulo, dentre outras cidades de menor peso no país. Estas associações, algumas com tradição que data do século XIX, atuam como fortes grupos de pressão, utilizando a forma clássica de um poder de veto e buscando alternativas ao universo da representação político-partidária (GOMES E FERREIRA, 1989, p. 245).

Elemento fundamental para a análise neste trabalho é que elites políticas e intelectuais e suas interpretações sobre a pobreza, a desigualdade e o lugar social das classes trabalhadoras constituem em categorias-chave para o entendimento das transformações sociais no horizonte simbólico da sociedade brasileira na primeira república. Dado principalmente pela falta de uma esfera pública que incluísse os trabalhadores e a grande massa, a política nacional operava unicamente por forças conservadoras das mais variadas origens. A percepção de uma pobreza fortemente, mas não inteiramente marcada por um passado escravagista, é fundamental na tentativa de compreensão de como os trabalhadores eram pensados nos projetos de sociedade em voga ao longo do século XIX e na virada para o século XX. Segundo Telles,

Os traços visíveis da presença popular nos espaços urbanos compunham uma realidade escrita em negativo [...] O legado de um passado que se queria esconjurapar aparecida transfigurado no caráter de uma gente que não podia se constituir num povo de verdade, porque minada na sua constituição física e moral pelos efeitos de uma mistura perversa de raças e tradições; uma gente sem vocação para a vida disciplinada do trabalho e da família, que fazia do ócio e da vadiagem um estilo de vida, que levava uma vida alheia às regras morais e aos códigos da vida civilizada, que resistia às luzes da razão em seu apego irracional aos costumes, crenças e credences de tempos passados; uma gente, enfim, que vegetava numa existência degradada, feita de ignorância, promiscuidade e desordem moral (TELLES, 2001, p.35).

No projeto de construção de uma nação – a partir da independência, e principalmente, com a república – que caminhava passo a passo à urbanização e à transformação da estrutura econômica e social do país, uma nova realidade se apresentava: um aumento da visibilidade da pobreza, da precariedade das condições de moradia e trabalho, dos cortiços, da formação de bairros pobres, das primeiras invasões que originaram as favelas, dos trabalhadores sem contrato que viviam de bicos e, obviamente, sem uma rotina racionalizada e controlada. Ainda que um país com predominância do rural, este novo panorama social já era capaz de interagir com a dinâmica política, construindo representações da sociedade e produzindo intervenções sobre ela. É desse substrato que nascem medidas de higienização moral e perspectivas de intervenção sobre a realidade marcadas pelo discurso médico e positivista, em que o vocabulário ligado à modernização ganha espaço: moderno, modernidade,

modernização. O signo da mudança passava pelo imaginário do progresso, da ciência, da filosofia positivista.

[...] a cultura da reforma conformou os termos da nova civilização brasileira. A modernização aparece como mito de origem que legitima o regime na sua tarefa de construção racional da Nação, de tal forma que essa legitimidade se descola do espaço político dos conflitos por onde foi resolvida a construção republicana nas sociedades modernas (idem, p.39).

É clássica na ciência social brasileira a interpretação de Carvalho (2001), que ao historiar a construção da cidadania no Brasil identifica duas anomalias: a primeira relacionada à discrepância entre direitos regulamentados e efetivamente exercidos (letra morta, no jargão jurídico) – o que se aproxima daquilo que Jessé Souza chamará posteriormente de má-fé institucional. A segunda é a inversão na consolidação do modelo de cidadania verificado no Brasil em relação ao modelo clássico inglês, de modo que a tríade de direitos políticos, civis e sociais encontrou no Brasil, com diversos recuos e avanços, se consolidou após a contínua construção do conjunto de direitos sociais. Carvalho identifica na falta de lutas populares por direitos – como na Inglaterra houvera com o cartismo e posteriormente o trabalhismo – e na herança ibérica e seu ideal de paternalismo (com a carência de disputas na arena política substituída pela troca de favores, barganhas e lealdade) elementos explicativos desta anomalia em comparação ao modelo clássico. Se levada em consideração a perspectiva da evolução do capital no território brasileiro, a perspectiva de Bresser Pereira (1997) oferece uma interpretação de como força, riqueza, hegemonia e conhecimento técnico e de organização foram todo desconcentrados – e é essa desconcentração de recursos que dá as condições para o desenvolvimento de direitos políticos e da democracia, sendo a defasagem na consolidação deste processo a expressão maior do atraso dos países periféricos no desenvolvimento do capitalismo. Seja por qualquer aspecto de tais pontos de vista, o protagonismo da classe trabalhadora na sociedade brasileira ficou bastante aquém no comparativo com os países centrais e compreender este processo e suas conexões com as políticas do Estado brasileiro direcionadas à classe trabalhadora será um dos pontos centrais a serem desenvolvidos adiante. Pelo momento, resta tentar compreender as bases sobre as quais a jovem república brasileira na virada do século XIX para o XX direciona muito do que será amplamente levado a cabo a partir de 1930.

Destacar o lugar da classe trabalhadora nesta formação social e como grupo em constante formação, no caso a sociedade brasileira da primeira república, é fundamental para o propósito deste trabalho. Mesmo com interseções com categorias tais como a de

“povo” ou “camadas populares”, cabe compreender, com base na categoria de classe social, como este grupo se constituía e com quais tipos de constrangimentos eram obrigados a lidar – alguns já destacados neste capítulo – e como um ambiente social marcado pelo tradicionalismo e autoritarismo permitiu a constituição de um tipo específico de estratificação social e de participação política.

As primeiras formas de organização das classes trabalhadoras como grupo de interesse datam do início do século XX, sendo a segunda década mais clara para a nascente visibilidade de alguns grupos.

Desde o início da República há sinais de consideração da questão operária na esfera institucional. Eles se tornam mais claros, em consequência da pressão exercida pelos movimentos reivindicatórios dos anos 1917-1920. Seria inadequado identificar este interesse como um propósito do Poder Executivo. As iniciativas de aprovação de uma legislação do trabalho pelo Congresso Nacional (oito horas, férias, regulamentação do trabalho das mulheres e dos menores etc.), em meio à vaga grevista, embora contem às vezes com o apoio do governo paulista, nascem sobretudo isoladamente, de deputados como Maurício de Lacerda, Nicanor Nascimento, Henrique Dodsworth, sensíveis às demandas dos trabalhadores. Quase nada resulta de prático nestes anos finais da década de 10, a não ser a criação da Comissão de Legislação Social da Câmara dos Deputados (fins de 1918) e do Departamento Nacional do Trabalho (1917) que não chega a funcionar na Primeira República. A lei de acidentes do trabalho aprovada em 1919, além de muito limitada em seu alcance, vem propiciar a formação de companhias de seguros, algumas delas controladas por dirigentes de associações industriais. Mas a onda grevista de 1917-1920 ilumina a existência da classe trabalhadora urbana para bem ou para mal, ou melhor mais para mal do que para bem. A partir dela se desdobra uma ação que tem um duplo aspecto repressivo e regulatório, ganhando destaque a ação repressiva. A repressão intermitente do movimento operário muda de caráter, resultando em uma atividade em várias frentes. Atividade mais sistemática, visando sedes sindicais ou associações de trabalhadores sobretudo de tendência anarquista; endurecimento da legislação específica ou introdução de nova legislação que permita legalizar estas iniciativas; campanha nacionalista promovida não só pelo Estado como pela sociedade ilustrada, com o objetivo de isolar e expulsar do país os militantes estrangeiros mais conhecidos, pintados como agitadores apátridas (FAUSTO, 1988, p.9)

Mesmo se tratando de algo pontual, o congresso já houvera lançado as bases para regulamentação do trabalho já na década de 1920. No governo de Artur Bernardes fora aprovado o Departamento de Trabalho, que não chegaria a funcionar até 1930. Um possível espaço de discussões, o Conselho Nacional do Trabalho, também da mesma década (1923), lança oficialmente e do modo moderno a ação do *lobby* do setor industrial sobre as condições de aplicação da legislação aprovada pelo congresso.

A lei de férias e o Código de Menores não são cumpridos e a tentativa de aprovar um Código do Trabalho fracassa. Restam umas poucas medidas setoriais, como a lei de fevereiro de 1923 instituindo as caixas de aposentadoria e pensões dos ferroviários, uma área estratégica para a produção agrícola. (idem, *ibidem*).

Com relação à organização do movimento operário do período em questão, o próprio Boris Fausto lança alguns questionamentos profícuos no intuito de fornecer

novas perspectivas sobre o acumulado de produções acerca da classe trabalhadora brasileira de início do século XX.

Um movimento social de classe pressupõe lideranças e bases razoavelmente articuladas; um programa envolvendo objetivos de curto e longo prazo, uma estratégia enfim. Não seriam afinal de contas as ações coletivas dos trabalhadores urbanos na Primeira República explosões de contornos indefinidos, impulsionadas por condições insuportáveis de sobrevivência, quase sem liderança a não ser a formada precariamente no calor da hora? Não seria a suposta vanguarda um punhado vociferante de anarquistas, socialistas, comunistas, cooperativistas ou o que seja, composto geralmente de figuras da classe média profissional, brigando entre si, tentando organizar quem não quer ser organizado e falando mais ou menos sozinhos? [...] Penso, como muita gente, que uma série de fatores negativos condicionou o surgimento de um movimento operário na Primeira República. Estes fatores vão desde as características mais gerais da formação social do país até as percepções das correntes organizatórias, passando pelas vicissitudes do mercado de trabalho — que tornou instável a própria condição de operário — pela diversidade das situações de trabalho etc. Não quero dizer que estes condicionantes determinem necessariamente um certo tipo de ação coletiva ou de inserção das classes trabalhadoras no sistema sócio-político. (idem, p. 10)

Se o mercado de trabalho é considerado como regionalizado e sem qualquer aspecto de integração nacional, se a burguesia também se divide em interesses regionais e setoriais, é de supor o que se chama de classe trabalhadora naquele momento também corresponderia aos mesmos parâmetros – com níveis de complexidade até maiores: uma massa de trabalhadores recém egressos do regime escravocrata, uma classe trabalhadora na capital da república com o mínimo de vivência em processos de trabalhos industriais, trabalhadores imigrantes com dificuldade de integração e mais inspirados em ideais de comunidade nacional, além de trabalhadores do campo que lentamente migravam para as cidades com pouca ou nenhuma escolaridade. Num quadro básico como este, é possível entender o incipiente movimento sindical e os eventos pontuais de greves (1917 a 1920, por exemplo) e de influência do movimento anarquista em algumas cidades. Regionalizados e desconexos, os movimentos operários na primeira república foram a base para ações políticas do pós-1930, mas mesmo assim não deixaram de influenciar a pauta do congresso⁶¹, como será tratado adiante.

Segundo Edgar De Decca, existiam em São Paulo em fins da década de 1920 três linhas de organização da classe trabalhadora: o Partido Democrático, os tenentes

⁶¹ “Com relação à classe trabalhadora, constatamos a existência de organizações com objetivos coerentes cuja capacidade de mobilização era restrita, ainda que seja necessário distinguir entre setores, regiões, cidades, momentos históricos etc. As correntes radicais aparecem como as maiores e às vezes únicas inspiradoras das greves, mas não são apenas elas que expressam as reivindicações operárias. Tendo em vista esta circunstância, a existência de uma massa de trabalhadores destituídos e desorganizados, o fracasso dos sindicatos no sentido de garantir de forma duradoura conquistas obtidas nas greves, é fácil inferir — com a imensa vantagem da análise retrospectiva — a existência de um campo aberto à cooptação da maioria da classe trabalhadora pelo Estado” (FAUSTO, 1988, p.15)

(Coluna Prestes) e o Bloco Operário Camponês, sendo este último alvo de ações de parte da burguesia urbana:

o problema era, portanto, não só conter uma possibilidade de revolução, mas principalmente impedir o avanço da arregimentação operária em torno do BOC — um partido de trabalhadores —, questão que desmascarou progressivamente as forças políticas que organizavam as classes dominantes e os setores médios urbanos, fossem elas governistas ou oposicionistas (DE DECCA, 1986, p.205).

Mesmo regionalizado e restrito a alguns estratos da classe trabalhadora, o movimento operário chegou a se organizar como partido e exercer alguma influência em pleitos eleitorais. Boris Fausto recupera alguns dados que colocam a possibilidade de um estudo sobre possíveis pressões de trabalhadores nas pautas e decisões dos poderes Executivo e Legislativo:

Restringindo-me ao movimento operário por força da controvérsia, cabe indagar qual a sua situação nos últimos anos da década de 20. Em poucas palavras, ele começa a se rearticular após a depressão que se seguiu à derrota da vaga reivindicatória dos anos 1917-1920. A tentativa de avanço dos comunistas no meio operário alcança também alguns êxitos. Mas o BOC não era "o partido da classe operária" ou "o partido eleitoral da classe operária", a não ser que, por definição, uma frente eleitoral organizada pelo PC deva ser ungida como "partido da classe". Lançado a partir das eleições para a intendência municipal do Rio de Janeiro, em março de 1926, o Bloco Operário rebatizado Bloco Operário Camponês teve um relativo êxito sobretudo no Rio de Janeiro, com a eleição de Azevedo Lima para a Câmara Federal (fevereiro de 1927) e de Otávio Brandão e Minervino de Oliveira para a Câmara Municipal (outubro de 1928). Este relativo êxito, assim como o crescimento do próprio PC, que passa presumivelmente de 300 membros, por ocasião de seu 2º Congresso, realizado em 1925, para 800 militantes em fins de 1928, devem ser vistos com as devidas proporções³⁰. O PC e sua frente eleitoral representavam núcleos pequenos de quadros organizados, com alguma implantação no pouco que havia de movimento operário, mas sem qualquer condição de organizar grandes massas. O BOC, em pleno declínio, foi aliás liquidado por determinação da própria Internacional Comunista, como consequência da linha conhecida como "Terceiro Período", nos primeiros meses de 1930 (FAUSTO, 1988, p.19)

Uma interpretação sobre o lugar das classes trabalhadoras no malogrado processo de consolidação de espaços públicos e de participação política no período em questão é também realizada por Saes, que destaca sobre o ponto de vista da divisão do trabalho no país uma chave para elucidar a questão:

A concentração espacial do aparelho produtivo capitalista cria, por sua vez, condições mais favoráveis à emergência, no seio das classes trabalhadoras, de um movimento reivindicativo e político numericamente mais extenso e organizativamente mais poderoso. Há portanto um ângulo do processo de desenvolvimento do capitalismo que não foi explorado por Bresser Pereira: a concentração e a centralização do capital têm como subproduto o aumento da capacidade de pressão das classes trabalhadoras sobre o Estado, o que pode redundar na conquista de direitos. Existe assim uma relação tendencialmente positiva — mas que não se concretiza sempre, como nos mostraram o nazismo e o fascismo — entre a concentração/centralização do capital e a conquista de direitos políticos (SAES, 2001, p.387).

Mais próximo da interpretação de Bresser Pereira a respeito da questão das restrições políticas no Brasil republicano, Décio Saes afirma que a interpretação de José Murilo de Carvalho a respeito da regressão política vivenciada na transição do império para república deve ser vista como uma resposta esperada pelas elites que, ao igualar juridicamente os indivíduos na república, poderiam abrir a possibilidade de transformação nas estruturas de poder, incluindo aí a questão da subversão.

A então nova classe trabalhadora brasileira, agregada pelo enorme contingente de ex-escravos sofreu, desde o início, limitações às possibilidades de construção de projetos de vida prometidos pelo capitalismo. Os alforriados, aqueles que tiveram "o pior ponto de partida" na transição da ordem escravocrata à competitiva⁶², tinham para si o estigma do racismo, mas outros estratos despossuídos também se encontravam em situação bastante parecida, marcados também por um forte desenraizamento. A partir disso é possível perceber o porquê de não haver uma "questão social" (tal como a conhecemos hoje) que ocupasse a pauta dos projetos políticos no Brasil do século XIX e início do século XX. A oposição entre população letrada, culta, racional, e a população pobre, ignorante, vagabunda, dominada pelos instintos, já que "isso significaria reconhecer o que não poderia ter lugar: uma positividade no mundo social apreendida no acontecimento dos conflitos e nas relações que articulam classes, grupos e indivíduos" (TELLES, 2001, p.40).

De todo modo, o advento de novos sujeitos na cena social brasileira com as limitações impostas pela primeira república culmina numa estabilidade das relações de poder que pouco abre espaço para as camadas populares, mas que mesmo dentro de tais constrições permite uma disputa de projetos na vida pública por segmentos da burguesia que tinham pouco espaço no período monárquico, e que contribuíram fundamentalmente para uma visão sobre os rumos do país e o papel da educação para as camadas populares, em especial para a classe trabalhadora, tal como será visto no próximo tópico.

⁶² FERNANDES, Florestan. A inserção do negro na sociedade de classes. Vol 1. Rio de Janeiro: Globo, 2009. A tese de Florestan é a de que a família negra não chega a se constituir como uma unidade capaz de exercer as suas virtualidades principais de modelação da personalidade básica e controle de comportamentos egoísticos. Existe aqui, neste tema central a ausência da unidade familiar como instância moral e social básica, uma continuidade coma póitica escravocrata brasileira que sempre procurou impedir qualquer forma organizada familiar ou comunitária da parte dos escravos. É a continuidade de padrões familiares disruptivos que é percebida, corretamente, por Florestan, como o fator decisivo para a perpetuação das condições de desorganização social de negros e mulatos.

3.4 CIENTIFICISMO, INTELLECTUAIS E A CONSTRUÇÃO DE UMA REPRESENTAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO E TRABALHO NA REPÚBLICA

A configuração de um campo intelectual ainda muito vinculado ao campo político gerou no Brasil uma situação *sui generis* em fins do século XIX: intelectuais que, dependentes do Estado, produziram obras que orientaram a cena política do país como até não se havia visto. Os impactos sobre a educação foram sentidos tanto no ponto de vista da produção literária quanto no debate político, no início da configuração de uma esfera pública tipicamente burguesa no Brasil. Nesse quesito, é possível enumerar um contingente de intelectuais e/ou políticos que assumem um protagonismo na formulação e disseminação de um ideário sobre a sociedade, sendo notória a publicização de um conjunto de ideias fortemente vinculadas a um cientificismo e suas variações e que tem forte peso da configuração do liberalismo e, em seguida, da república no Brasil.

Comumente chamada de “geração de 1870” (coincidentemente o ano de fundação do Partido Republicano no Brasil), o berço deste debate e deste conjunto de intelectuais e políticos viveu, segundo Ângela Alonso (2000), um conjunto de experiências comuns com forte impacto no cenário político nacional – visto que à época era impossível afirmar qualquer tipo de autonomia do campo literário frente ao campo político. Trata-se de “novos sujeitos” que em um dado momento passaram a agir individualmente mas culminando em coletividades intelectuais e políticas mesmo que não necessariamente ligados a instituições.

Faz-se necessário, então, analisar este grupo como parte da conjuntura política nacional, levando em consideração que as ideias por eles defendidas, apesar de muitas vezes serem tomadas como simples repetição do que era exportado pelos campos científico e literário europeu e norte-americanos, eram na verdade parte de uma estratégia de pensar o Brasil e ao mesmo tempo questionar a política imperial. Nas palavras de Angela Alonso, “o movimento intelectual revela ser um movimento político de contestação. Suas obras exprimem interpretações do Brasil críticas ao status quo monárquico e programas de reformas. Por isso proponho nomeá-lo reformismo” (ALONSO, 2000, p. 36). São, pois, sujeitos de novas práticas relacionadas com suas vontades e interesses, símbolos de instituições políticas em crise.

Nomes como Cruz Costa, Joaquim Nabuco, Alberto Salles, Sílvio Romero, André Rebouças, Rui Barbosa, Tobias Barreto, José Veríssimo, Capistrano de Abreu, dentre outros – mesmo em sua maioria exercendo funções no Estado ou exercendo

profissões cuja clientela era também parte da elite política, dividiam sua atividade intelectual com a atividade política – o que a princípio parece contraditório, mas que, como lembra Angela Alonso, “a existência de uma única carreira pública centralizada no Estado, incluindo de empregos no ensino a candidaturas ao parlamento, fazia da sobreposição de elites política e intelectual a regra antes que a exceção” (idem, p.39). São, pois, atores em cena no jogo político, com seus pertencimentos e ideias de classe com o diferencial de encarnarem, ao fim e ao cabo, a figura gramsciana de intelectuais orgânicos. Buscam formas de atuar e influenciar o sistema político, de forma que seus escritos, para além do aspecto teórico e por vezes idealista, guardam um senso de ação muito claro. Segundo Alonso, “o movimento “intelectual” contemporâneo da geração 1870 é uma dessas formas coletivas de contestação à ordem imperial formadas por grupos marginalizados pelas instituições monárquicas.

A capacidade de legitimação e de repressão do regime fora minada pelos rápidos processos de mudança social e pelas crises políticas, o que fez com que o repertório de valores e ideias que legitimavam o império começasse a ruir, “pondo em alto-relevo a letra não escrita do regime, trazendo ao debate público temas antes indiscutíveis.” (idem p.43).

Esta geração era composta, apesar da diversidade, de um conjunto de indivíduos que partilhavam certa experiência social comum, sendo a principal delas a marginalização frente às instituições do império.

Esta marginalização é relativa, diferenciada: diz respeito ao cerne do establishment e comporta várias modalidades. A longa dominação conservadora bloqueava o acesso aos melhores postos públicos, cadeiras no parlamento e empregos na burocracia do Estado. Gerava, assim, para os grupos não diretamente vinculados à facção hegemônica da elite imperial, alocada no Partido Conservador, uma falta de perspectiva de carreira. De outra parte, a lentidão da modernização econômica obstava o andamento dos negócios de grupos econômicos novos, não representados pela elite política. Uma parte dos membros do movimento intelectual vinha de grupos sem laços estreitos com a elite imperial. Estes eram, pois, negativamente privilegiados pela estrutura estamental de distribuição de recursos sociais e de status. Outros eram oriundos ou de grupos sociais novos ou das facções politicamente subordinadas da elite imperial e estavam aliadas das instituições políticas fundamentais do regime. Por razões diferentes, os grupos que compõem o movimento intelectual não tinham suas demandas processadas pelo sistema político. Todos amargavam uma insatisfação com um regime fechado, que não se modernizava (idem, p.44).

A busca por uma interpretação baseada no liberalismo e no ideal positivista/cientificista é uma resposta desta nova geração de intelectuais/políticos à crise do sistema monárquico e das intensas transformações sociais vivenciadas pelo país. Havia, neste repertório de interpretações críticas ao processo político e social um conjunto de proposições cuja saída passava pela reorganização do trabalho (aderindo ao

eco da crítica abolicionista e posteriormente de construção de um ideal taylorista de trabalhador). Nesse sentido, a reforma das instituições passava pela tentativa de moldar um novo sujeito – trata-se aqui de repensar o lugar da ralé na construção de uma nova auto-imagem do país, e na busca de uma nova moral:

Em vez de educar no estudante os sentidos, de industriá-lo em descobrir e pensar, a escola e o liceu entre nós ocupam-se exclusivamente em criar e desenvolver nele os hábitos mecânicos de decorar, e repetir. Mais tarde os cursos sociais e as academias de direito inundam o país de jurisperitos, de magistrados, de administradores, de diplomatas, que decidem do direito, da lei, da honra e da propriedade dos indivíduos, que se julgam habilitados a governar a nação e o mundo, a regular a produção de riqueza, e a resolver os mais complexos problemas sociológicos [...]. Entretanto, qualquer desses doutos [...] discorrerá magistralmente de altas questões metafísicas, e sustentará com todas as sutilezas da lógica e todas as pompas de retórica as hipóteses mais inverificáveis sobre a existência do incognoscível. Daí a elaboração gradual de uma nacionalidade sem vigor, nutrida de palavras e abstrações, incapaz de gerir os seus negócios [...] um povo de parladores e ideólogos (BARBOSA, 1947, p.35).

A crítica ao padrão bacharelesco de educação, baseado em um *habitus* de classe elitizado e avesso à prática dos negócios cotidianos é uma constante neste período. O próprio Rui Barbosa, representante desse tipo social, se utiliza de tal estratégia argumentativa. Nome importante na política de fins do império e também na primeira república, Barbosa produziu extensa obra em diversos temas, do direito à política, passando pela literatura e humanidades em geral. Na temática da educação, e daí o interesse em destacá-lo neste momento, propôs uma ampla reforma educacional em fins do império – como será visto adiante.

A base interpretativa de Rui Barbosa, e de uma parcela significativa da elite política e intelectual do país até as primeiras décadas do século XX, passava por comparações com países centrais – em especial com os Estados Unidos – tido como modelo de desenvolvimento da indústria em um contexto de ex-colônia e de grandes dimensões territoriais tal como o Brasil. “Nenhuma nação tem mais imensas regiões que rotear que os EUA; o que não impede que vejam na indústria a fonte produtiva da riqueza nacional” (BARBOSA, 1942, p.170).

Ao lado da preocupação relativa ao novo tipo de trabalhador adaptado às novas demandas do capitalismo, caminha uma perspectiva marcada pela metáfora higienizadora (inclusive no vocabulário), que partia da premissa de que seria “impossível formar uma nação laboriosa e produtiva, sem que a educação higiênica do corpo acompanhe *pari passu*, desde o primeiro ensino ao limiar do superior, o desenvolvimento do espírito” (BARBOSA, 1942, p.174). O argumento em defesa de uma educação para a ciência, que deveria ser base desde a infância, tomava em

consideração uma espécie de natureza humana que deveria ser moldada pelas instituições socializadoras⁶³, tal como nestes dois trechos:

A criança, esse belo organismo, animado, inquieto, assimilativo, feliz, com os seus sentidos dilatados pela viveza das impressões como amplas janelas abertas para a natureza, com a sua insaciável curiosidade interior a atraí-la para a observação dos fenômenos que a rodeiam, com o seu instinto investigativo, com a sua irreprimível simpatia pela realidade, com a sua espontaneidade poderosa, fecunda, criadora, com a sua capacidade incomparável de sentir e amar 'o divino prazer de conhecer' (Santo Agostinho), a criança, nascida assim, sustentada assim pela independência dos primeiros anos, entra para o regímen da escola, como flor, que retirassem do ambiente enérgico e luminoso do céu tropical, para experimentar na vida vegetativa da planta os efeitos da privação do sol, do ar livre, de todas as condições essenciais à natureza da pobre criaturinha condenada.. (BARBOSA, 1942, p.33-34)

Comece essa educação bem cedo, na casa paterna. Em principiando a se revelar no menino o senso moral, é para logo encaminhá-lo, educando-o. As impressões que mais duram, e mais fundo se enraízam, são essas cuja origem nos esqueceu, e embebemos inconscientemente quando as crianças. Nesse período é suscetível a índole infantil de adquirir forte propensão para o bem. Não há então obstáculos, que aplinar, nem nada que desaprender; as inclinações são suaves e amolgáveis. Descurada, na primeira quadra, a educação moral, avultam grandemente as dificuldades, ficando as tendências infantis com vezo que de si mesmas receberem. (BARBOSA, 1942, p. 591-592)

Outro intelectual com trânsito político à mesma época foi Joaquim Teixeira de Macedo. Pouco conhecido, mas com carreira no Ministério de Negócios Exteriores, foi um dos primeiros a publicar sistematicamente obras relativas a políticas educacionais, comparando principalmente o modelo prussiano, também fazia coro na necessidade de um modelo de educação que diferisse do padrão bacharelesco. À diferença de Rui Barbosa, Macedo defendia claramente uma distinção da educação para a burguesia e para a classe trabalhadora, inclusive incorporando os termos vinculados às classes sociais nos seus escritos:

[...] as altas escolas burguesas são exatamente as que mais se prestam para continuar a primária de onde eles acabam de sair. Dariam também as melhores aulas de preparatórios para as escolas normais, onde se formam os professores públicos. E é lícito perguntar se à maioria da classe industrial não conviria mais semelhante educação puramente burguesa do que o ensino dado nas

⁶³ Interessante notar que mesmo com toda a preocupação cientificista/positivista, Rui Barbosa não afastava a religião como instrumento moralizador neste processo, tal como no trecho a seguir: Inspirai às crianças as idéias de Deus como bom pai, Deus autor de todas as coisas; da imortalidade da alma; da consciência; da verdade; da obediência; da assiduidade; do asseio; da ordem. Este ensino há-de ser todo o ponto chão, familiar, desouricado de frases técnicas, estreme de qualquer formalismo; convindo, sobretudo exemplificai-o em casos e incidentes da vida ordinária. Dessa instrução a chave será “o pai nosso que estais no céu; porque, partindo daí, assumirá para os meninos uma significação real o dever de amor, reverencia e obediência a Deus” (BARBOSA, 1942, p. 181). Este tipo de visão de mundo, apesar de aparentemente contraditório, era também uma tendência entre intelectuais da época. Cf. CARVALHO, José Murilo. A formação das almas – o imaginário da república no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

escolas reais, que sempre alimentam mais aspirações às ‘honrarias’. (MACEDO, 1880, p. 44 APUD GASPARELLO e VILELLA, 2006)

Logo adiante, Macedo propõe um modelo de educação profissional similar ao que seria nacionalmente implantado a partir de 1909 no governo de Nilo Peçanha, baseado numa educação infantil preparatória para o trabalho:

duas exigências”: primeiro, “a criação de escolas de educação progressiva para os meninos que aos 14 anos passam a aprender uma profissão ou vão seguir qualquer outra carreira”; segundo, “a criação de altas escolas burguesas, em continuação às escolas elementares e como complementos delas. (MACEDO, 1880, p. 44 APUD GASPARELLO e VILELLA, 2006)

Dos argumentos expostos fica evidente que o trabalhador é interpretado como alguém distante do ideal de capitalista. O sujeito econômico pensado pelos intelectuais é antes de tudo um incapaz que necessita da intervenção do Estado. Incapaz de se desenvolver autonomamente, fica implícita a associação entre o ideal de sujeito econômico capitalista centrado na figura do burguês – próximo à noção desenvolvida por Sombart⁶⁴.

Como exemplo do protagonismo da geração de 1870 e de seu papel de base intelectual que ecoou fortemente na primeira república e no Estado Novo, destaco aqui a figura de Sampaio Dória, também intelectual⁶⁵, político e representante da elite política à sua época – já posterior a Rui Barbosa, mas que se utiliza de um repertório argumentativo bastante similar ao deste. Sampaio Dória foi ativo formulador e implementador de políticas públicas no campo da educação, tendo participado de projetos de reformas educacionais, além de ter trabalhado no judiciário e ocupado cargo de Ministro da Justiça logo após o fim do Estado Novo, entre 1945 e 1946. Defendia também o papel moralizador da educação e do trabalho:

A instrução intuitiva melhora os homens, a convicção de que todos os fenômenos do universo, todos os fatos por pequenos que sejam, se subordinam às fatalidades das leis da ordem e constituição divina, sobre desenvolver a inteligência, inspira o sentimento de legitimidade nas desigualdades econômicas sugere a certeza de que as coisas, semeadas hoje com propriedade, desabrocharão amanhã em benefícios compensadores, cria energias morais para maior firmeza na resistência às misérias, e na clemência entre os arbítrios da força, forma aptidões práticas para a conquista limpa da riqueza, para felicidade real e superior (QUELUZ, 1998, p. 85)

⁶⁴ SOMBAR, Werner. *El Burgues*. Contribucion a la historia moral e intelectual del hombre economico moderno. Buenos Aires: Ediciones Oresme, 1953.

⁶⁵ Algumas obras publicadas de Sampaio Dória são: Recenseamento escolar: relatório (1920), Questões de ensino: a reforma de 1920 em São Paulo (1923), Espírito das democracias (1924), Educação Moral (1928), O comunismo caminha no Brasil (1933), Os direitos do homem (1942), Direito Constitucional - Curso e Comentários à Constituição (Companhia Editora Nacional: São Paulo - 1953), Psicologia da educação (1959)

Antes de Sampaio Dória, o Ministro da Agricultura à época da criação das Escolas de Artífices em todo o território nacional, promovida pelo então presidente Nilo Peçanha, Rodolpho Miranda, confirma o aspecto socializador e higienizador das massas através da criação da rede de educação profissional:

Procurou-se por esta forma, não só impedir a tendência à ociosidade, despertando-lhe o amor pelo trabalho, mas também converte-lo em criatura útil a sociedade, pelo aprendizado profissional, complementado pelo ensino teórico escolar (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1910, p.4)

O combate ao não-trabalho, ao ócio das camadas populares, tal como relatado anteriormente era visto como elemento fundamental de reforma social por diversos membros da elite, como o também Ministro da Agricultura entre 1919 e 1922, no governo de Epitácio Pessoa, – período em que os assuntos educacionais e trabalhistas estavam subordinados a este ministério – buscava materializar boa parte do que se propagava no ideário político das elites brasileiras. Afirmo o ministro, em relatório do Ministério da Agricultura em 1920, que

O ensino profissional técnico é a base fundamental do progresso industrial dos povos. É preciso preparar na escola e nas oficinas o corpo de operários capazes da transformação das nossas matérias primas nas utilidades reclamadas pelo consumo público tirando também daí os guias adestrados no manejo das diversas indústrias, que assinalarão o grau evolutivo do nosso progresso. Sem tal organização fundamental, sem essa fonte permanente onde buscar operários hábeis e capazes, seremos eternamente tributários de outros povos, em cujo seio, teremos de ir buscar o homem para manipular as nossas riquezas e multiplicar as nossas energias produtoras (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1920, p.8).

Como tentativa de defesa de uma nova visão sobre as ocupações técnicas na sociedade, Ildefonso Simões Lopes busca reverter ao menos no plano da retórica todo o estigma associado a estas ocupações e ao seu ensino – mesmo que na prática seu público-alvo continuasse a ser filhos da classe trabalhadora:

As próprias classes medianas da sociedade, já libertas de injustificáveis preconceitos, estão cuidando da educação prática dos filhos, com outros objetivos fundados na escola democrática do trabalho profissional, que dá a fortaleza física e moral do homem, base de todas as conquistas da vida...Todas as sedes dessas escolas com o seu aparelhamento mecânicos e os métodos de ensino deverão sofrer as transformações impostas pelas práticas mais modernas e eficientes. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1910, p.21).

A motivação de um ensino profissional para os mais pobres foi mais abertamente defendida anteriormente pelo Ministro Rodolpho Miranda, que chega a falar em “dignificar a pobreza”, no relatório do Ministério da Agricultura em 1911:

O ensino profissional adotado nas escolas de aprendizes artífices...em cada um dos Estado da República, constitui um dos elementos eficazes para a formação de operários e contra mestres, os

quais pela sua instrução, atividade e moral devem achar-se em condições de corresponde às exigências da indústria moderna. Desde, pois que diferentes indústrias vão oferecendo sempre novos programas nas suas múltiplas aplicações, convém que a capacidade dos operários se vá também acentuando, pelo conhecimento do manejo dos instrumentos, aparelhos, máquinas, constantemente aperfeiçoadas. Nesta comunidade, aqueles que tiverem aproveitado o aprendizado destas escolas, formarão uma classe de cidadãos que sabendo dignificar a pobreza, vão prestar, certamente, serviços úteis a sua pátria (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1911, p.5).

3.5 AS INTERVENÇÕES NA EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO E OS PROJETOS DAS ELITES PARA A CLASSE TRABALHADORA

As tentativas de elevação do nível de escolaridade das camadas mais pobres da população brasileira remontam institucionalmente à constituição de 1824, que já trazia em seu texto a obrigação do Estado em ofertar “instrução primaria e gratuita a todos os cidadãos” (Artigo 179, XXXII). Com um viés liberal, o texto de 1824 já mencionava um vocabulário tipicamente associado às transformações da sociedade europeia e já exportada para os trópicos. Assim, o texto constitucional já mencionava, no caput do mesmo artigo a “inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade”, além da proibição das corporações de ofício em seu capítulo XXV: “Ficam abolidas as Corporações de Officios, seus Juizes, Escrivães, e Mestres”. Como parte de uma grande transformação da estrutura social e produtiva, não é coincidência que este mesmo artigo da primeira constituição brasileira traga tantas mudanças em direção a um ideal burguês de sociedade, ainda que no alto da tradição das chamadas “ideias foras do lugar”⁶⁶, a contradição entre aquilo que é dito, pregado oficialmente, e as condições que se apresentam na realidade são bastante díspares. Nesse sentido, ao mesmo tempo em que é preciso destacar uma reconstrução histórica das tentativas de educação em termos de uma análise dos textos legislativos, faz-se necessário situá-los no processo de

⁶⁶ A expressão “ideias fora de lugar” foi popularizada por Roberto Schwarz no sentido de criticar a formação de uma suposta cultura liberal numa sociedade marcadamente dominada pelo escravismo e pelo patrimonialismo. Escreve Schwarz, a respeito da produção literária no Brasil do século XIX, que “Cada um a seu modo, estes autores refletem a disparidade entre a sociedade brasileira, escravista, e as ideias do liberalismo europeu. Envergonhando a uns, irritando a outros, que insistem na sua hipocrisia, estas ideias – em que gregos e troianos não reconhecem o Brasil – são referências para todos. Sumariamente está montada uma comédia ideológica, diferente da europeia. É claro que a liberdade do trabalho, a igualdade perante a lei e, de modo geral, o universalismo eram ideologia na Europa também; mas lá correspondiam às aparências, encobrendo o essencial a exploração do trabalho. Entre nós, as mesmas ideias seriam falsas num sentido diverso, por assim dizer, original. A Declaração dos Direitos do Homem, por exemplo, transcrita em parte na Constituição Brasileira de 1824, não só não escondia nada, como tornava mais abjeto o instituto da escravidão. A mesma coisa para a professada universalidade dos princípios, que transformava em escândalo a prática geral do favor. Que valiam, nestas circunstâncias, as grandes abstrações burguesas que usávamos tanto? Não descreviam a existência – mas nem só disso vivem as ideias.

constituição de um mercado de trabalho, de formação de novos estratos sociais, de transformação das formas de acesso e de distribuição dos recursos.

O texto da constituição de 1824, portanto, revela uma importação de vocabulários da Europa ocidental liberal que pouco tinha a ver com o Brasil escravocrata no qual a maioria dos ofícios manuais estavam fortemente associados aos escravos e indivíduos livres porém muito pobres.

Um elemento importante a ser destacado neste intento de tratar a educação básica como um direito assegurado pelo Estado é que para além de ser uma retórica liberal que a embasava e pouco tinha a ver com o ambiente político e econômico do império, o próprio conceito de cidadania à época era restrito a pequena parcela da população, não dispunha de uma rede de ensino minimamente estruturada – agravado pelo ato adicional de 1834 que delegou esta responsabilidade às províncias, estas ainda mais pobres e desestruturadas. Na prática a população atendida pela educação pública era de 250 mil crianças no ano de 1890, com 82% da população acima de cinco anos de idade na condição de analfabeta (cf. HADDAD e DI PIERRO, 2000).

No Brasil do século XIX pouco se tinha notícia de formas de educação não formal voltadas para o trabalho. O que na Europa perdurou por séculos na forma das corporações de ofício e garantia a formação e a reprodução de um quantitativo mínimo de artesãos e oficiais manuais em diversos ramos, chegou ao Brasil já num momento de decadência, em que o estágio de desenvolvimento do capital já demandava uma força de trabalho cada vez mais livre. Deste modo, foram poucos e isolados os intentos de formação de uma força de trabalho especializada e que se sustentasse em termos de sua reprodução.

No que se refere estritamente ao aprendizado de ofícios, dada a forte associação entre ofícios manuais e baixa posição social, a quantidade de indivíduos livres que se propunham a aprender uma destas ocupações era mínimo, o que fez com que as primeiras instituições de ensino profissional no Brasil – inclusive até mais tarde em 1909 com a criação das escolas de aprendizes e artífices durante o governo de Nilo Peçanha, que deu início às futuras escolas técnicas federais – recrutasse aprendizes à força entre a população em situação de vulnerabilidade social, como crianças deixadas nas Casas de Roda, filhos de escravos, forros ou recém-alforriados, crianças de rua.

Como tratado anteriormente, o papel moralizador da educação e sua base ideológica fora construída já na segunda metade do século XIX, com forte associação entre as necessidades de efetivação de um projeto de nação defendido por setores da

elite e as reformas sociais a isto atreladas. A correlação entre necessidades de expansão do capital e ação do Estado como agente neste processo aparece em vários discursos e mesmo em relatórios oficiais, mesmo que, como será visto adiante, a forma de implementação e os resultados destas intervenções não guardem uma conexão ou mesmo uma linearidade quanto a sua forma de atuação, havendo várias reformas e contando com parco orçamento para execução. Um destes documentos que associam mudanças no mundo do trabalho e a necessidade de mudanças nas estratégias de educação da classe trabalhadora foi um relatório do Serviço de Remodelação do ensino técnico de 1926, que destaca a necessidade de

proporcionar as oficinas escolares o necessário movimento industrial, para que a prática da oficina e a efetiva aprendizagem dos alunos sejam uma realidade. Com efeito, para a eficiência do ensino industrial é absolutamente imprescindível que as escolas trabalhem em larga escala, num regime caracteristicamente produtivo de atividade intensiva, em que o aprendiz se torne apto a executar com perfeição uma dada obra em ‘tantas horas de trabalho’, este resultado só se pode obter mediante regime de trabalho industrial, pois o simples regime educacional ou de ensino profissional demonstrativo é insuficiente para produzi-lo. (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1926, p.1)

Confirmando a intenção “taylorizadora” do trabalho e da necessidade de adaptação do ensino aos novos processos de trabalho racionalizadores, o ensino outrora subordinado a diversas orientações locais foi sistematizado pela recente consolidação dos dispositivos referentes as mesmas escolas, a qual assegura o desenvolvimento da aprendizagem racional dos ofícios correlativo e uniformiza o plano de ação de diferentes diretores. Foi organizado o programa que orienta e sistematiza o ensino teórico-prático e desdobra as diferentes profissões e séries de ofícios que obedecem a uma correlação racional.

A transformação de estrutura econômica do país – com predominância da cafeicultura, fim do trabalho escravo, aumento significativo da imigração, aumento no número de estabelecimentos industriais, contínuo processo de urbanização e paulatina diversificação de atividades econômicas nos grandes centros urbanos – somada a uma nova configuração em termos de formas de contratos de trabalho e mesmo de uma cultura de trabalho, além da configuração de novos estratos sociais vão lentamente contribuir para novas demandas por parte da sociedade civil. Assim, na década de 1920 já são percebidos os primeiros movimentos de educadores e de parcela da população em defesa de melhorias na educação. A partir deste momento uma série de movimentos sociais, em maior ou menor grau, farão pressão por mudanças na situação da educação nacional – seja pela melhoria da qualidade da educação, seja pela inclusão de novas parcelas da sociedade nos bancos escolares visando a superação do analfabetismo, seja pela tentativa de elevação da qualificação da mão-de-obra para o trabalho (MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, 1927, p.2).

Todos estes relatórios do Ministério do Trabalho citados anteriormente tinham como documento base de atuação o decreto número 7.566, de 23 de setembro de 1909,

que criou as Escolas de Aprendizes Artífices em todas as capitais de estado. No preâmbulo do decreto há a seguinte consideração:

O Presidente da Republica dos Estados Unidos do Brazil, em execução da lei n. 1.606, de 20 de dezembro de 1906. Considerando:
Que o augmento constante da população das cidades exige que se facilite ás classes proletarias os meios de vencer as difficuldades sempre crescentes da luta pela existencia;
Que para isso se torna necessario, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensavel preparo technico e intellectual, como fazel-os adquirir habitos de trabalho proficuo, que os afastará da ociosidade ignorante, escola do vicio e do crime;
Que é um dos primeiros deveres do Governo da Republica formar cidadãos uteis à Nação
(BRASIL, 1909, p.1)

Tem-se aí a expressão das ideias anteriormente comentadas sobre o lugar dos pobres na sociedade brasileira e o papel do Estado como interventor sobre esta população, com perspectivas sobre o modelo de cidadão a ser formado e também do ingressante no sistema:

Art. 6º Serão admittidos os individuos que o requererem dentro do prazo marcado para a matricula e que possuirem os seguintes requisitos, preferidos os desfavorecidos da fortuna: idade de 10 annos no minimo e de 13 annos no maximo; não soffrer o candidato molestia infecto-contagiosa, nem ter defeitos que o impossibilitem para o aprendizado de officio.

§ 1º A prova desses requisitos se fará por meio de certidão ou attestado passado por autoridade competente.

§ 2º A prova de ser candidato destituido de recursos será feita por attestation de pessoas idoneas, a juizo do director, que poderá dispensal-a quando conhecer pessoalmente as condições do requerueu á matricula. (idem,p.1)

A importância desse decreto foi a de representar a primeira grande tentativa de criação de um sistema de educação profissional, mesmo que timidamente, atingindo um número reduzido de jovens. Tendo como base tal deficiência, já em 1922, tem-se o início de um conjunto de propostas de transformação do ensino no Brasil, com o primeiro projeto de lei formulado pelo deputado mineiro Fidélis Reis, que tornava obrigatório ensino profissional em todas as escolas e, mais do que isso, compulsório a todos os jovens em idade escolar. Tinha como base, segundo o próprio deputado, que “grandeza e o progresso das nações dependem mais da técnica profissional das classes operárias do que mesmo da ilustração das outras classes” (REIS, 1962, p. 153). Mais de quatro anos tramitando no congresso, o projeto acabou sendo sancionado em 1926, tendo, porém, suprimida a questão da obrigatoriedade do ensino profissional. A partir, a intervenção na questão passa a ser uma constante nas discussões da Câmara e do Senado, bem como em comissões formadas no Ministério da Agricultura. No mesmo ano de 1926, uma ampla reforma da educação fora formalizada por Fernando de

Azevedo, nos mesmo moldes do que Rui Barbosa já havia feito em 1882, todavia sem sucesso.

Por mais perceptível que fora o espírito moralizador e controlador das massas presente em propostas e publicações de intelectuais e políticos da época, a ação do Estado encontrava dificuldades em executar tais tarefas. A constante rediscussão sobre os rumos das políticas implementadas e o orçamento limitado impossibilitaram, por exemplo, a lei criada por Fidelis Reis de ser tocada adiante. Em 24 de dezembro de 1928, reclamava o então deputado na tribuna:

Eu não esperava que houvesse ainda de ocupar a tribuna para tratar de assunto que, desde minha entrada nesta Casa, vai já para cerca de três legislaturas, tem constituído o objeto precípua de minhas cogitações de parlamentar e de político. Vitorioso no Congresso o projeto de nossa iniciativa, instituindo a obrigatoriedade do ensino profissional, projeto que alcançava a 22 de agosto do ano findo a sanção do Executivo, supunha poder dar por finda minha tarefa. Havia cumprido o meu dever. Resultado de uma porfiada campanha, dir-se-ia para logo uma realidade; no terreno da prática, a lei vencedora, sem embargo, não logrou ela, até agora, início sequer de execução [...] (REIS, 1962, p. 82).

Em outro momento, em tom semelhante, continua o Deputado:

(...) desde a sanção da lei foi sincero o Presidente da República em declarar-me que não poderia executá-la de pronto, mesmo dentro do crédito votado, que era o primeiro a reconhecer insuficientemente para uma obra de proporções tamanhas. O Tesouro não suportaria nenhum ônus além das despesas estritamente orçamentárias. Além de que, a execução integral da lei reclamaria quantia não inferior a 400 mil contos, dizia o Presidente”. (REIS, 1962, p. 186).

Com base nos diversos relatos, nas bases ideológicas, no diagnóstico sobre as elites políticas e a situação da classe trabalhadora, fica claro como a primeira república foi um momento chave para a conformação do mundo do trabalho no Brasil. De perspectivas que embasam representações sobre trabalho, dos diferentes valores e prestígios associados ao trabalho em suas mais diversas manifestações, às formas de organização do patronato e da classe trabalhadora, passando pelas formas de intervenção do Estado, seja pela via da força, pelo compromisso e rearranjos políticos, seja pela políticas públicas de educação profissional, os constrangimentos à formação de uma classe trabalhadora no Brasil e ao perfil de trabalhador requerido foram muitos. A relação entre Estado e sociedade civil no Brasil é de tal forma complexa – aliada a elementos como a cidadania incompleta e tardia – que as possibilidades de estudo do mundo do trabalho no período analisado requerem uma pormenorização.

A valorização do trabalho e do papel atribuído ao ensino profissional carregaram na primeira república uma interpretação que associava educação e desenvolvimento – que será uma tônica nos discursos a partir de então. A base social dessa interpretação

era composta por partes da elite intelectual e da elite política – notadamente a elite ligada a interesses agrários. Apesar de não portarem um discurso marcado por uma *cit * industrial – forte a partir da revolução de 1930 – as iniciativas identificadas na primeira república formaram uma base para que esse discurso se consolidasse a partir da criação do Ministério do Trabalho.   ausência de um espírito do capitalismo t pico do primeiro estado, que para Boltanski e Chiapello (2009) se baseia numa *cit * mercantil, as elites da primeira república se fizeram valer do ideário positivista – ele próprio fruto de uma configuração burguesa-industrial.

3.6 A ERA VARGAS E A REINVENÇÃO DO TRABALHO

A questão do trabalho no Brasil passa por uma transformação substancial a partir dos anos 1930. Como dito anteriormente, a construção de um Estado corporativo que incluía trabalhadores via cooptação e, em determinados momentos, os excluía, produziu não apenas um arcabouço institucional, mas uma interpretação do lugar do trabalhador na sociedade e de valorização do trabalho.

Gomes (1999) ressalta que, no campo da valorização simbólica do trabalho, as associações entre trabalho e riqueza e entre trabalho e cidadania, mencionados no t pico anterior, dão margem para um processo de efetiva construção da nação (*nation building*), complementando o até então incipiente processo de *state building*.

As avaliações tinham assim um ponto de chegada interessante, pois a forma de vencer tão contundente problema residia na maior intervenção do poder público. O “abandono” do liberalismo, por conseguinte, vinha sendo fartamente exercitado ao longo da Primeira República, como ilustram os exemplos da política de valorização do café, da política imigratória e da política tarifária. Na verdade, o liberalismo do Estado brasileiro, desde o Império, sempre fora sensível às pressões dos interesses privados pelo aumento da capacidade regulamentadora do poder público.² O que ocorria de novo nesses diagnósticos sobre as causas dos problemas do país era a demanda de novas esferas de intervenção do Estado que incluíssem áreas como educação, saúde e o mercado de trabalho (GOMES, 1999, p.54).

A interpretação da pobreza como um problema nacional era por vezes tratado metaforicamente como uma doença, de modo que a questão do trabalho passara a representar não apenas um assunto de organização social como também de combate à miséria.

O trabalho passaria a ser um direito e um dever; uma tarefa moral e ao mesmo tempo um ato de realização; uma obrigação para com a sociedade e o Estado, mas também uma necessidade para o próprio indivíduo encarado como cidadão. A complexidade dessa autêntica transformação de mentalidade – como os ideólogos do pós-30 a encaravam – talvez só possa ser razoavelmente dimensionada com o registro de que o Brasil foi uma sociedade escravista por quatro séculos, sendo o último país do mundo a realizar a abolição. Ou seja, a formulação liberal clássica que

associa o ato de trabalhar com a riqueza e cidadania sempre estivera ausente do país e produzir uma identidade social e política para o trabalhador era um esforço muito grande (Idem, p. 55).

O Estado brasileiro no pós-1930 cresce institucionalmente e atrela-se às classes trabalhadoras. As técnicas políticas eram marcadas por uma perspectiva repressiva que ao mesmo tempo clamava por uma conciliação de interesses das classes sociais, fazendo da tentativa de construção de um consenso a tônica de ação do Estado perante a sociedade. Em discurso do então ministro do trabalho Lindolfo Collor, logo após a criação do Ministério do Trabalho, a perspectiva conciliatória já era evidente:

todo esforço brasileiro deve tender para a grandeza e felicidade do Brasil, nem os operários nem os patrões têm o direito, por mais justo que sejam os seus interesses e reivindicações de perder de vista a própria sorte do país, que é que está em jogo e deve preocupar as atenções de todos nós. Toda a agitação deve ser denunciada como inútil e impatriótica neste momento, quando o governo se esforça por garantir o regular exercício do trabalho dentro das nossas fronteiras. É tempo já de substituírmos o velho e negativo conceito de luta de classes pelo conceito novo, construtor e orgânico de colaboração de classes. A nova República Brasileira propõe-se a dar expressão legal e real a essas novas diretrizes sociais. A luta das classes encontra as suas origens em condições retrógradas, que nós refugamos por absurdas e atentatórias da própria dignidade do Estado. Tanto o capital como o trabalho merecem e terão o amparo e proteção do Governo. As forças reacionárias do capital e as tendências subversivas do operariado são igualmente nocivas à Pátria e não podem contar com o beneplácito dos poderes públicos. Capital e trabalho no Brasil têm uma função brasileira a cumprir, e essa função se há de realizar dentro dos mais rigorosos ditames da justiça (COLLOR Apud BARBOSA, 2013, p.25-26).

Gomes ainda destaca uma das características da “política ideológica” praticada no governo Vargas foi a flexibilidade em absorver demandas da classe trabalhadora oriundas desde a primeira república. A autora, todavia, associa uma maior eficácia desse projeto ao período do Estado Novo (1937-1945), apesar de tanto antes (no discurso de Lindolfo Collor) quanto depois (no discurso de Getúlio Vargas a seguir, em 1951, já no seu segundo mandato), há uma proeminente perspectiva discursiva conciliatória baseada numa acomodação de interesses em nome de um regime de justificação cívico – fundado em ideias de vontade coletiva e igualdade.

As classes produtoras, que realmente contribuem para a grandeza e prosperidade nacional, o comerciante honesto, o industrial operoso e equitativo, o agricultor que fecunda a terra, estes não têm razão para temores nem para inquietações descabidas. Jamais devem recear a força do povo os que trabalham com o povo e para o povo. O que a lei não protege nem tolera é o abuso, a especulação desenfreada, a usura, o crime, a iniquidade, a ganância de todas as castas de favoritos e de todos os tipos de traficantes, que correm sobre a miséria alheia, mercadejam com a fome de seus semelhantes e dão até a alma ao diabo para acumular riquezas, à custa do suor, da angústia e do sacrifício da maioria da população. O que é insuportável é que dentro da sociedade, onde tudo deve ser harmonia, equidade e cooperação para o bem comum, uns reservem para si todos os benefícios e outros carreguem apenas o fardo das privações e dos sofrimentos. Queiram ou não queiram ouvir-me os inimigos do povo, continuarei proclamando em voz alta que não é possível manter a sociedade dividida em zonas de miséria e zonas de abundância; em que uns dispõem do supérfluo e a outros falta o indispensável para a subsistência; em que uns acumulam para si o mais que podem e outros carecem de roupa, de lar e

de pão; em que uns padecem a fome e outros especulam com a fome. É justo que o trabalhador tenha um salário razoável, adequado ao seu padrão de vida, e que dê para sustentar a família, educar os filhos, pagar a casa e tratar-se nas doenças sem precisar de favores nem da caridade pública. É justo que a lei lhe faculte os meios de atingir esses objetivos e que o Estado defenda e garanta a execução de um programa dessa natureza. A esse programa, que se iniciou no Brasil com a legislação trabalhista elaborada pelo meu governo, mas que ainda está longe de ser concluído, tenho dedicado toda a minha vida pública. Sempre contastes comigo, trabalhadores, para realizá-lo paulatinamente, à medida que as contingências o foram permitindo. De hoje em diante, porém, e agora mais do que nunca, sou eu que preciso contar convosco (VARGAS, 2011, p.679)

O discurso de Vargas acima citado reflete uma classe trabalhadora, pelo menos em alguns segmentos urbanos, com demandas de outra natureza derivadas do acúmulo de duas décadas de políticas geridas pelo Ministério do Trabalho numa perspectiva corporativa e que teve ela, classe trabalhadora, a capacidade de reler “a proposta de Estado, atribuindo—lhe sentidos diversos e tornando-o patrimônio de suas vivências históricas” (GOMES, 1999, p.57). Aqui afirmo que, por maior que houvera sido a repressão e a cooptação das classes trabalhadoras pelo Estado, os resultados da lei de sindicalização e a montagem de uma relação corporativa entre Estado e sociedade, o vocabulário de conciliação e emponderamento dos trabalhadores passou a marcar as interações entre líderes políticos e classes trabalhadoras no período 1930-1945 e, em certa medida, de 1945 a 1964.

A ressignificação da categoria trabalho no pós-1930 se dá em meio a um mercado de trabalho ainda marcado pelo predomínio da agropecuária como grande empregadora (9.453.512 de ocupados) segundo censo de 1940, com a agricultura familiar e o trabalho para o auto sustento superando o trabalho remunerado no campo. Enquanto isso a indústria de transformação era responsável pela ocupação de 1.400.056 indivíduos. Além disso, a quantidade de indivíduos em idade ativa (acima de 10 anos de idade) que se encontravam na População Economicamente Ativa atingia espantosos 11.359.352 indivíduos, superando em mais de 20% a população ocupada. O setor de serviços já era responsável por um número ocupações que já rivalizava com o comércio, indicando uma transformação de atividades econômicas que só viria a crescer com o tempo.

Tabela 4

Estrutura ocupacional por grandes setores – Brasil, 1940

Ramo de atividade principal e posição na ocupação	Total
Agricultura, pecuária e silvicultura	9.453.582
Indústria extrativa	390.560
Indústria de transformação	1.400.056
Comércio	800.920
Transporte e comunicações	473.676
Administração pública	310.726
Atividades domésticas e escolares	11.909.714
Outros	4.298.885

Fonte: IBGE

Elaboração própria

O ideal de justiça social no Brasil pós-1930 (para Gomes, após 1937) centrado na figura do trabalhador urbano-industrial negligenciou uma estrutura ocupacional em nome de um projeto político de modernização de segmentos da indústria e da administração pública. Essa negação do Brasil agrário, das formas familiares de produção e autoconsumo são compreensíveis quando se atenta para a obra de um dos maiores ideólogos do governo Vargas: Oliveira Vianna. Para Vianna, jurista e consultor do Ministério do Trabalho entre 1932 e 1940, a origem rural do povo brasileiro o fazia, o povo, avesso à indústria e à vida urbana.

O que a análise histórica e social dessas populações evidencia é que nada há, nem na sua psicologia política, nem na sua organização social, nem na sua estrutura antropológica, nem no seu meio geográfico, que lhes possa favorecer ou desenvolver a capacidade de luta cívica no terreno material (OLIVEIRA VIANNA, 1952, p. 335)

Renato Lessa classifica o pensamento de Oliveira Vianna como fundador de um dos mitos políticos do pensamento político brasileiro:

a história do país representada pela imagem de um espaço – mais do que de uma experiência nacional – marcado pelo insolidarismo e pela ausência de laços sociais originários e espontâneos entre os seus habitantes. O brasileiro originário, nessa constituição imagética, é um “dendrôfilo” – um ser que ama as árvores, que vive dentro delas –; um sujeito que não herdou a tradição comunitarista dos seus antepassados europeus e que no espaço americano configura uma paisagem humana na qual as interações são infrequentes e imperam a fragmentação e a subordinação ao espaço natural (LESSA, 2012, p.515)

Lessa advoga que tanto em Oliveira Vianna e sua influência no rompimento simbólico com o passado através da criação de instituições, quanto na elaboração da constituição de 1988 que rompe com a ditadura, o que se observa são “atos de demiurgia”, tendo as instituições uma função de mecanismo de mudança social. A

configuração de um modelo antiliberal⁶⁷ marcado por uma profunda reforma de Estado é a síntese da visão de Vianna.

Para Oliveira Vianna, em suma, os conflitos trabalhistas, a luta de classes, as greves, as sabotagens, a “desordem geral”, enfim, eram características do Estado liberal, intrinsecamente “absenteísta”. O Estado moderno, por “intervencionista”, colocaria um ponto final, justamente através da “disciplina” das convenções coletivas do trabalho e da regulamentação estatal das categorias profissionais, a toda aquela “desordem”. Estado moderno, Estado popular, Estado autoritário, Estado corporativo e Estado nacional equivaler-se-iam no pensamento político de Oliveira Vianna: a questão social entre nós teria, assim, uma solução nacionalista, moderna, autoritária e corporativa. (MEDEIROS, 1978, p.183)

Oliveira Vianna, Lindolfo Collor e outros importantes membros da burocracia do Ministério do Trabalho foram fundamentais no projeto de construção não apenas de instituições, mas de uma cultura do trabalho de base corporativista. A fim de aprofundar e esclarecer esse último aspecto, destaco discursos do presidente Vargas no próximo tópico.

3.7 VARGAS E A CULTURA DO TRABALHO CORPORATIVISTA

Com o intuito de identificar a organização discursiva e as estratégias de comunicação do presidente Getúlio Vargas direcionada às classes trabalhadoras, destaco um *corpus* composto fundamentalmente por discursos proferidos no dia do trabalhador (1º de maio) e alguns discursos pontuais cujo tema fazia referência aos trabalhadores. Aqui o objetivo é identificar o vocabulário e as estratégias discursivas de construção de uma cultura do trabalho cívica, que aqui argumento ser fundada na acomodação de dois regimes de justificação: o cívico e o industrial.

Para Boltanski e Chiapello, essa associação entre regimes de justificação cívico e industrial é típica do segundo espírito do capitalismo⁶⁸, o qual

⁶⁷ É curiosa a análise fatalista de Oliveira Vianna acerca do destino da Europa do seu tempo levados a cabo pela sociedade e a contradição com o fatalismo da ausência de organização e mobilização das vontades da sociedade brasileira: “Não há, em nosso povo, na sua psicologia coletiva, condições para a construção de uma mística viva e orgânica, uma mística que se apodere da alma nacional e a mova num sentido nitidamente determinado. Para um objetivo preciso – como o nacionalismo imperialista dos italianos de Mussolini ou o Nacionalismo racista dos alemães de Hitler. Uma pequena corte ou falange de homens de elite poderá, aqui, tomar-se de uma mística e agir no sentido dela; não, um partido, mesmo que ele represente uma minoria da Nação e seja o único partido militante: faltam-nos as condições históricas, sociais e políticas que geraram, na velha Europa, estas místicas poderosas. Na Itália ou na Alemanha, estas místicas não surgiram pela vontade dos homens de gênio, que as encarnam – Mussolini ou Hitler; surgiram das circunstâncias dramáticas, que colocaram estas nações dentro do dilema – “viver ou morrer”: – e a fórmula da mística era justamente a fórmula da vida”.

constituía-se mais como reação às críticas que denunciavam o egoísmo dos interesses privados e a exploração dos trabalhadores. Demonstrava um entusiasmo modernista a favor das organizações integradas e planificadas, preocupadas com a justiça social. Formado em contato com a crítica social, inspirou a composição entre os valores cívicos do coletivo e as exigências industriais, subjacentes à instauração do Estado-providência (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p.236).

O pronunciamento de Vargas em 25 de dezembro de 1943, quando de sua posse na Academia Brasileira e Letras, faz menção à reconstrução de valores, à busca por equidade e a importância da planificação como mecanismo de efetivação de tais objetivos é destacada. Expressões como “vida civilizada”, “bases mais equitativas”, “valores”, “reconstrução social” se associam ao projeto de renovação institucional e estímulo a mudanças sociais promovidos pelo Estado Novo. A referência à coletividade (“em proveito de todos”), fortemente associada ao vocabulário de uma *citée* cívica, denota a vontade de instigar uma mobilização tanto da elite intelectual que cumpria o papel de receptora da mensagem quanto da sociedade:

Atravessamos uma fase de renovação de valores, de reconstrução social em bases mais equitativas, visando assegurar ao maior número os benefícios da vida civilizada. Devemos, portanto, em proveito de todos, com o elevado escopo de poupar à humanidade agruras maiores, agir segundo as tendências da época e promover o levantamento do nível econômico da coletividade (VARGAS, 2011, p.484)

Na mesma ocasião, a estratégia de estímulo à mobilização se vincula ao nacionalismo como mecanismo de ação no discurso de Vargas. Vivenciando a conjuntura da segunda guerra mundial, Vargas reconhece a repressão e o estado de exceção promovido por seu governo e curiosamente associa trabalhadores e empresários ao termo “classes trabalhadoras” numa perspectiva de associação ao novo ambiente político poderia surgir no pós-guerra.

É preciso que todos correspondam, em outros setores da vida nacional, a esse devotamento patriótico. Se escasseiam alguns gêneros, se as colheitas não bastam para as exigências atuais, plantemos mais e melhor; se os transportes apresentam falhas, cabe reclamar e solicitar pelos

⁶⁸ Boltanski e Chiapello destacam três estados históricos do espírito do capitalismo: “O “primeiro” espírito do capitalismo, associado, como se viu, à figura do burguês, estava sintonizado com as formas do capitalismo essencialmente familiar de uma época em que o gigantismo ainda não era buscado, salvo em raríssimos casos. Os proprietários e patrões eram conhecidos pessoalmente por seus empregados; o destino e a vida da empresa estavam fortemente associados aos destinos de uma família. Por sua vez, o “segundo” espírito, que se organiza em torno da figura central do diretor (ou dirigente assalariado) e dos executivos, está ligado a um capitalismo de empresas já bastante considerável para que seu elemento central seja a burocratização e a utilização de um quadro de supervisores cada vez mais qualificados por diploma universitário. Mas só algumas delas (a minoria) podem ser qualificadas como multinacionais. O quadro de acionistas tornou-se mais anônimo, enquanto numerosas empresas se desvincularam do nome e do destino de determinada família. O “terceiro” espírito deverá ser isomorfo a um capitalismo “globalizado”, que põe em prática novas tecnologias, apenas para citar os dois aspectos mais frequentemente mencionados na qualificação do capitalismo de hoje” (idem, p.51-2).

meios adequados a intervenção dos poderes públicos; se ocorrem irregularidades na distribuição de gêneros e mercadorias ou no controle de preços, cumpre à Coordenação Econômica providenciar para que sejam executados os planos da administração. Incumbe-lhe agir e tem amplitude de poderes para fazê-lo, punindo açambarcadores e intermediários vorazes, prejudiciais ao mesmo tempo ao produtor, que não lucra com a carestia, e ao consumidor, obrigado a suportar o peso dos lucros dos aproveitadores. Todos devem colaborar no bom combate. As donas de casa, responsáveis pela economia doméstica, o homem do povo, o funcionário, mostrando-se igualmente zelosos pela observância das leis, fiscalizando-lhes o cumprimento, estarão contribuindo para ajustar os suprimentos às necessidades gerais [...] Quando terminar a guerra, em ambiente próprio de paz e ordem, com as garantias máximas à liberdade de opinião, reajustaremos a estrutura política da nação, faremos de forma ampla e segura as necessárias consultas ao povo brasileiro. E das classes trabalhadoras organizadas tiraremos de preferência os elementos necessários à representação nacional: patrões, operários, comerciantes, agricultores – gente nova, cheia de vigor e de esperança, capaz de crer e de levar avante as tarefas do nosso progresso. A primazia nas posições de direção, controle e consulta caberá aos que trabalham e produzem e não aos que se viciaram em cultivar a atividade pública como meio de subsistência e instrumento de simples acomodações pessoais. Encontrarão também oportunidade para fazerem-se ouvir e opinar os representantes da mocidade, que, nas escolas, nas fábricas e nos quartéis se prepara e concorre, cheia de ardor cívico, para construir o futuro da pátria, dispondo-se a defendê-la decidida e virilmente (idem, p.482)

A mobilização social capitaneada pelo Estado – típica do segundo espírito do capitalismo para Boltanski e Chiapello, faz uso de uma retórica que à época poderia ocorrer em diversos regimes políticos⁶⁹:

Por vários motivos, o "segundo espírito" do capitalismo, edificado simultaneamente ao estabelecimento da supremacia da grande empresa industrial, contém em si características que não teriam sido renegadas nem pelo comunismo nem pelo fascismo, embora estes fossem os movimentos críticos ao capitalismo mais poderosos na época em que esse "segundo espírito" começou a instaurar-se (Polanyi, 1983). O dirigismo econômico, aspiração comum, será implementado pelo Estado-providência e por seus órgãos de planificação. Dispositivos de controle regular de distribuição do valor agregado entre o capital e o trabalho são implantados com a contabilidade nacional, o que é coerente com as análises marxistas (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p.54-5).

A revalorização simbólica do trabalho como instrumento civilizador, como fora destacado por Gomes (1999), fora uma constante nos discursos de Vargas. Termos como “dignidade”, “evolução” são associados a uma perspectiva típica do padrão de regulação fordista que vincula a garantia de direitos ao bem-estar e acesso ao consumo. No discurso a seguir, realizado em 1º de maio de 1938, Vargas destaca o acúmulo de legislações trabalhistas à melhoria das condições de vida dos trabalhadores urbanos

O trabalho é o maior fator da elevação da dignidade humana! Ninguém pode viver sem trabalhar; e o operário não pode viver ganhando apenas o indispensável para não morrer de fome! O trabalho justamente remunerado eleva-o na dignidade social. Além dessas condições, é forçoso

⁶⁹ A esse respeito, o tom de Vargas ao anunciar a Carta do Estado Novo, em 10 de novembro de 1937, dá uma boa noção do que Boltanski e Chiapello afirmam: *“Quando as competições políticas ameaçam degenerar em guerra civil, é sinal de que o regime constitucional perdeu o seu valor prático, subsistindo, apenas, como abstração. Há tanto havia chegado o País. A complicada máquina de que dispunha para governar-se não funcionava. Não existiam órgãos apropriados através dos quais pudesse exprimir os pronunciamentos da sua inteligência e os decretos da sua vontade”* (VARGAS, 2011, p.358).

observar que, num país como o nosso, onde em alguns casos há excesso de produção, desde que o operário seja melhor remunerado, poderá, elevando o seu padrão de vida, aumentar o consumo, adquirir mais dos produtores e, portanto, melhorar as condições do mercado interno. Após a série de leis sociais com que tem sido amparado e beneficiado o trabalhador brasileiro, a partir da organização sindical, da Lei dos Dois Terços, que terá de ser cumprida e que está sendo cumprida, das férias remuneradas, das caixas de aposentadoria e pensões, que asseguraram a tranquilidade do trabalhador na invalidez e a dos seus filhos na orfandade, a Lei do Salário Mínimo virá assinalar, sem dúvida, um marco de grande relevância na evolução da legislação social brasileira. Não se pode afirmar que seja o seu termo, porque outras se seguirão. (VARGAS, 2011, p.386).

A perspectiva de Vargas, encarnando o segundo espírito do capitalismo em suas justificações, confirma a prova de realidade da qual Boltanski e Chiapello enfatizam como um importante mecanismo discursivo. Nas palavras dos autores:

A justificação das formas de consumação histórica do capitalismo, para ser levada a sério diante das numerosas críticas de que o capitalismo é objeto, também deve submeter-se a provas de realidade. Para passar na prova, a justificação do capitalismo deve apoiar-se em dispositivos, ou seja, em conglomerados de objetos, regras, convenções (entre os quais o direito pode ser uma expressão de nível nacional) que, não se restringindo à busca do lucro, estejam orientados para a justiça. Assim, o segundo espírito do capitalismo era indissociável dos dispositivos de gerenciamento das carreiras nas grandes empresas, da instauração da aposentadoria distributiva e da ampliação a um número de situações cada vez maior da forma jurídica do contrato de trabalho assalariado, de tal modo que os trabalhadores pudessem ser beneficiados pelas vantagens incorporadas naquela condição (Gaudu, 1997). Sem esses dispositivos, ninguém poderia acreditar realmente nas promessas do segundo espírito (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p.59).

A esse vocabulário de exaltação do trabalho e do trabalhador como sujeito moral, Vargas enfatiza no discurso do 1º de maio de 1941, no Estádio de São Januário, frente a uma massa de trabalhadores, as referências à conciliação de interesses, com expressões do tipo: “operários e patrões confraternizam”, “o trabalho também é capital”, “capacitados todos de que são necessários uns aos outros”

Desde o dia distante da criação do vosso Ministério temos, sem repouso, procurado amparar o obreiro nacional, assegurar-lhe os direitos e fixar-lhe os deveres. A Lei dos Dois Terços – na realidade, da nacionalização do trabalho –, a sindicalização unitária, o seguro social, o horário nas indústrias, a regulamentação do salariado de mulheres e menores, as férias remuneradas, os cuidados de assistência médica, os restaurantes populares e o salário mínimo são outras tantas etapas vencidas do programa trabalhista. Tal legislação, vasta e complexa, que, mesmo em países de estrutura econômica consolidada, parecia aspiração utópica, realizou-a o Brasil e, contrariando a opinião dos céticos e timoratos, em vez de separar, de criar barreiras entre classes e acender oposições, aproximou e uniu empregados e empregadores. O panorama resultante é de concórdia, ausentes a desconfiança e a hostilidade, capacitados todos de que são necessários uns aos outros. A prova mais eloquente dessa colaboração tivemos-la no grande banquete trabalhista do aniversário do Estado Novo, no qual operários e patrões confraternizaram, compreendendo que o trabalho também é capital e os bens acumulados pouco valem se os seus benefícios não se estenderem à coletividade. Tudo indica, portanto, ser propício o momento para ultimar a grande obra, mantê-la e preservar em toda a sua pureza, intransigentemente protegida do descaso e das interpretações apressadas. A Justiça do Trabalho, que declaro instalada neste histórico 1º de Maio, tem essa missão. Cumpre-lhe defender de todos os perigos a nossa modelar legislação social-trabalhista, aprimorá-la pela jurisprudência coerente e pela retidão e firmeza das

sentenças. Da nova magistratura outra coisa não esperam governo, empregados e empregadores. (01/05/1941)

À diferença do primeiro espírito do capitalismo – de uma burguesia nascente e um capitalismo pré-industrial que referendava seus argumentos em um compromisso entre cités domésticas e mercantis (basta lembrar dos exemplos de Max Weber, em *Ética protestante e o espírito do capitalismo*), o segundo espírito aqui tratado enfatiza justificações que acomodam uma cité industrial e cívica. O compromisso com a vontade geral (mediada pela Estado) com uma atitude de valorização da racionalidade e do compromisso com uma ideologia de profissionalismo. No discurso do 1º de maio de 1940, também no estádio do Vasco da Gama, Vargas ressalta as mesmas categorias citadas nos discursos anteriores, mas enfatiza o aspecto racional-burocrático do Estado Novo, rompendo com o coronelismo e o clientelismo da primeira república que mantinham as classes trabalhadoras em estado de desmobilização e descrédito para com o Estado.

Constitui preocupação constante do regime que adotamos difundir entre os elementos laboriosos a noção da responsabilidade que lhes cabe no desenvolvimento do país, pois o trabalho bem feito é uma alta forma de patriotismo, como a ociosidade uma atitude nociva e reprovável. Nas minhas recentes excursões aos estados do Centro e do Sul, em contato com as mais diversas camadas da população, recebi caloroso acolhimento e manifestações que testemunham, de modo inequívoco, a confiança que os brasileiros, desde os simples operários aos expoentes das atividades produtoras, depositam na ação governamental. Falando em momento como este, diante de uma multidão que vibra de exaltação patriótica, não posso deixar de pensar como os nossos governantes permaneceram, durante tanto tempo, indiferentes à cooperação construtiva das classes trabalhadoras. Relegados à existência vegetativa, privados de direitos e afastados dos benefícios da civilização, da cultura e do conforto, os trabalhadores brasileiros nunca obtiveram, sob os governos eleitorais, a menor proteção, o mais elementar amparo. Para arrancar-lhes os votos, os políticos profissionais tinham de mantê-los desorganizados e sujeitos à vassalagem dos cabos eleitorais. A obra de reparação e justiça realizada pelo Estado Novo distancia-nos, imensamente, desse passado condenável, que comprometia os nossos sentimentos cristãos e se tornara obstáculo insuperável à solidariedade nacional. Naquela época, ao aproximar-se o 1º de Maio, o ambiente era bem diverso. Generalizavam-se as apreensões e abria-se um período de buscas policiais nos núcleos associativos, pondo-se em custódia os suspeitos, dando a todos uma sensação de insegurança e exibindo um luxo de força nas ruas e locais de reunião, que, não raro, redundavam em choques e conflitos sangrentos. Atualmente, a data comemorativa dos homens de trabalho é festiva e de confraternização. Os benefícios da política trabalhista empreendida nestes últimos anos alcançam profundamente todos os grupos sociais, promovendo o melhoramento das condições de vida nas várias regiões do país e elevando o nível de saúde e de bem-estar geral. A ação tutelar e providente do Estado patenteia-se, de modo constante, na solicitude com que cria os serviços de proteção ao lar operário, de assistência à infância, de alimentação saudável e barata, de postos de saúde, de creches e maternidades, instituindo o ensino profissional junto às fábricas e, ultimamente, voltando as suas vistas para a construção de vilas operárias e casas populares. (VARGAS, 2011, p.395).

Já fora do governo, em 1947, Vargas não deixa de pronunciar no 1º de maio. Desta feita, na Rádio Mayrink Veiga, em um tom de balanço de atividades, reafirma a

mudança “no espírito de nossa gente” diante da “evolução” e volta conferir um tom conciliatório ao significado da data:

O Partido Trabalhista Brasileiro é a arma política do proletariado. Tenhamos a certeza de que a luta que hoje travamos não será vã, porque já se fixou no espírito de nossa gente a influência decisiva da evolução que se processa, configurando o sistema da igualdade social. No futuro, a sociedade brasileira não se subdividirá mais entre ricos e pobres, poderosos e humildes. Será um povo unido pela compreensão, pelo senso da realidade para a felicidade comum. O 1o de Maio deverá ser, então, a data da confraternização de todas as classes, exaltando o esforço coletivo. Trabalhadores do Brasil, quero concluir esta mensagem reafirmando a minha confiança no vosso destino, que será também o destino vitorioso de nossa pátria (idem, p.566).

Para além de uma mudança nas políticas de trabalho, o primeiro governo Vargas foi responsável por atribuir um novo significado ao trabalho. O corporativismo não se confirmou apenas como mecanismo institucional, mas ganhou ares de justificação nos discursos de Vargas e do seu ministério. O que se configurou nesse momento da história foi de fundamental importância para a cultura do trabalho num sentido mais amplo – de incorporação às trajetórias de vida dos trabalhadores, das formas organizativas, das relações dos trabalhadores com a burocracia estatal e na forma de institucionalizar espaços decisórios no campo das políticas públicas de trabalho. O novo trabalhador (urbano)⁷⁰, resultado de uma mudança estimulada pelo Estado, incorpora a racionalidade taylorista e passa a ter no acesso à formação profissional de maneira mais sistemática. Uma ideologia de profissionalismo também é construída a partir de então, como parte de um novo *ethos* do trabalhador urbano. No próximo tópico serão apresentadas de maneira breve o legado de Vargas no campo da educação para o trabalho e o significado que a construção de novos modelos de qualificação profissional tem no acúmulo das experiências aqui tratadas.

3.8 POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO ESTADO NOVO: A INCORPORAÇÃO DO EMPRESARIADO COMO AGENTE EDUCADOR

No que se refere à incorporação do espírito do capitalismo no Brasil pós-1930 em políticas de qualificação para os trabalhadores, o governo Vargas não tinha um plano específico no seu início (cf. CUNHA, 2005). A Aliança Liberal, por onde Vargas

⁷⁰ A título ilustrativo, o único discurso dentre os selecionados pela professora Maria Celina D’Araújo para o compêndio dos discursos de Vargas que menciona o trabalhador rural é o de 1º de maio de 1954, já no seu segundo governo e poucos meses antes de sua morte: “Um dos aspectos mais marcantes do meu atual governo é o seu cuidado em beneficiar o trabalhador rural e conceder-lhe as garantias que a legislação social já assegura ao operário urbano. Nessa obra de valorização do homem do campo, a par do vasto programa de mecanização da agricultura, que vai sendo levado avante e que já supera nesses três últimos anos tudo o que foi feito antes no sentido de proporcionar aos nossos lavradores instrumentos modernos e eficientes de trabalho, tenho procurado de toda forma recompensar os nossos camponeses pela sua valiosa contribuição para o nosso desenvolvimento econômico” (VARGAS, 2011, p.758).

foi alçado ao poder, não tinha um programa de ensino profissional e muito menos diretrizes postas à educação em geral – tratando a questão num nível generalista. A importância dessa constatação se dá pois ao observarmos o item relativo à “questão social” no programa da Aliança Liberal, este fora plenamente implantando ao longo dos quinze anos do primeiro governo Vargas.

Do ponto de vista institucional, é apenas na Constituição de 1937 que o “ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas” é citado. O texto, no seu artigo 129 diz:

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

É, então, pela primeira vez, citado na forma de lei o dever das empresas e sindicatos em formar filhos de trabalhadores. A obrigação veio dois anos depois, com o decreto 1238/1939:

CONSIDERANDO a necessidade de assegurar aos trabalhadores, fora do lar, condições mais favoráveis e higiênicas para a sua alimentação e de proporcionar, ao mesmo tempo, o aperfeiçoamento da educação profissional, e usando a faculdade que lhe confere o art. 180 da Constituição, decreta: Art. 1º Nos estabelecimentos em que trabalhem mais de quinhentos empregados, deverá o empregador reservar-lhes local abrigado, higiênico e devidamente aparelhado, onde possam fazer as refeições no intervalo de trabalho (BRASIL, 1937).

Cunha (2005), ao discorrer sobre o processo de regulamentação do decreto citado, ocorrida um ano depois, em 1940, é que havia uma disputa entre o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação pela coordenação do programa. Essa tensão perduraria até meados da década de 1970 quando o Ministério do Trabalho passa a assumir integralmente as políticas de qualificação profissional no Brasil.

Outra política fundamental para os rumos da qualificação de trabalhadores no Brasil foi a criação do Senai, em 1942 (Dec. 4048/1942), que curiosamente no período em questão contou com forte resistência da CNI e de vários empresários. O Senai, que do ponto de vista didático, trazia uma base educacional adaptada à empresa taylorista, fornecia uma nova visão de formação do trabalhador: taylorismo – “as séries metódicas permitiam (aliás, exigiam) a delimitação de um ofício (ou parte dele) a ser ensinado, mas de forma que ele fosse entendido como um conjunto de operações que poderiam ser aprendidas separadamente” (CUNHA, 2005, p.77) –, divisão da aprendizagem por

tarefas, padronização dos conteúdos em todas as escolas e maior aproximação das indústrias na formação.

A semântica de justificação industrial é mais do que evidente. Da opção por um modelo de base taylorista, centrado em tarefas, à uma rede de ensino de inspiração derivada dos trabalhos de Roberto Mange no Centro Ferroviário de Ensino e Seleção Profissional. Do ponto de vista das relações de força no campo político, a opção do Executivo pelo desenvolvimento da indústria – chegando a conduzir a CNI e a elite empresarial a um pequeno conflito sobre a criação do Senai – revela a tentativa de acomodação de uma rede de relações cujo ator central, o Estado, busca estruturar um processo quase à revelia das condições apresentadas pelos atores - reafirmando a tese da demiúrgia estadonovista, de Renato Lessa.

3.9 O LEGADO DE VARGAS PARA AS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: PARA ALÉM DO ESTADO NOVO

Com ações pontuais, mas inovadoras, do ponto de vista não apenas da gestão como também da concepção de ensino e seu atrelamento à indústria com forte base taylorista, o governo Vargas inaugura uma tendência nas políticas de qualificação: formação em atividades de chão-de-fábrica baseados numa perspectiva racional de base taylorista – que futuramente passaria a sofrer influência da teoria do capital humano.

O legado de Vargas no campo das relações entre Estado e sociedade, na revalorização simbólica do trabalho e no foco em políticas voltadas à indústria continuou com seus sucessores tanto no período democrático de 1945-64 quanto na ditadura civil-militar de 1964-85. Uma nova cultura do trabalho se configurava e ressignificava o trabalhador, sua relação com a educação e as trajetórias de milhões de migrantes que, fugindo da miséria, encontravam nas grandes cidades uma nova dinâmica de trabalho, de controle do tempo, de vida privada e encarava os desígnios da transformação econômica do país. É, aliás, a partir desse acúmulo de mudanças que a estrutura ocupacional da década de 1950 já apresentava uma estagnação da força de trabalho na agropecuária e registrava uma duplicação do número de ocupados na indústria de transformação e no setor de serviços em relação aos dados do censo de 1940.

Tabela 5

Estrutura ocupacional por grandes setores – BRASIL, 1950

Ramo de atividade principal e posição na ocupação	Total
Agricultura, pecuária e silvicultura	9.886.915
Indústria extrativa	483.016
Indústria de transformação	2.231.198
Comércio	1.073.921
Serviços	1.672.779

Fonte: IBGE

Elaboração própria

Um programa que deu continuidade à perspectiva de treinamento de mão-de-obra para a indústria com uma perspectiva de formação mais aligeirada – algo que seria posteriormente copiado por políticas de qualificação profissional nas décadas de 1990 e 2000 – foi o chamado PIPMO (Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra)⁷¹. Criado em 1963, no governo de João Goulart, o PIPMO surgiu em meio à intensificação de uma crise que, gestada desde o início dos anos 1930, opunha segmentos ligados à agricultura exportadora (com forte presença no Legislativo) a setores ligados à indústria (com presença no Executivo). O foco do PIPMO era atender a um segmento significativo de trabalhadores em postos de trabalho mais simples e de fácil aprendizagem com a intenção de uma rápida recolocação no mercado de trabalho. A perspectiva racionalizadora de aprendizagem dada pelo método TWI⁷², garantia os mesmos princípios propagados pelo IDORT⁷³ aplicados no Senai e, no caso em questão, como resultado do acordo da Câmara Brasileiro-Americana de Educação Industrial⁷⁴.

Apesar de diferenças em relação à coordenação do arranjo institucional que criou o PIPMO, a *cit*é industrial varguista continuou a fundamentar as ações de agentes públicos. Apesar de sua implantação no governo do trabalhista João Goulart, o PIPMO continuou e foi ampliado nos governos militares, revelando seu papel estratégico aos interesses do nacional-desenvolvimentismo.

CONCLUSÃO

⁷¹ Criado em 1963 com objetivo de ser uma política transitória, com 20 meses de duração, o PIPMO durou até 1983.

⁷² Criado em 1940, nos Estados Unidos, o TWI (*Training Within Industry*) objetivava treinar mestres e supervisores substituindo práticas ultrapassadas e gestão por atitudes mais metódicas e racionais conseguindo.

⁷³ Instituto de Desenvolvimento e Organização Racional do Trabalho.

⁷⁴ Para maiores informações sobre o PIPMO, consultar BARRADAS, Anésia. “Fábrica PIPMO” – uma discussão sobre a política de treinamento de mão-de-obra no período 1963-1982. Dissertação de Mestrado FGV: Rio de Janeiro, 1986.

A ausência de uma *cit  * mercantil na transição do século XIX para o século XX no Brasil – fundamental na construção de uma ordem do discurso típica do primeiro estágio do espírito do capitalismo – não impediu que parte da elite intelectual e política destacasse a importância do ensino profissionalizante para o país e o associasse ao desenvolvimento da nação. Uma perspectiva de controle social estava fortemente presente nas políticas de trabalho    época, estando as escolas de artífices criadas no governo de Nilo Peçanha voltadas para a formação de uma parcela reduzida de jovens. O ideário positivista ocupou posição central na estruturação das justificações das políticas voltadas à classe trabalhadora e    educação em geral.

A revolução de 1930 e o Estado Novo, em 1937, propiciaram um rearranjo de forças e uma nova relação entre Estado e sociedade civil, baseado discursivamente numa tentativa de arrefecimento das lutas de classe e na revalorização simbólica do trabalho. A tomada de posição do Estado como agente indutor de mudanças sociais fez com que uma *cit  * industrial se acomodasse a uma *cit  * cívica. A entrada em cena dos empresários como agentes promotores do ensino profissionalizante (por pressão do Estado) deu forma a um modelo de educação para a indústria taylorizada que perdurou no Brasil até os anos 1980. Esse conjunto de transformações contribuiu para a construção de uma cultura do trabalho e de a  o política dos trabalhadores com forte peso corporativista, cujos ecos se fazem sentir até os dias de hoje, como será visto no próximo capítulo.

CAPÍTULO 4

AGENTES, INSTITUIÇÕES E JUSTIFICAÇÕES: OS RUMOS DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO NA ATUALIDADE

Este capítulo tem por objetivo compreender a dinâmica das instituições consultivas e deliberativas sobre o mundo do trabalho na esfera federal nas duas primeiras décadas do século XXI. A partir dessa análise pretendo dimensionar os aspectos que inscrevem essas políticas como parte da engenharia social e do diálogo social, nos moldes promovidos pela OIT destacados no capítulo 1 (SOCHACZEWSKY, 2000). A partir da análise do conteúdo dos debates, das críticas e justificações dos agentes envolvidos na construção do diálogo, nas tomadas de decisão e nos significados atribuídos pelos agentes a esses processos busco destacar os avanços percorridos pelas instituições do trabalho bem como aspectos que revelam continuidades em relação a arranjos anteriores.

As marcas de uma herança do arcabouço institucional corporativista são dimensionadas com vistas a determinar o grau de limitação das instituições analisadas no que se refere à abertura a agentes fora do sistema de reconhecimento tripartite do Estado, ao grau de liberdade de ação política e de decisão que estes agentes porventura tenham e à forma de inserção destes nas instituições analisadas. Aqui o objetivo é testar se alguma das variantes do corporativismo enumeradas por Waisman e Stepan tem lugar no conjunto do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda bem como na dinâmica atual da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados.

Assim como na análise da dinâmica das instituições analisadas, os conteúdos dos debates, das denúncias, justificações e críticas feitas pelos agentes são importantes dimensionadores do tipo de ordem do discurso construída nesses espaços. Uma hipótese derivada disso é a de que as transformações decorrentes da globalização e dos processos de reestruturação produtiva em direção a um padrão de regulação toyotista refletem no cotidiano dos espaços caracterizados por um espírito do capitalismo típico do terceiro estágio, na categorização de Boltanski e Chiapello (2009), a *citée* de projetos. Esta etapa consistirá tanto de uma análise da interpretações realizadas pelos atores sociais a respeito das políticas de qualificação profissional em nível geral e das três grandes políticas de qualificação implementadas a partir de 1995: PLANFOR (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador), PNQ (Plano Nacional de Qualificação) e PRONATEC (Programa Nacional de Acesso a Ensino Técnico e Emprego)

O percurso analítico constitui de análise dos anais dos dois congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda realizados até hoje (2004 e 2005), das atas das reuniões do CODEFAT de 2011 até 2015, das audiências públicas realizadas pela CTASP de 1990 a 2015 e do processo de formulação da lei que deu origem ao PRONATEC na Câmara dos Deputados e no Senado, no segundo semestre de 2011. A divisão do capítulo será pautada pelos diferentes arranjos institucionais no intuito de responder às seguintes questões: como os diferentes atores sociais são incorporados nas instituições analisadas? De que modo agentes fora da perspectiva do Estado, do empresariado e do sindicato são incorporados a estas instituições e qual o espaço de abertura à crítica nesses fóruns? Quais são os significados atribuídos pelos agentes ao processo de formulação de políticas de qualificação e aos conteúdos dessas políticas? O conjunto de interpretações e ações dos sujeitos nesses arranjos sociais indica limites e aponta horizontes sobre a necessidade de mudanças na engenharia social da formulação, implementação e avaliação de políticas de públicas de qualificação profissional.

4.1 SOBRE O PLANFOR, O PNQ E O PRONATEC

A título de esclarecimento⁷⁵, cito os três programas de qualificação profissional que serão porventura mencionados. Os dois primeiros, PLANFOR e PNQ sob a alçada do Ministério do Trabalho e o PRONATEC, num arranjo diferente que o coloca na estrutura do Ministério da Educação.

O PLANFOR foi criado em 1995, pelo Ministério do Trabalho (MTb), estando em execução de 1996 a 2003 na estrutura do Ministério do Trabalho, vinculado à então Secretaria Executiva da Comunidade Solidária, com financiamento via recursos do FAT. Seu plano era qualificar pelo menos 20% da População Economicamente Ativa, com parcerias em todas as unidades da federação numa perspectiva posteriormente copiada pelo PNQ e pelo PRONATEC, de parcerias com instituições públicas e privadas de maneira indistinta – com maior investimento para instituições privadas⁷⁶.

⁷⁵ Não pretendo aqui entrar no mérito da validade de cada política. O que me interessa aqui são as interpretações dos agentes e o processo de elaboração e avaliação de políticas de qualificação profissional no âmbito das instituições mencionadas

⁷⁶“O Plano subtraiu ao FAT cerca de 2,7 bilhões de reais para o desenvolvimento de ações de qualificação profissional que atingiram algo em torno de 20,7 milhões de trabalhadores, tarefa que envolveu mais de 2 mil entidades, sendo a grande e expressiva maioria delas do setor privado, incluindo os segmentos empresarial, sindical e comunitário” (CEA, 2004, p.3).

O PLANFOR, em seus sete anos de execução, consumiu R\$ 2,7bi do FAT, alcançando cerca de 20 milhões de trabalhadores, representando 17% da População Economicamente Ativa (próximo aos 20% que se propunha inicialmente), descentralizando suas ações por via de contratos de execução com mais de 2 mil entidades. As críticas ao PLANFOR, apesar de seu sucesso em atingir parcela significativa das classes trabalhadoras, concentram-se tanto em sua forma (estruturação e associação prioritária junto a agentes privados, gerando várias denúncias de corrupção) e ao seu conteúdo (sua associação a um projeto de reconfiguração dos padrões de regulação do trabalho em direção a uma hegemonia neoliberal). A tabela seguir, baseada no estudo de Cêa (2003) revela a importância do FAT e do PLANFOR em relação aos recursos do Ministério nos anos em que foi executado:

Tabela 6
Despesas do FAT na composição das despesas do Ministério do Trabalho
(em milhões R\$)

	1997	1998	1999	2000	2001
MTb	7,5	8,2	8,4	9,7	11,6
FAT	6,7	7,5	7,7	8,7	10,3
%FAT	89	91	92	90	89

Fonte: CÊA, 2003

Elaboração própria

Curiosamente, no mesmo estudo, Cêa demonstra que mesmo os recursos do FAT correspondendo à quase totalidade do orçamento do Ministério do Trabalho, o fundo responde por um montante gigantesco cujas ações de qualificação profissional representam uma parcela ínfima de suas reservas:

TABELA 7
Despesas do FAT e despesas do FAT com o
PLANFOR, 1994 a 2000 (em milhões R\$)

Ano	Despesas do FAT	Despesas em Qualif.prof.	% do FAT gasto em Qualif. Prof.
1.994	6.050,1	14,9	0,3
1.995	6.640,8	29,2	0,4
1.996	4.840,9	226,4	4,7
1.997	6.748,9	348,1	5,1
1.998	7.478,7	408,8	5,5
1.999	7.685,0	353,5	4,6
2.000	8.677,8	394,0	4,5

Fonte: CÊA, 2003.

Elaboração própria

Como dito no capítulo 2, o peso das estratégias de política econômica na gestão de políticas sociais (incluindo as políticas de qualificação profissional) é evidente nas transformações trazidas pelo PLANFOR. A adesão a uma perspectiva de uma ideologia da qualificação – tornada cada vez mais hegemônica tanto entre os atores sociais do mundo do trabalho quanto na sociedade – legitimou a intenção do Ministério do Trabalho em articular e coordenar ações de qualificação profissional. Respalhado financeiramente por um fundo vinculado ao seu organograma (FAT), o Ministério do Trabalho lançou com o PLANFOR uma novidade: coordenar políticas de qualificação em compasso a uma estratégia macroeconômica. A partir do PLANFOR, o Sistema Público de Emprego começa a ganhar contornos de maior integração num momento de crescimento econômico baixo e de aumento do desemprego estrutural⁷⁷. A esse respeito, afirma Dedecca que:

Ao invés do Sistema Público de Emprego tratar o problema da qualificação, da intermediação de mão-de-obra e, de modo conjuntural, do problema do desemprego cobrindo os desempregados, através de um seguro, dando os instrumentos que nós poderíamos chamar genericamente de Sistema Público de Emprego no Brasil, esses instrumentos se transformaram, na verdade, em instrumentos que permitiram amenizar o impacto social de uma trajetória da economia brasileira marcada pela ausência de crescimento e por uma desarticulação e estruturação do mercado de trabalho nacional (I CONGRESSO DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA, 2004, p.85)

Cêa (2004), num raciocínio similar ao de Dedecca destaca como o PLANFOR executa uma função com impactos de contenção de uma crise de empregos e não de estimulador de mudanças na estrutura ocupacional:

Esses processos configuram um movimento orgânico em que a qualificação profissional, por meio do Planfor, aparece como uma política compensatória da restrição do Estado estrito senso ante a promoção e potencialização de formas e oportunidades de trabalho. Conforme ironiza Macedo (2000, p. 84), o Planfor, em face da lógica preponderante da atual política econômica, acaba por funcionar, a exemplo de outras políticas da área social, como “[...] políticas de enxugar gelo [...]”, ao que acrescentamos que isso ocorre como um processo complexo, articulado e organicamente estruturado. Dessa forma, as análises empreendidas nos permitem refutar interpretações que classificam a pouca efetividade do Planfor e das demais frentes das políticas públicas de emprego, tais como problemas de ordem técnica, de desarticulação institucional e programática ou de desajuste técnico-operacional (CEA, 2004, p.11).

⁷⁷ “A aparente democratização do FAT, representada pelas disputas por recursos para a implementação do Planfor, não foi um movimento contraditório com o possível uso desse mesmo fundo público para o alcance de objetivos supostamente menos nobres. A centralização das disputas no Codefat em torno desse plano é uma dimensão integrante, e mesmo complementar, da destinação do FAT para a promoção do desemprego, do investimento privado no capital financeiro e da desobrigação do Estado neoliberal com o financiamento pleno de outras políticas públicas” (CEA, 2004, p.9).

A associação de políticas como o PLANFOR ao receituário de organismos financeiros internacionais, respaldada politicamente por compromissos e por uma estrutura institucional descentralizada, permitiu ao PLANFOR tercer uma rede de agentes numa política de emprego à época com grande visibilidade.

O Planfor, na sua condição de instrumento de regulação do Estado brasileiro, estabeleceu mediações de diversas ordens com a Reforma Gerencial. Pode-se definir o plano, no marco da referida reforma, como uma política prestadora de serviços sociais (sua área de atuação), de caráter público nãoestatal (sua forma de propriedade), pautada numa perspectiva gerencial (sua forma de administração) e executada de forma descentralizada pelo Estado, por organizações sociais e empresas privadas (sua forma de implementação). Essa condição de política pública renovada parte de uma nova relação entre Estado estrito senso e sociedade civil, pautada na descentralização das ações, propiciada pela distribuição de um fundo público específico, o FAT, configurando uma espécie de “terceirização” das políticas públicas. Na linguagem da Reforma Gerencial, o Planfor representa uma exemplar experiência de constituição do espaço semipúblico, supostamente considerado a meio caminho entre o público e o privado, entre o Estado estrito senso e o mercado. Além de se desenvolver e se manifestar como uma política estruturante do Estado Gerencial, o Planfor serviu, ainda, de significativo espaço para formação dos agentes da citada reforma (idem, p. 6).

O PNQ, criado em 2003, foi uma resposta da nova gestão do Ministério do Trabalho a denúncias de ineficácia e desvio de verbas no PLANFOR. São assim tratados como um “choque” nos seguintes aspectos:

a) na dimensão política que o atual Plano busca assumir (prioridade aos excluídos, democratização do Estado, garantia da distribuição democrática de recursos, visando 13 13 superar as distorções programáticas e financeiras apresentadas pelo PLANFOR); b) na mudança na dimensão conceitual norteadora das ações envolvidas no Plano (centralidade da categoria trabalho, qualificação profissional como relação social, contra as idéias de coincidência histórica entre capital e trabalho e de empregabilidade como atributo pessoal); c) na dimensão institucional, que objetiva tornar efetiva a vinculação da qualificação profissional com as demais frentes das políticas públicas de emprego (seguro-desemprego, intermediação de mão-de-obra, geração de emprego e renda, expressando mais uma tentativa institucional nesse sentido); d) na dimensão operacional, com ênfase no planejamento territorial, visando superar o domínio político local na definição das ações e na distribuição dos recursos; e) na dimensão pedagógica, ganhando relevo as iniciativas que visam a articulação das ações de qualificação profissional com a elevação da escolaridade dos trabalhadores, e f) na dimensão ética, por meio da intransigente transparência na implementação das ações de qualificação profissional e na distribuição de recursos (PNQ, 2003 apud CEA 2004, p.12-3)

Na análise da equipe formuladora do plano havia uma série de lacunas no antigo PLANFOR, a saber

pouca integração entre a Política Pública de Qualificação Profissional e as demais Políticas Públicas Trabalho e Renda (seguro-desemprego, crédito popular, intermediação de mão-de-obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, etc.); • desarticulação desta em relação às Políticas Públicas de Educação; • fragilidades das Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho – CETs e CMTs, como espaços capazes de garantir uma participação efetiva da sociedade civil na elaboração, fiscalização e condução das Políticas Públicas de Qualificação; baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação profissional, que reserva ao Estado, por meio do MTE, o papel de apenas definir orientações gerais e de financiamento do Plano Nacional de Qualificação, executado integralmente por meio de convênios com terceiros; ênfase do PLANFOR nos cursos de curta duração, voltados ao tratamento fundamentalmente das

“habilidades específicas”, comprometendo com isso uma ação educativa de caráter mais integral; fragilidades e deficiências no sistema de planejamento, monitoramento e avaliação do PLANFOR (MTE, 2007, p.19).

Diante dos diagnósticos e do exercício de *account* realizado pelo Ministério do Trabalho e expresso nos documentos citados, o PNQ lança seu plano de ação com objetivos que incorporaram uma dimensão crítica. Disso decorreu a publicação de documentos com termos e expressões como: “formação integral”, “elevação da escolaridade”, “aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente”, “geração de emprego e renda para redução de taxas de desemprego e subemprego”, críticos. A perspectiva de elevação dos níveis de produtividade e promoção de elementos de adaptação do trabalhador aos novos cenários do mundo do trabalho incorporaram, nos documentos fundadores do PNQ, sujeitos em situação de vulnerabilidade e precarização do trabalho⁷⁸. Em um estudo comparativo das duas políticas, Peixoto (2008) afirma que

tanto o PLANFOR quanto o PNQ, se fundamentaram em um tipo de política estabelecida entre os diferentes sujeitos sociais, os quais influenciaram nas escolhas de determinados campos de atuação. Assim, mesmo que se situe num espaço de expressão de conflitos polarizados entre o capital e trabalho, a construção desses Planos permitiu a adesão dos sujeitos sociais em disputa, em que as acomodações de interesses dos envolvidos no processo correspondem, apesar das perspectivas diferenciadas, às demandas por elevação do nível educacional da força de trabalho. Igualmente observamos que o PNQ e o PLANFOR possuem muitos aspectos que os aproximam, bem como possuem elementos diferenciadores. Uma explicação preliminar sobre o assunto, refere-se às particularidades que permearam o desenvolvimento das ações (PEIXOTO, 2008, p.93)

⁷⁸ O CODEFAT regulamenta o público-alvo através de uma resolução (Resolução 258/2000): “I – pessoas desocupadas, principalmente as beneficiárias do segurodesemprego e candidatas a primeiro emprego; II – pessoas sob risco de desocupação, em decorrência de processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; III – pequenos e microprodutores, agricultores familiares e também pessoas beneficiárias de alternativas de crédito financiadas pelo FAT; IV – pessoas que trabalham em condição autônoma por conta própria ou autogestionada, e em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda” (CODEFAT, 2007, p. 4). Posteriormente, outra resolução (Resolução 333/2003) também do CODEFAT tipifica outros sujeitos-alvo do PLANFOR: I – trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de primeiro emprego, seguro desemprego, intermediação de mão de obra; microcrédito e de ações de economia solidária; II – trabalhadores/as rurais: agricultores familiares e outras formas de produção familiar; assalariados empregados ou desempregados; assentados ou em processo de assentamento; populações tradicionais; trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda; III – pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada; [...] V – trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva; (CODEFAT, 2007b, p. 13 -14).

Num exercício de comparação das resoluções do CODEFAT que regulamentaram PLANFOR e PNQ, é possível identificar o modo como esta última se inspira nas premissas do PLANFOR⁷⁹ e a amplia incluindo preocupações de atores do campo das políticas sociais e dos movimentos sociais: inclusão social, aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual ou coletivo (numa perspectiva de geração de trabalho e renda, e não apenas de emprego com proteção social), elevação do salário e da renda.

Enquanto a resolução que do PLANFOR (nº258/2000) traz a expressão: “Aumento da probabilidade de obtenção do trabalho”, a resolução que cria o PNQ (nº333/2003) amplia este mesmo tópico com a os termos “trabalho decente e da participação em processo de geração de oportunidades de trabalho e renda”. No mesmo exercício de comparação, a resolução nº258/2000 trata da “redução da pobreza” por intermédio do PLANFOR, enquanto a resolução nº 333/2003 trata da “inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade de populações”. No que se refere à relação entre ensino profissional e redução da rotatividade, ambos os programas fazem menção a esta associação, com a resolução que funda o PNQ tratando do “aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda”.

Elemento comum às duas políticas é o reconhecimento da necessidade dos trabalhadores se adaptarem às transformações do mundo do trabalho e garantirem condições de empregabilidade. A inadequação da mão-de-obra aos novos desígnios da estrutura produtiva dita os rumos das políticas citadas (e no caso PRONATEC, a ser discuto em breve, também não se diferencia). O universo simbólico enredado nesse tipo de diagnóstico inclui a necessidade de gerenciamento de carreira nos moldes tratados por RUIZ (2009). Trata-se do novo espírito do capitalismo incorporado à trajetória de vida dos trabalhadores. Nas palavras de Ruiz:

o cuidado da carreira recebe hoje uma ênfase especial. O que se promove é uma visão da “carreira” como algo que excede as atividades econômicas de alguém, algo que vai além do

⁷⁹ Do ponto de vista institucional o PNQ não rompeu com a estrutura do PLANFOR. Os arranjos com a iniciativa privada (Projetos Especiais de Qualificação em substituição a Parcerias), a perspectiva territorial de execução, com a substituição dos Planos Estaduais de Qualificação profissional pelos Planos Territoriais de Qualificação. Entretanto o PNQ buscou integrar-se ao conjunto de políticas de trabalho, emprego e renda (numa perspectiva de fortalecimento do Sistema Público de Emprego), com maior controle social garantido ao CODEFAT e às comissões de emprego em nível estadual e municipal, bem como a incorporação de agentes ligados às Delegacias Regionais do Trabalho (posteriormente chamadas de Superintendências do Trabalho) na articulação das políticas.

trabalho profissional para se tornar um “projeto de vida” e numa fonte de “realização pessoal”; a carreira é apresentada como a estrada principal na vida das pessoas onde devem ser tomadas as principais decisões – e, portanto, é nela que é preciso fazer as escolhas certas. A carreira e a vida pessoal aproximam-se e sobrepõem suas lógicas de forma surpreendente. Assim, no “mundo do fim do emprego”, o executivo é incentivado permanentemente a “cuidar” da sua carreira e a “gerir” a sua vida. O objetivo é ter sempre o que oferecer no mercado: tornar o seu “produto” sempre vendável para conseguir se manter no mercado. Mas, finalmente, qual é o seu produto? [...] Neste processo não resulta estranho que a pessoa do profissional seja confundida com seu produto: gerir a carreira significa também fazer seu “marketing pessoal”, torna-se ele mesmo parte do produto que é vendido (RUIZ, 2009, p.27-8).

Na esteira dessa lógica de reflexividade aparece a noção de “apagão de mão-de-obra”, como será visto mais adiante em alguns discursos de atores sociais do Sistema Público de Emprego, que atribuem o problema central da questão do desemprego no Brasil a uma inadequação entre oferta e demanda de mão-de-obra, cabendo ao Estado adaptar esta demanda de emprego por parte dos trabalhadores às exigências de oferta. O vocabulário desta *citée* de projetos é aprimorado no texto do PNQ. Habilidades interpessoais, competências comunicativas são mescladas a temas também ampliados no nível do direito do trabalho, direitos humanos e segurança do trabalho.

A resolução nº 333/2003 que dá origem ao PNQ, ao incorporar a noção de “qualificação social e profissional”, tal como a OIT, amplia o escopo de ações de qualificação profissional:

Art. 9º Definem-se como ações de QSP, no âmbito do PNQ cursos, seminários, oficinas, assessorias, extensão, pesquisas, estudos, envolvendo: I - Para os PlanTeQs - ações de educação profissional envolvendo de forma integrada principalmente os conteúdos indicados a seguir, sem prejuízo de outros que se definam em função da realidade local, das necessidades dos/as trabalhadores/as, do desenvolvimento do território, do mercado de trabalho e do perfil da população a ser atendida: comunicação verbal e escrita, leitura e compreensão de textos, raciocínio lógico-matemático, saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional; processos, métodos, técnicas, normas, regulamentações, materiais, equipamentos e outros conteúdos específicos das ocupações; empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo, melhoria da qualidade e da produtividade (CODEFAT, 2003)

Várias das perspectivas lançadas pelo PLANFOR fazem parte de uma nova concepção de programas de qualificação profissional. O PRONATEC, em que pese sua mudança substancial de gestão (administrado pelo Ministério da Educação e não pelo Ministério do Trabalho) dá continuidade a várias das perspectivas dos dois programas anteriormente mencionados. Sancionada no primeiro governo de Dilma Rousseff, a lei Nº 12.513 de 26 de outubro de 2011 cria o PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, que previa a ampliação da oferta de educação profissional por meio de parcerias com instituições públicas e privadas. Os objetivos enumerados na lei eram os seguintes:

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 técnica 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)

As ações do PRONATEC abrangem a ampliação de vagas na rede federal de educação profissional e tecnológica (Institutos Federais e Colégios Técnicos vinculados a universidades), no Sistema S, além da bolsa-formação e bolsa-trabalhador (subsídios mensais para estudantes do programa), além do ensino na modalidade à distância com articulado ao Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM).

Do ponto de vista da oferta de cursos, o PRONATEC se baseia no catálogo de cursos FIC que conta com 13 eixos: administração e saúde, controle e processos industriais, desenvolvimento educacional e social, gestão e negócios, turismo, hospitalidade e lazer, informação e comunicação, infraestrutura, militar, produção alimentícia, produção cultural e design, produção industrial, recursos naturais e segurança. No resultado acumulado de 2011 a 2014 (SETEC, 2014) das 5,9 milhões de matrículas do PRONATEC quase 4 milhões das matrículas foram de cursos de Formação Inicial e Continuada, indicando que a elevação da escolaridade não foi uma orientação básica do programa. Além disso, uma diminuição na carga horária mínima, com cursos FIC tendo duração mínima de 160 horas, representou uma perspectiva de formação aligeirada mais intensa do que as verificadas nos programas anteriores.

TABELA 8
Vagas ofertadas no PRONATEC de 2011 a 2014

Cursos técnicos	2011	2012	2013	2014	Total
Bolsa-formação	-	101.541	304.966	151.313	406.507
Brasil profissionalizado	82.823	79.770	70.355	233.781	232.948
E-TEC	74.364	134.341	137.012	250.000	346.717
Acordo Sist. S	85.357	102.807	132.289	161.389	320.453
Rede federal	117.621	119.274	121.958	101.160	358.853
CURSOS FIC	2011	2012	2013	2014	Total
Bolsa-formação	22.876	531.101	1.243.047	1.013.027	1.797.024
Acordo Sist. S	582.931	733.223	844.581	1.194.266	2.160.735
Total Técnico + FIC	966.972	1.802.057	2.854.208	3.104.936	5.922.869

Fonte: SETEC/MEC

Elaboração própria

No relatório de gestão de 2013, os cursos com maior oferta de vagas demonstram uma diferença profunda dos resultados das várias décadas de acúmulo de experiência em ensino profissional e as demandas por áreas fora do circuito industrial que sempre balizaram as políticas até a década de 1990.

Quadro 3
Cursos da bolsa-formação PRONATEC com mais matrículas em 2013

Cursos técnicos	Cursos FIC
Técnico em Segurança do Trab.	Auxiliar administrativo
Técnico em Informática	Operador de computador
Técnico em Administração	Eletricista instalador predial de baixa tensão
Técnico em Logística	Auxiliar de Rec.Humanos
Técnico em Enfermagem	Recepcionista
Técnico em Mecânica	Inglês básico
Técnico em Eletrotécnica	Auxiliar de pessoal
Técnico em Redes de Computadores	Almoxarife
Técnico em Contabilidade	Manicure e pedicure
Técnico em Edificações	Costureiro

Fonte: SETEC/MEC

Elaboração própria

A grande inovação do PRONATEC se deu no nível organizacional. Livre da dependência dos recursos do FAT e da estrutura fechada do CODEFAT, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, SETEC, coordena o programa junto à rede de educação profissional e tecnológica, ao Sistema S e instituições privadas credenciadas pelo FIES. Esta coordenação se dá em fóruns na rede federal em todo o Brasil. Outra novidade do PRONATEC foi a possibilidade de órgãos públicos demandarem ações de educação profissional e tecnológica. No artigo 17 da Lei 12.513/2011, que cria o PRONATEC, é afirmado:

É criado o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, com a atribuição de promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal, cuja composição, competências e funcionamento serão estabelecidos em ato do Poder Executivo (BRASIL, 2011).

Os órgãos demandantes foram regulamentados pelo Decreto no 7.855/2012, que define atribuições e competências do conselho. São eles: Ministério da Educação; Ministério da Fazenda; Ministério do Trabalho e Emprego; Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, como demonstra a figura criada pela própria SETEC/MEC:

Figura 1
Instituições participantes da gestão e execução do PRONATEC



Fonte e elaboração: Setec/MEC (2014)

No ponto de vista da justificacão, o PRONATEC não traz novidades e confirma a tendência de reproduo de uma ordem do discurso neoliberal, com base na teoria do capital humano. Mais adiante, em tpico específico, serão destacados os processos de elaboraco e parte da avaliacão do programa, em que tais questões ficarão evidentes.

O que nos interessa ao fim deste tpico  que há um conjunto de possibilidades interpretativas em relao tanto  organizao e execuo dos programas quanto das ideias e perspectivas de organizao do mundo do trabalho que as orientam. Nas próximas seções serão destacadas as interpretaes que diversos agentes em variados fóruns deram a esse conjunto de políticas e aos problemas do mercado de trabalho no Brasil. As seções seguintes são fundamentais, pois identificam, no núcleo do objetivo que este trabalho propõe, as possibilidades que a atual configurao das arenas decisórias relacionadas aos temas do trabalho e da qualificao profissional têm em termos de estimular mudanças, por um lado, e, por outro, de promover continuidades da atual configurao das políticas de qualificao como instrumentos de regulao do trabalho.

4.2 OS CONGRESSOS DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, TRABALHO E RENDA E A ESPERANÇA DO DIÁLOGO SOCIAL

Nos últimos dias também demos posse à Comissão Quadripartite⁸⁰ do Salário Mínimo, cuja missão é pensar a valorização do salário mínimo, para acabarmos com a hipocrisia de debater esse assunto ano a ano, de forma meio esquizofrênica. Isso porque costumamos debater o salário mínimo em abril e maio, quando o orçamento já está sendo executado desde janeiro. Isto abre espaço para alguns defenderem propostas incompatíveis com a realidade orçamentária dos municípios, dos estados e da União. Nós precisamos pensar uma política que seja não meramente a política do governo, mas uma política de Estado, de valorização permanente do salário mínimo [...] Esta é a importante missão dessa Comissão Quadripartite, dialogando com todos os segmentos da sociedade e também com o Congresso Nacional (II CONGRESSO NACIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA, 2005, p.260-1).

A fala acima, do então ministro do trabalho Luiz Marinho, em tom de justificação, em uma perspectiva de *account* na qual é admitida uma falha mas já apresentada uma solução, sintetiza muitos dos anseios dos atores sociais que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (doravante SPETR)⁸¹: que a participação social tenha aspecto deliberativo e eficaz nas instâncias de decisão de políticas públicas. A realização do primeiro congresso do SPETR, em 2004, foi um passo no sentido da ampliação do debate e da inclusão de agentes de fora das comissões tripartites e que se dedicam à gestão, à pesquisa e à vivência cotidiana no mundo do trabalho. O objetivo do congresso, expresso de maneira sistemática, era de “colher e gerar informações e sugestões sobre a reestruturação do Sistema Público de Emprego assim como a preocupação central, buscando a integração e articulação do sistema” (I CONGRESSO NACIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA, 2004, p.9). Outros termos de significado relativo à participação e ao diálogo social faziam parte dos objetivos do congresso, tais como “fortalecimento da gestão participativa do sistema”, “definir melhor as atribuições dos atores do sistema”. Para tanto, o congresso foi dividido em painéis cujas temáticas incluíam discussões sobre sistemas públicos de emprego no mundo, o sistema público de emprego no Brasil, as visões de diversos atores e operadores do sistema público de emprego, uma discussão geral e a conclusão. Os participantes convidados foram representantes do SPETR em todo o território nacional: membros do CODEFAT, do Ministério do Trabalho, secretários estaduais e municipais de emprego, membros das comissões de emprego dos estados e municípios, além de convidados da OIT, de centrais sindicais da França e da

⁸⁰ No caso em questão, o termo quadripartite inclui membros da sociedade civil não diretamente ligados ao tripé sindicatos patronais, de trabalhadores e Estado. Inclui, por exemplo, membros de organizações da sociedade civil e estudiosos do tema.

⁸¹ Refiro-me ao expressão “sistemas públicos de emprego” numa perspectiva mais geral e a SPETR ao sistema público de emprego brasileiro.

Alemanha. A organização foi do Fórum dos Secretários Estaduais de Trabalho (FONSET) e do CODEFAT.

Uma primeira situação identificada no congresso com possibilidades de análise devido a seu potencial de influir e gerar consequências foi a abertura do evento, com discursos e intervenções por agentes ocupando temporariamente uma posição de hierarquia e atenção dos olhares. As falas do presidente do FONSET, Padre Roque Zimmerman e do diretor da OIT no Brasil, Armand Pereira destacam essa situação, evidenciando forte apelo gerador de debates. Na mesma situação falaram o ministro Ricardo Berzoini, o presidente do CODEFAT, Lourival Dantas, o secretário de emprego e relações de trabalho do Estado de São Paulo, Franciso do Prado Oliveira e a vice-prefeita de Garulhos, onde o ocorreu o congresso, Eneida Vieira.

A fala do presidente do FONSET, Padre Roque Zimmerman⁸² representa um discurso de crítica em relação ao mundo do trabalho e foi o único a utilizar um vocabulário de matiz mais à esquerda, com argumentos ligados à conjuntura mundial e aos problemas das políticas neoliberais:

A política neoliberal aplicada na década passada, cuja imposição persiste até os dias de hoje, realizou aqui um dos objetivos de seu teórico maior, Friderich Hayek, que defendia que a desigualdade seria um saudável fator de progresso [...] Mais uma vez, a teoria do prêmio Nobel de economia, Hayek, conseguiu o que pregava: produzir um imenso exército industrial de reserva de modo a achatar a participação dos salários na renda nacional [...] Nossa preocupação deve dirigir-se [...] para o trabalhador não-assalariado que se submete a condições sub-humanas de trabalho e que não possui proteção da legislação trabalhista (idem, p.21-2).

Mais adiante o diretor da OIT, Armand Pereira, questionando rumos das políticas sociais que então se estruturavam (e com forte apelo midiático ao programa Fome Zero) pergunta:

Até que ponto seria melhor, ou pelo menos mais importante, considerar essa alternativa de gastar mais em programas de transferência de renda e suplementar esses programas com investimento na geração de emprego? Via direta por investimentos e via indireta por incentivos a investimentos privados ou que ajudem o setor privado a investir em setores que possam ajudar no suprimento de necessidades de produtos sociais, comunitários, mas que ao mesmo tempo possam ser atendidos pelo setor privado com incentivos devidamente desenhados? (idem, p.23).

Um elemento comum às diversas intervenções em situações protocolares como a abertura de um congresso é a ocorrência de falas com conteúdos generalistas, amenas e usualmente marcados por referências a regimes de justificação hegemônicos, tal como a intervenção rápida do presidente do COFEFAT, Lourival Dantas, que afirma: “Hoje nós

⁸² Padre Roque Zimmerman, ex-deputado federal pelo Partido dos Trabalhadores e na ocasião ocupava o cargo de secretário do trabalho do Estado do Paraná.

estamos começando a passar por um problema: o emprego existe, falta mão-de-obra qualificada” (idem, p.19). Essa referência à falta de mão-de-obra qualificada contradizendo a uma oferta de empregos abundante remete à discussão realizada no capítulo 1 que associa qualificação profissional ao desenvolvimento e não questiona o conteúdo e tipo de emprego gerado que mais contribui para as estatísticas de emprego: os empregos no setor de serviços, em sua maioria com baixo grau de complexidade técnica e que, por conseguinte, não constituem uma grande tarefa para programas de qualificação.

Os dois relatos citados anteriormente (Zimmerman e Pereira) fugiram à regra e constituíram pautas de discussões subsequentes. Em outra situação, no painel sobre sistemas de emprego no mundo, a intervenção da representante da OIT, Helen Hansen, deu subsídios para um outro tipo de visão sobre os sistemas públicos de emprego, depois defendida pela representante da CNI. Na fala de Hansen houve uma comparação entre sistemas públicos de emprego geridos por entidades terceirizadas, destacando que em países como Holanda e Austrália,

as parcerias foram desenvolvidas com o setor privado com ou sem fins lucrativos, e isto pode ter como consequência o compartilhamento de informações, ou a não contratação de serviços quando existem realmente questões pecuniárias envolvidas [...] Outra tendência é o uso intensificado de gerenciamento moderno e as técnicas para alavancar produtividade. Alguns exemplos são o planejamento estratégico, a busca do usuário ou pesquisa do cliente, os resultados baseados em gestão de desempenho, os processos de reengenharia ou a contínua otimização da qualidade. Assistimos também o aumento da automação de transações administrativas padrão no serviço de emprego. Neste caso é possível promover economia, como também é uma oportunidade de liberar o nosso pessoal, para que possam oferecer mais serviços aos clientes e diminuir a carga de trabalho nas funções administrativas de back office, com uso incrementado das ferramentas de tecnologia da comunicação para análise de dados, e divulgação em toda a organização (idem, p.41-2).

Confirmando a tese da representante da OIT e a utilizando na sua intervenção, a representante da CNI, Simone Saisse, afirma:

Nós vimos mais de um expositor chamar a atenção para o fato de que você pode ter financiamento público e gestão privada na oferta de um serviço [...] Eficiência tornou-se uma palavra um pouco maldita. Quem a utiliza parece privilegiar uma visão economicista das coisas. Mas não é bem assim. Qualquer pessoa que administra uma casa sabe, os recursos que um dispõe são escassos [...] Portanto, deve ser um objetivo de todo gestor público, de qualquer pessoa que lida com recursos públicos, procurar oferecer um serviço de qualidade ao menor custo possível (idem, p.82-3).

O tipo de argumento das últimas citações representa um tipo de visão dos processos de gestão que clama por uma descentralização, não apenas do ponto de vista territorial e das capacidades de tomada de decisão, mas de construção de redes de

agentes, indistintamente públicos e privados, em que a não-hierarquização acarreta em ganhos de produtividade. Trata-se, no caso, de uma crítica embasada numa *crité* de projetos. Boltanski e Chiapello destacam a ideia de rede, que

baseia -se na atividade de mediação posta em prática na formação das redes, de tal modo que ela seja dotada de valor próprio, independentemente dos objetivos buscados ou das propriedades substanciais das entidades entre as quais a mediação se efetua. Nessa perspectiva, a mediação é em si um valor, ou melhor, no quadro conceitual aqui empregado, uma grandeza específica da qual é capaz de prevalecer-se todo e qualquer ator quando "estabelece relações", "cria elos" e contribui assim para "tecer redes" (BOLTANSKI E CHIAPELLO, 2009, p.138).

Outros atores oriundos de fora dos sistemas representativos tripartites também elaboraram críticas à organização do SPETR, com argumentos também associados aos fundamentos das ações dos sistemas públicos de emprego. São exemplos desses tipos de crítica as intervenções do economista e professor Cláudio Dedecca e de Jaques Freyssinet, representante do sistema público de emprego da França. A fala de Dedecca enfatiza a ineficácia do SPETER brasileiro em sua compreensão das ações:

Ao invés do Sistema Público de Emprego tratar do problema da qualificação, da intermediação de mão-de-obra e, de modo conjuntural, problema do desemprego cobrindo os desempregados [...] esses instrumentos se transformaram, na verdade, em instrumentos que permitiram amenizar o impacto social de uma trajetória da economia brasileira marcada pela ausência de crescimento e por uma desarticulação e estruturação do mercado de trabalho nacional. Isto é, o Sistema Público de Emprego aparece muito mais como bombeiro do que um instrumento do processo de estruturação do mercado de trabalho (idem, p.35).

A fala do representante do sistema público de emprego francês também vai no sentido de criticar os fundamentos dos sistemas públicos de emprego na atualidade:

Ora, o grande golpe estratégico do pensamento econômico neoliberal foi reutilizar esse termo (Seguro Desemprego) num sentido totalmente diferente: ativar os desempregados, ativar os gastos para o desemprego, reduzindo sistematicamente a renda alternativa e concentrando os orçamentos em medidas que são parcelas positivas oferecidas aos desempregados, mas concebidas como meios para controlar permanentemente a procura de emprego pelos desempregados, já que estes não estão dispostos a utilizar sempre todas as opções oferecidas. Assim, os consideraremos como não estando ativamente à procura de emprego, e os eliminaremos das listas de Seguro Desemprego (idem, p.54).

Numa tentativa de classificação por rótulos das falas críticas em relação aos sistemas públicos de emprego, é possível, a partir da observação do conteúdo dos debates analisados, identificar uma divisão em duas categorias: críticas de gestão e críticas de fundamentos. As primeiras se relacionam à otimização de recursos, a públicos-alvo de políticas sociais, à reordenação de organogramas e competências, enquanto as últimas se referem às concepções que embasam a ação do SPETR. Entre os agentes externos aos sistemas tripartites destacados aqui, as críticas oscilam entre gestão

e fundamentos. Todavia, quando a análise se volta para discursos de agentes já inseridos no SPETR, praticamente inexitem as críticas de fundamentos, com argumentos como os do secretário de desenvolvimento econômico da Prefeitura do Recife, Francisco José Oliveira, sendo uma constante:

Por que a Política Nacional de Emprego e Renda não pode ser descentralizada? Eu não sou nenhum arauto do municipalismo, não. Mas a gente precisa encontrar formas de descentralizar, e descentralizar significa democratizar também [...] A gente viu que o Sistema Público de Emprego não se completou. Ao nível do município ele foi até as comissões de emprego e parou aí. E parou com fragilidades (idem, p.96)

Outro tipo de crítica de gestão muito comum, e que também se relaciona à distribuição de recursos de poder no âmbito do SPETR, é a do representante da Central Única dos Trabalhadores (CUT) no CODEFAT, Carlos Alberto Grana:

É verdadeiro que nós tivemos muitos avanços. A própria inclusão dos trabalhadores, da sua representação – uma conquista do CODEFAT nas Comissões Estaduais de Emprego, nas Comissões Municipais – porém essa participação não tem significado, no nosso ver, uma efetiva participação nas decisões desses fóruns. Muitas vezes, as participações dos trabalhadores se resumem em apenas homologar a decisão de um governo estadual, ou de uma prefeitura e muitas vezes até do Governo Federal. Então é, portanto, uma das primeiras opiniões das centrais sindicais, evidentemente que é preciso reforçar e fortalecer o tripartismo, mas que de fato ele não seja apenas institucional, mas seja gestor do conjunto das políticas públicas (idem. p.77).

A resolução final do I Congresso, retirada após a reunião de grupos de trabalho regionais durante a realização do evento, apontou quatro resultados, todos eles relacionados a medidas de gestão, com “consolidação do SPETR”, “integração e articulação”, “fortalecimento das instâncias tripartites”, “fortalecimento do FAT”. Já o II Congresso, realizado um ano depois, teve uma dinâmica diferente: baseado em congressos regionais realizados com antecedência, foi encaminhado um texto-base para discussão e aprimoramento. Nesse caso, não foram convidados agentes externos ao SPETR. Assim, a estrutura tripartite fundamentou o congresso em nível regional⁸³, e no congresso nacional apenas os delegados participaram. A dinâmica escolhida descentralizou os debates e confirmou as tendências retiradas do primeiro congresso.

No que se refere à visão dos atores sociais envolvidos nos dois congressos a respeito das políticas de qualificação profissional, a visão que se confirma é a de críticas à gestões de programas, não havendo referência aos resultados ou aos princípios-base

⁸³ Na região norte houve 87 participantes (29 por cada categoria), no nordeste 240 participantes (80 por categoria), no centro-oeste 78 participantes (26 por categoria), no sudeste 267 participantes (89 por categoria) e no sul 120 participantes (40 por categoria).

das políticas. A fala do ministro Ricardo Berzoini na abertura do primeiro congresso, representa essa concepção.

A qualificação profissional passou por um grande choque, até para enfrentarmos as constantes denúncias de malversação de recursos do Planfor. O choque foi ético, pedagógico e de conteúdo no novo Plano Nacional de Qualificação. Ampliamos a carga horária de cursos para desempregados. A exigência atual é que tenhamos uma carga horária média de 200 horas, ampliando os currículos mínimos e incentivando a elevação de escolaridade. O principal foi estabelecer que esses cursos estivessem de acordo com o mercado de trabalho local, além de atender prioritariamente os que de fato estão procurando uma ocupação no Sistema Público de Emprego (idem, p.16).

Na abertura do II Congresso, o secretário de políticas de trabalho, Remígio Todeschini, defende a certificação de saberes e competências – posteriormente regulamentada – com vistas a conferir um capital cultural (um diploma, no caso) a trabalhadores que demonstrarem saberes em um ofício mesmo que não tenham passado por uma educação formal. Defende também uma integração com o Sistema S:

A qualificação deve propiciar ao trabalhador uma formação que lhe abra várias possibilidades no mundo do trabalho, naquilo que nós estamos chamando de arcos ocupacionais [...] Esse processo deve ser dar de forma integrada com o Sistema Nacional de Formação Profissional e o Sistema S. E nós estamos também discutindo agora, no governo, um Sistema Nacional de Certificação Profissional para o reconhecimento de saberes adquiridos pela prática profissional do trabalhador (II CONGRESSO NACIONAL DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO, 2005, p.14).

Falas remetendo ao “apagão de mão-de-obra” e a uma “formação profissional cidadã” também fizeram parte dos discursos nos dois congressos. No texto final do II Congresso, alguns pontos sobre qualificação profissional foram consensuais, como “fortalecer a participação de empresas e órgãos públicos e privados no financiamento de ações de qualificação”, “instituir mecanismos de certificação profissional”, “contemplar o acesso ao crédito na qualificação de trabalhadores autônomos”, todavia sem um menção pontual aos mecanismos de efetivação para tal.

Num comparativo dos dois congressos, fica evidente o enriquecimento que intervenções de agentes externos ao SPETR propiciaram aos eventos ao observar a referência a estes nas falas que se seguiram nos momentos posteriores ao evento. Todavia a efetivação na forma de um texto final do congresso manteve uma perspectiva de refração às críticas. A realização dos dois congressos em 2004 e 2005 mostra um potencial de abertura a um diálogo social ampliado, mas ao mesmo tempo revela a limitação estrutural do sistema tripartite em incorporar as contribuições dos agentes externos ao Executivo. Nos textos finais dos congressos há uma confirmação de muitas das intenções do Ministério do Trabalho. A quase inexistência de críticas de

fundamentos às ações de qualificação profissional também deve ser levada em consideração, visto que a eficácia dos programas aqui mencionados PNQ e Planfor tem sido bastante questionada como mecanismos de mudanças de trajetórias sociais de trabalhadores e de impacto na estrutura ocupacional.

4.3 CODEFAT

A limitação do CODEFAT como fonte de dados nesta pesquisa se dá pelo aspecto essencialmente burocratizado de suas reuniões. Num levantamento sobre a ocorrência do termo PNQ nas atas de reuniões, foram encontradas 218 menções, sendo 195 delas relativas a aspectos de gestão financeira e contratos. Numa busca pelo termo PRONATEC, das 92 ocorrências, 60 foram relacionadas às mesmas questões, no caso do PLANFOR, apenas 1 ocorrência das 155 relaciona-se à uma crítica ao programa, com informes e assuntos operacionais dominando as pautas. A limitação do ponto de vista de uma análise discursiva também se apresenta, visto que os relatos são todos feitos por um secretário que o faz em discurso indireto – o que por si não representa um problema visto que o reconhecimento *a posteriori* pelo coletivo é típica de sistemas de representação colegiada. O problema, do ponto de vista analítico, se relaciona à não-padronização da linguagem, com alternância de atas detalhistas – em menor quantidade – e muito sucintas – compondo a maioria do corpus. As poucas críticas de gestão se apresentam de uma forma típica como a seguinte:

O Conselheiro Titular Representante da CUT, Sr. Quintino Marques Severo, parabenizou o novo Presidente, desejando-lhe sucesso na condução do CODEFAT, que se constituía em importante espaço de formulação de políticas públicas de emprego, trabalho e renda. Assinalou que estava muito preocupado com a baixa execução apresentada pela qualificação profissional, ponderando que seria necessário encontrar mecanismos para viabilizar o investimento integral do recurso disponível. Relatou que seria favorável a alteração da modalidade de convênio para contrato, mas, no entanto, via com muita dificuldade a possibilidade de inclusão de entidades privadas com fins lucrativos, acrescentando que a CUT tinha uma crítica forte ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC no que dizia respeito à transferência de recursos públicos para a iniciativa privada (CODEFAT, 2012, p.5).

Críticas de gestão que fazem fronteira com críticas de fundamentos e que questionem o papel do FAT e do PLANFOR/PNQ ao financiamento de infraestrutura e para o mercado de capitais não foram encontradas em nenhuma ata pesquisada. Uma crítica tal como a de CEA (2004), em estudo sobre o papel do FAT no combate ao desemprego não tem lugar na atual configuração do CODEFAT, revelando um princípio

de ação baseado na lealdade por parte de membros de organizações sindicais, na categorização de Hirschman.

É no âmago da impotência dos programas de geração de emprego e renda que o Planfor se fortalece e se afirma como a mais visada política pública de emprego, obscurecendo a sangria dos recursos do FAT. Uma análise mais apurada da destinação dos recursos do FAT a cargo do BNDES, por exemplo, permite inferências significativas a respeito dessa questão. De acordo com o que os relatórios do BNDES demonstram, verificase a ocorrência de três significativas tendências. A primeira se refere à priorização da destinação de recursos para grandes empresas e conglomerados, exatamente aqueles que aceleram os processos de incremento tecnológico do capital fixo, visando à descartabilidade do trabalho vivo: o acesso ao crédito público é muito mais amplo para as empresas de maior porte – 57,4% das grandes empresas afirmam ter utilizado financiamentos do BNDES para a área da infra-estrutura, enquanto apenas 2,7% das microempresas disseram tê-lo feito (CEA, 2004, p.10).

Confirmando a conclusão da seção anterior, as atas das reuniões do CODEFAT contrapõem duas configurações distintas em sua essência e na potencialidade de produção de resultados: de um lado, os congressos do Sistema Público de Emprego, mesmo esporádicos, com sua mínima abertura a agentes externos a fóruns tripartites e com ampla participação de agentes locais das comissões de emprego, prefeituras e secretarias de trabalho, foram capazes de produzir debates e interações entre agentes em nível nunca antes registrados; por outro, uma instituição fechada, formada por doze membros, também em estrutura tripartite mas com alto grau de decisão e pouca incidência de críticas e debates em nível de fundamentos (para além de questões burocráticas).

Quadro 4
Grau de abertura, capacidade de decisão e debates – SPETR (2003 E 2004) E CODEFAT (1995-2015)

	ABERTURA	CAPACIDADE DE DECISÃO	DEBATES EM NÍVEL DE FUNDAMENTOS E CRÍTICAS
CONGRESSOS DO SPETR	ALTA	BAIXA	ALTO
REUNIÕES DO CODEFAT	BAIXA	ALTA	BAIXA

Elaboração própria

Seguindo o critério de Hirschman, os congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda têm uma lógica de ação baseada em critérios de “voz” (com intervenção tanto de agentes locais do sistema de emprego quanto de convidados *outsiders*), tendendo em algumas situações a critérios de lealdade, enquanto o CODEFAT experimenta lógica de ação baseadas em critérios de lealdade e de “saída”.

As limitações do arranjo produzido pelo CODEFAT o colocam numa perspectiva distante da concertação própria à esfera pública nos termos de Habermas.

As críticas de gestão identificadas nos congressos do SPETR sobre a necessidade de maior abertura do CODEFAT como mecanismo de diálogo social se baseiam no seu caráter fechado. Trata-se de um típico mecanismo derivado de uma forma corporativa inclusiva via acomodação, segundo o critério de Waisman. Assim como Waisman destaca a necessidade de compreender o grau de liberdade e influência das classes trabalhadoras nos processos decisórios de instituições dessa natureza, o caso do CODEFAT requer um olhar mais próximo sobre sua dinâmica em uma potencial pesquisa.

4.4 A CTASP E AS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A decisão por lançar um olhar sobre as audiências públicas organizadas pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados repousa no significado que audiências públicas têm na consolidação de uma esfera pública. Mesmo que as audiências públicas possam acarretar uma instrumentalização da esfera pública por interesses eleitoreiros, empresariais e privados⁸⁴, acima de tudo, seu caráter de mecanismo participativo e de abertura por parte do legislativo as colocam em condição de análise.

Fonseca et al. (2013) destacam a ausência de estudos sobre audiências públicas no Brasil e enumeram algumas de suas características:

Entre os resultados, identificou-se que as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo [...] Nas AP, o governo federal tem maior discricionariedade do que em outros fóruns participativos, tais como em conselhos deliberativos. Assim, além de gerar transparência sobre os atos governamentais, uma AP visa também a colher opiniões e propostas da população. Cabe, entretanto, à administração acatar ou não as propostas [...] Além disso, as AP têm caráter pontual. Diversas instituições participativas, como os conselhos gestores, são perenes, com atribuições permanentes relacionadas a uma área de política pública. A existência de um conselho não está vinculada a uma ação governamental específica, pois promove a articulação permanente entre Estado e sociedade civil. Ao contrário, as AP são invariavelmente vinculadas a um processo decisório específico, seja ele a elaboração de um plano, a elaboração de normas regulatórias, a avaliação de uma ação governamental ou mesmo a correção de rumos nas políticas públicas [...] O caráter presencial da audiência pública está relacionado à possibilidade de manifestação oral dos participantes, não excluindo, entretanto, a possibilidade de manifestação por escrito. Além disso, o ideal é que se propicie o debate entre os atores interessados [...] Esse último ponto aproxima as AP de outros fóruns participativos, tais como os conselhos gestores, o orçamento participativo e as conferências de políticas. Ao mesmo tempo, essa característica distancia as AP de outras formas “individualizadas” de interface entre Estado e sociedade civil, tais como as consultas públicas e as ouvidorias. Ressalta-se que, embora seja possível a participação de atores individuais, a audiência pública tem caráter coletivo e não pode excluir atores não organizados do processo participativo. Assim, uma AP é aberta a todos os

⁸⁴ Aqui a referência é a discussão empreendida por Habermas (2003) acerca de como a esfera pública foi corrompida a partir da mercantilização da mídia seu atrelamento a simulacros e propaganda dos conceitos de público e privado.

interessados. A possibilidade de manifestação de interesses e opiniões de cidadãos não organizados é uma diferença clara entre a AP e espaços de participação com caráter formalmente representativo – como os conselhos e as conferências. Além disso, as AP possuem regras específicas para o seu funcionamento, como procedimentos formais e orientações metodológicas, tais como data e hora definidas, pauta, atas de reunião, determinação de gravação em vídeo e/ou de voz dos debates [...] Há também regras relacionadas à condução do debate, tais como a determinação de quais atores têm a palavra, quanto tempo de fala tem cada participante, se haverá réplicas, tréplicas, entre outras. Por fim, há regras que visam a orientar a sistematização da opinião dos atores e a incorporação de suas demandas na política ou na ação com a qual a AP está relacionada (FONSECA et al, 2013, p. 9-10)

Do ponto de vista da organização, da garantia da pluralidade de pontos de vista e dos limites às falas e interações no âmbito das audiências públicas, o Artigo 256 do regimento interno da Câmara dos Deputados afirma:

§ 1º Na hipótese de haver defensores e opositores relativamente à matéria objeto de exame, a Comissão procederá de forma que possibilite a audiência das diversas correntes de opinião. § 2º O convidado deverá limitar-se ao tema ou questão em debate e disporá, para tanto, de vinte minutos, prorrogáveis a juízo da Comissão, não podendo ser aparteado. § 3º Caso o expositor se desvie do assunto, ou perturbe a ordem dos trabalhos, o Presidente da Comissão poderá adverti-lo, cassar-lhe a palavra ou determinar a sua retirada do recinto. § 4º A parte convidada poderá valer-se de assessores credenciados, se para tal fim tiver obtido o consentimento do Presidente da Comissão. § 5º Os Deputados inscritos para interpelar o expositor poderão fazê-lo estritamente sobre o assunto da exposição, pelo prazo de três minutos, tendo o interpelado igual tempo para responder, facultadas a réplica e a tréplica, pelo mesmo prazo, vedado ao orador interpelar qualquer dos presentes (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016).

O papel das audiências no legislativo é instruir o processo legislativo e subsidiar parlamentares. Assim, reconhecido o potencial de participação e produção de informações sobre as representações dos agentes, realizei uma busca nas audiências públicas realizadas pela CTASP entre 2011 e 2015 tomando como referência a citação dos termos PRONATEC, PLANFOR, PNQ e EMPREENDEDORISMO, com vistas a dar continuidade à análise dos referidos programas, todavia com o objetivo específico de identificar as avaliações dos atores sociais.

Primeiramente faço uma análise das menções aos termos PLANFOR e PNQ. As críticas que agentes participantes das audiências públicas da CTASP fizeram apresentam elementos de gestão bastante claros. A questão da crítica à falta de abertura da gestão a um escopo maior do movimento sindical é elemento de fala do ministro do trabalho Francisco Dorneles, em 1999:

O Deputado Medeiros levantou problemas relacionados com política de emprego e com a importância da presença das centrais sindicais no PLANFOR e nos programas de treinamento e qualificação. Mesmo nas parcerias estaduais, tenho dito aos Secretários que eu gostaria sempre que todo esse programa de intermediação e de qualificação tivesse uma participação das centrais. Numa pequena avaliação, sem entrar no mérito de Estados, as centrais hoje estão atuando com muita eficiência nesse programa de intermediação e de qualificação. Deste modo, sem nenhuma

exceção, temos conversado com todas as centrais, para que elas possam participar desse programa (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Na mesma audiência, a montagem de um sistema público de emprego, ainda não formalmente assim chamado, foi objeto de intervenção do deputado Pedro Celso, que remete novamente à questão de realocação de recursos de poder na decisão de políticas de trabalho:

Fui Secretário do Trabalho do Distrito Federal, onde estive mais de três anos e tive também a oportunidade de presidir o FONSET — Fórum Nacional da Secretaria de Trabalho. E por ter sido Secretário do Trabalho, por ter liderado o FONSET, muitos são os Secretários, muitos são os Estados que me procuram. Neste momento, há questões para as quais as pessoas têm buscado resposta. Refiro-me ao PLANFOR — Plano Nacional de Formação Profissional do Ministério do Trabalho. Sabemos que as metas do PLANFOR são bastante ousadas. O planejado é atingir 20% da população economicamente ativa. Um esforço muito grande, e parabeno o Ministério do Trabalho, na gestão do Ministro Paulo Paiva, de Edward Amadeo e do Prof. Nassim Mehedff. O PLANFOR conseguiu até agora atingir 3% da população economicamente ativa e pretende atingir 20%. Sobre a liberação de recursos, pergunto a V.Exa.: vai haver mudança nos critérios para a liberação desses recursos? É possível V.Exa. externar quais as mudanças que irão ocorrer? Os cortes orçamentários que aconteceram vão atingir o Plano Nacional de Formação? Como fica o papel dos Conselhos Municipal e Estadual do Trabalho? E para a reflexão de V.Exa.: precisamos discutir — e esta Comissão é fórum ideal para isso — sobre o Sistema Público de Emprego, que está previsto na Constituição Federal e até hoje não conseguimos avançar na sua elaboração, na sua concepção, enfim, não temos uma proposta para o funcionamento efetivo do Sistema Público de Emprego (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

Com relação à já mencionada contraposição que o Ministro Berzoini cita do PNQ em relação ao PLANFOR, a fala do deputado Eduardo Campos, em 1999, adianta os problemas veiculados ao programa:

Sr. Presidente, aproveito a oportunidade para parabenizá-lo pela eleição; Sr. Ministro, felicito-o por participar da primeira reunião da Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público. Sras. e Srs. Deputados, imagino que este ano, o debate vai centralizar-se basicamente no salário mínimo. Apelo ao Sr. Ministro para que possamos discutir de maneira mais atenta, a Comissão e o Ministério, dois assuntos pontuais. Um é a melhoria do sistema de controle do PLANFOR, e V.Exa. tem demonstrado publicamente sua preocupação. Entendo um programa importantíssimo, que deve ser preservado na sua essência. Para tanto, faz-se necessário podermos, de forma integrada, pensar e sugerir melhor controle sobre ele, para evitar possíveis desvios de foco (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2009)

Em audiência pública realizada em 2004, a representante do Ministério do Planejamento, Mariana Guimarães destaca alguns dos problemas identificados no PLANFOR e como foram interpretados pelo novo governo, justificando as vantagens do PNQ:

O ano de 2003 foi paradigmático para o PLANFOR, porque ele acabou, foi reformulado e transformado no PNQ, e foram incorporadas no programa questões críticas, apontadas nos relatórios de avaliação. O Secretário Remígio citou muito bem que era por falta de integração com os outros programas relacionados a política e geração de emprego e renda, pela instabilidade do fluxo de recursos, pela gestão assim não tão participativa etc. Os mecanismos

incorporados, do ponto de vista do planejamento, orientam para uma política adequadamente implementada, pela qual se faça a integração de áreas de Ministério com outras áreas governamentais, como política de educação profissional, a Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, a Secretaria Especial de Promoção da Igualdade Racial e o que está sendo formulado no âmbito da juventude. Esses são indícios de que esse é um programa que procura se integrar com as várias políticas da área social (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004)

Problemas de integração com o Sistema S na gestão do PNQ foram levantados em relação à gestão de pagamentos e custos dos professores foram destacados por Remígio Todeschini, secretário de políticas de trabalho do Ministério do Trabalho e articulador dos Congressos do SPETR:

Quanto à colocação da Secretária Terezinha Maggi relativamente aos valores estabelecidos para a hora/aula em todos os Estados, trata-se de uma média do que se opera nacionalmente na qualificação profissional, com determinado número de pessoas em determinada classe. Inclusive com a relação SENAI/Estado, fizemos ver ao SENAI nacional a necessidade de se chegar a um denominador comum nessa questão, número que deve servir para todos. O SENAI vai se esforçar para chegar a um bom entendimento com a regional do Mato Grosso, até porque devemos levar em consideração que os cursos de maior duração têm um custo maior do que os de menor duração. Estamos estabelecendo uma média que está sendo atendida pelas demais Unidades da Federação sem nenhum tipo de problema (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004)

A integração com outras temáticas, em políticas transversais, identificada pelo representante do Ministério do Trabalho, Adelson Telles, foi considerada como fundamental. Ao mesmo tempo, há uma justificativa da estratégia do ministério em relação às suas políticas de inclusão – “não temos sistema de cota”:

No Programa Nacional de Qualificação - PNQ, não temos sistema de quota. Nosso público alvo são as mulheres e os negros. Em todos os cursos de qualificação do Ministério do Trabalho ministrados em todo o País eu já havia destacado o lançamento do Trabalho Doméstico Cidadão, um plano setorial de qualificação num setor que, sem dúvida alguma, sofre toda carga de preconceito, como eu já disse aqui: são mulheres, negras e empregadas domésticas. Aliás, falamos muito sobre essas profissionais, mas infelizmente é uma realidade difícil de encarmos, a da empregada doméstica; por isso resolvemos trabalhar esse tema, na medida em que as empregadas, muitas delas, não têm carteira assinada, não têm direito algum. E ainda há o trabalho doméstico invisível, daquela pessoa que vem do interior para morar na casa de um conhecido, a título de ajuda, quando na verdade começa a trabalhar às 8h da manhã. Não é só uma ajuda. Muitas vezes às 9h da noite ela ainda está trabalhando. Na verdade é um emprego doméstico, sim, mas invisível. Não aparece nas estatísticas. Realmente, temos de cuidar disso. Como disse na minha exposição inicial, o Governo quer acertar a pontaria nas ações e nos programas que visem ao aumento de emprego, trabalho e renda. Estamos colocando ordem na Casa, e para isso, como bem disse o Deputado Carlos Abicalil, Presidente da Comissão de Educação, precisamos reforçar todas as ações do Governo que elevem a escolaridade e a formação profissional em termos de horas. A diretora do SENAI disse com muita propriedade que a demanda é por inovação tecnológica e por elevação da escolaridade e, para isso, precisamos de cursos com maior duração. Por isso, o próprio PNQ está exigindo este ano 200 horas. É bom recordar que, embora o volume de recursos tenha sido maior no passado, o número de pessoas colocadas no mercado de trabalho foi pequeno. Em 1998, por exemplo, foram

qualificados 2 milhões 321 mil trabalhadores, mas apenas 287 mil pessoas foram colocadas no mercado de trabalho pela intermediação (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004)

Em audiência pública sobre o lançamento da Frente Parlamentar em Defesa do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, o representante da União Geral dos Trabalhadores, Roberto Nolasco, vocaliza uma crítica que de fundamento numa *cité* de projetos:

Eu ouvi a discussão que o Deputado Roberto Santiago levantou em relação ao fato de o Ministério do Trabalho estar fazendo qualificação. Antigamente era o PLANFOR, que virou PNQ. Na realidade, nós temos formação de trabalhadores, qualificação de trabalhadores e também atualização tecnológica em habilidades específicas que exigem menor tempo – estamos falando em 200 horas. Mas nós temos que preparar o trabalhador às vezes para uma atualização tecnológica que lhe garanta empregabilidade, que lhe permita disputar um trabalho. Eu vejo que o Ministério da Educação, que o Sistema S – não há dúvida – sempre falam que com menos de 230 horas não se forma. Não se forma mesmo, mas, para atualização, talvez não precisemos de tanto. Vou dar um exemplo. Eu assisti em São Paulo ao concerto de uma orquestra sinfônica em homenagem aos 100 anos do grande poeta Vinícius de Moraes. Ficou lindíssimo! Mas Vinícius de Moraes a gente escuta no violão, no botequim, é coisa simples. Uma orquestra é muito séria, e deve ter sido muito complicado ela tentar ser alegre para reproduzir Vinícius de Moraes. Eu vejo que o Ministério da Educação não deveria ser o único ente a cuidar da qualificação profissional, quando o trabalhador precisa trabalhar em 20 dias ou 1 mês (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013)

No que se refere à *cité* de projetos e sua base como mecanismo de reflexividade dos agentes convidados para audiências públicas da CTASP, destaquei aqui algumas inserções expressivas vinculadas ao termo “empreendedorismo”. A primeira narrativa é de Remígio Todeschini, secretário de políticas de trabalho do Ministério do Trabalho.

A ocupação juvenil normalmente é de pior qualidade. Somente 35% dos jovens de 16 a 24 anos têm carteira assinada, e apenas 10,6%, oriundas de famílias pobres, obtêm a inserção formal no mercado de trabalho. A principal dificuldade em termos de inserção acontece principalmente para mulheres afrodescendentes. Por isso, o Programa Primeiro Emprego - vou apresentar o desenho - tem como objetivo criar oportunidades de trabalho para a juventude, buscando formas de emprego, ocupação, empreendedorismo, qualificação e educação para a população juvenil. A elaboração desse programa contou com a participação da sociedade. O público-alvo são jovens de 16 a 24 anos, com prioridade para aqueles de baixa renda e baixa escolaridade, com destaque para mulheres afrodescendentes e portadores de necessidades especiais. Importante observar que, no caso de jovens com renda familiar *per capita* até meio salário mínimo, com educação fundamental e média incompleta, segundo estimativa, em 2003 totalizaram 3,6 milhões de jovens. Apresento um dado talvez muito importante: dos 270 mil presos, 170 mil são jovens de 18 a 25 anos. O Brasil gasta 2 bilhões para manter jovens aprisionados durante 1 ano - esta a previsão para 2003 -, sem contar com os jovens que estão em outra situação, como os da FEBEM. Nesse caso, o número é muito maior do ponto de vista de custo. O Programa Primeiro Emprego, que estamos desenhando, tem basicamente 3 linhas. A primeira delas visa promover a geração de empregos para jovens e incentivo à formalização dos jovens no mercado de trabalho por meio do estímulo à responsabilidade social das grandes empresas e ao empreendedorismo. Um segmento de 10% a 15% de jovens se dispõe a realizar o seu primeiro negócio, a primeira cooperativa ou o primeiro empreendimento. A segunda visa preparar o jovem para o primeiro emprego por meio da qualificação profissional,

aprendizagem - temos o Sistema S e outras entidades que atuam nesse campo -, estímulo ao estágio e ao trabalho comunitário, principalmente o Serviço Civil Voluntário integrado ao Programa Fome Zero, daqueles jovens que enfrentam maior dificuldade de inserção (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2004)

A narrativa de Todeschini associa o estímulo ao empreendedorismo como componente da política de primeiro emprego. A justificação de Todeschini, combinando elementos técnicos, revela o modo como o Ministério do Trabalho à época já ampliava o escopo de políticas de emprego para temas como estímulo ao empreendedorismo segmentado para públicos específicos. Posteriormente, a esse universo foram agregadas políticas de inovação (como parte do empreendedorismo tecnológico). A ampliação das ações do Ministério do Trabalho para uma perspectiva de geração de trabalho e renda e não apenas de emprego toma o desemprego estrutural por recortes etários, de raça/cor e gênero como questões a serem resolvidas sem a garantia da proteção social.

Ideologicamente, as políticas de estímulo ao empreendedorismo contam com várias frentes, como destaca o representante do SEBRAE, Silvano Giani, em audiência pública sobre o Sistema S, realizada em 2003:

Na área da educação e empreendedorismo, levamos em conta que o sucesso de um negócio depende, em grande medida, do conhecimento empresarial do empreendedor. O aporte de conhecimento é fator primordial ao crescimento e sustentabilidade da pequena empresa. Para muitos, empreendedorismo é uma expressão da moda. Não para o SEBRAE, que há anos lida com a atividade empreendedora. Para nós, atitude empreendedora é inovar, ousar, criar, ter iniciativa, concretizar ações produtivas. O empreendedorismo é elemento potencializador das transformações pelas quais o País está passando. Estimula a montar e a operar o próprio negócio. O Sistema SEBRAE dispõe de vários produtos de difusão da cultura empreendedora. O "Aprender a Empreender" e "Iniciando um Pequeno Grande Negócio", por exemplo, orientam como abrir e administrar um empreendimento de pequeno porte. Temos o Desafio SEBRAE, jogo virtual destinado ao público universitário, que simula a administração de uma pequena empresa. Envolverá, este ano, 50.000 estudantes de ensino superior. O A Gente Sabe, a Gente Faz usa 400 emissoras de rádio para, em linguagem popular e bem-humorada, sensibilizar o ouvinte de baixa renda e escolaridade para oportunidades de ter o próprio negócio. Junto com o Ministério da Educação, capacitamos 10.000 professores dos CEFETs, as antigas escolas técnicas federais, para incutir o empreendedorismo junto aos 350.000 alunos da rede. Também com o Ministério vamos implantar noções de empreendedorismo nas 20.000 escolas públicas do ensino médio, atingindo um universo de 8 milhões de alunos. A missão de disseminação de empreendedorismo perpassa todos os nossos programas e serviços. Estamos executando tão nobre tarefa entre os universitários, os estudantes do ensino médio, a população de baixa renda e até entre os soldados em processo de desligamento.

Nas audiências públicas realizadas pela CTASP, a única crítica dirigida ao empreendedorismo como mecanismo de política de trabalho e renda partiu de uma juíza do trabalho – um agente de fora dos mecanismos tripartites –, a Sra. Noêmia Porto. A crítica se direcionou ao vocabulário – “estilo Você S/A” – e à associação entre

empreendedorismo e falta de proteção ao trabalho. Nessa ocasião, o tema da audiência pública era “Trabalho decente e questão racial”:

Aqui eu gostaria de destacar que o Judiciário trabalhista, depois da Emenda Constitucional nº 45, de 2004, cada vez mais se direciona a compreender que proteção ao trabalho não significa necessariamente proteção ao emprego. A proteção ao trabalho precisa transcender a questão da proteção ao emprego. Empreendedorismos de toda ordem são muito importantes, desde que esse empreendedorismo não signifique que o indivíduo esteja só e por si mesmo, no estilo "você S/A". É necessário que o empreendedorismo signifique uma forma de ocupação, uma forma até alternativa de ocupação ao emprego, mas uma forma igualmente protegida e segura. Chegando ao fim - e com medo de extrapolar o tempo que me foi destinado -, eu gostaria de fazer referência a dois projetos de leis específicos, apenas para ressaltá-los e elogiá-los, porém estabelecer uma reflexão (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2012)

As audiências públicas da CTASP revelam, mesmo com problemas de representatividade de atores do mundo do trabalho (ausência de atores ligados ao sindicalismo rural ou de sindicatos e centrais mais à esquerda, como a CONLUTAS), conseguiu apreender melhor possibilitou diferentes lógicas de ação (por mecanismo de “voz” e não apenas por lógicas de lealdade), que no fim, corroboram para a construção de parâmetros mais próximos à noção de esfera pública “habermasiana”, mesmo que no sentido original a esfera pública se baseie numa extrapolação do parlamento como arena de debates e construção social. Embora constituam mecanismos de participação política, as audiências públicas não dão garantia alguma de que servirão de base para redefinição ou elaboração de novas políticas e normas reguladoras. A seguir, trato do processo de elaboração do PRONATEC no legislativo e de sua avaliação em audiências públicas realizadas no âmbito da CTASP.

4.5 EXECUTIVO, LEGISLATIVO E O SURGIMENTO DE UMA POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: O CASO DO PRONATEC

O PRONATEC, originado por projeto de lei elaborado pelo Executivo e enviado à câmara com o título de PL 1209/2011, é um típico exemplo de como as ações do executivo ou da mesa diretora ao lançarem mão do dispositivo do regime de urgência fecham as possibilidades de participação popular⁸⁵. Apresentado à Câmara no dia 02 de maio de 2011 com regime de tramitação de urgência⁸⁶, o projeto de lei (PL 1209/2011,

⁸⁵ O único mecanismo de participação popular no caso em questão é a chamada “consulta pública”, que consiste em uma área no site da Câmara e do Senado em que cidadãos podem se manifestar em relação a um projeto de lei.

⁸⁶ Há uma diferença entre urgência e urgência urgentíssima. A primeira resulta na inclusão da ordem do dia para discussão e votação enquanto a última se refere a matérias de “relevante e inadiável interesse nacional” (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2016). O Requerimento de urgência é feito no colegiado de líderes, que tem o poder de ditar o ritmo de trabalhos da Câmara. Segundo Figueiredo e Limongi, “cabe

na Câmara, e PL 78/2011, no Senado) criou o PRONATEC. Durante todo o período de tramitação, compreendido entre o recebimento na Câmara, a deliberação nas duas casas legislativas e o autógrafo presidencial, um total de pouco mais cinco meses, não houve a realização de nenhuma audiência pública nas duas casas legislativas⁸⁷, apesar de pelo requerimento nº62/2011 da Senadora Marinor Brito PSOL/PA ter sido solicitada uma audiência pública com representantes de sindicatos de professores, movimento estudantil, Ministério do Trabalho, Sistema S⁸⁸ (Anexo 1).

A partir da distribuição do projeto de lei entre os deputados e, posteriormente, senadores, analisou as críticas, justificações e proposições de emendas a fim de identificar de que modo limites institucionais e comprometimentos políticos de parlamentares contribuíram para a construção do referido programa. O referido projeto de lei foi distribuído para as comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; Trabalho, Administração e Serviço Público; Educação e Cultura e de Finanças e Tributação.

Na tramitação da Comissão de Educação e Cultura, foram elaboradas 18 emendas⁸⁹ relacionadas à inclusão de categorias sociais específicas como público-alvo do programa (tais como portadores de deficiência física), à inclusão de perspectivas pedagógicas específicas que o programa deveria seguir e sobre a bolsa-formação. Não houve registro de qualquer questionamento da perspectiva orientadora do programa ou de correlações com aspectos da estrutura do mercado de trabalho brasileiro. A esse respeito, apenas o voto do relator da comissão, deputado Antônio Biffi, fez menção às notas técnicas publicadas a respeito da expansão da rede de educação profissional e justificou seu voto com argumentos empíricos:

Entre 2003 e 2009, conforme as Notas Técnicas referentes à proposta do PNE, a matrícula total da educação profissional técnica de nível médio praticamente dobrou, passando de 589.339 a 1.036.972. Apesar do esforço feito pelo governo nos últimos anos, expandindo a rede pública, e pelo setor privado, que participou desse crescimento das matrículas, é necessária uma ação estruturante para possibilitar uma maior escala na oferta desses cursos. Essa é uma demanda urgente que responde tanto ao clamor dos estudantes e trabalhadores por maiores e melhores

notar que o Colégio de Líderes, *mutati mutantis*, acaba por funcionar como o sucedâneo do voto de liderança a vigorar no período autoritário. Por certo, as bases institucionais e a forma de se manifestar de cada um desses institutos é bastante diferente. No entanto, em ambos os casos temos a preponderância de um pequeno grupo de parlamentares cujas decisões acabam por se sobrepor à dos demais. A consequência desse estado de coisas é desvalorização da própria atividade parlamentar” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995, p.9).

⁸⁷ Foram realizadas audiências públicas em seis capitais (Brasília, Goiânia, Belém, Natal, Salvador e Recife) a partir de iniciativa do Executivo, mas o resultado destas não foi mencionado em nenhum momento da tramitação do projeto no congresso e nem foi publicado pelo Executivo.

⁸⁸ O único instrumento de participação social permitido ao longo da tramitação do projeto de lei que deu origem ao PRONATEC foi a consulta pública no site do Senado e da Câmara.

⁸⁹ No total foram 37 emendas, com dupla contagem de algumas.

oportunidades de educação profissional quanto às necessidades práticas de mão de obra mais qualificada que a economia brasileira tem apresentado (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011, s/p).

O voto do relator da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, Alex Canziani, menciona alguns elementos já tratados neste trabalho: o descompasso entre algumas políticas de formação profissional e a estrutura ocupacional – remontando às opções por privilegiar o ensino industrial em detrimento de uma estrutura ocupacional ainda essencialmente agrícola no Estado Novo, por exemplo. Baseado em estatísticas sobre emprego bastante favoráveis naquela conjuntura, Canziani termina seu voto justificando que

Mesmo neste contexto favorável é possível detectar áreas que demandam a colaboração da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como uma efetiva participação de atores da sociedade organizada para produzir resultados mais efetivos para o País. Uma dessas áreas é a educação profissional e tecnológica, que demanda oferta por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. O histórico descompasso entre a demanda e a oferta de vagas para o ensino profissionalizante e a consequente carência de mão de obra especializada foram finalmente enfrentados pelo Estado por meio de uma política pública de grande porte (id.ibid.).

No que se refere à tramitação do projeto no Senado, a atuação dos senadores Randolfe Rodrigues (PSOL/AP) e Marinor Ribeiro (PSOL/PA) foi mais enfática, principalmente no sentido do questionamento das parcerias com instituições privadas – já existentes no PLANFOR e no PNQ.

A justificação do senador Randolfe Rodrigues em relação ao questionamento das parcerias com instituições privadas (ANEXO 1) parte de duas fontes: uma de crítica à possibilidade de não resolução de problemas sociais e outra de caráter técnico relativo à comparação com textos legais. A fonte da justificação do senador é uma tradicional crítica do movimento sindical de trabalhadores da educação e está associada a uma vertente política derivada dos movimentos de luta pela democracia (excluídos, obviamente das decisões e dos fóruns do Estado durante quase todo o século XX) e amplamente críticos às políticas educacionais. O tipo de crítica construída pelo Rodrigues encontra pouca reverberação no senado, apesar de suas ações serem de bastante potencial gerador de mobilização pública e de notícias na imprensa.

Como contraponto à visão de Rodrigues, trago aqui a proposta de emenda do senador Francisco Dorneles versando sobre o mesmo ponto (ANEXO 2), valendo-se do mesmo argumento regimental e da disponibilidade e garantia de qualidade da oferta de serviços da rede privada, defende a participação desses agentes na execução do programa. Interessante notar que outros dois senadores apresentaram emendas idênticas

às aqui citadas, o que de certa maneira denota uma ação conjunta de parlamentares e confirmam a continuidade das parcerias com instituições privadas lançadas no PLANFOR e que, de certa forma foram internalizadas por uma multiplicidade de atores sociais.

A tramitação que deu origem ao PRONATEC, com todas as suas limitações institucionais e pela carência de debates revela como a supressão da participação social acarreta o empobrecimento da formulação de políticas públicas. A intenção do Executivo, nessa ocasião, em pedir regime de urgência revela uma estratégia de aprovação de projetos com maior rapidez que maximiza os resultados. Nas buscas nas atas do CODEFAT sobre o termo PRONATEC, 25 ocorrências foram de pedidos de informe realizados justamente nesse período. O desconhecimento dos membros do CODEFAT – uma alta cúpula decisória do Executivo – sobre os conteúdos do projeto de lei demonstra uma limitação institucional que atinge não apenas a base da sociedade. A necessidade de reformulação do instituto do regime de urgência passa por uma necessidade de democratização do acesso aos processos de formulação de políticas públicas.

Cassiolatto e Garcia (2014) destacam que a facilidade e pouco debate no processo legislativo que levou à aprovação da lei que criou o PRONATEC foi fruto de um ambiente favorável relacionado à atuação do Executivo junto a entidades patronais e da sociedade civil na perspectiva de apresentar o projeto.

Além disso, dirigentes do MEC, e em particular da SETEC, atuaram junto às bancadas e lideranças partidárias e a parlamentares individualmente, buscando esclarecê-los e convencê-los de todos os aspectos do PL e de suas potenciais consequências positivas. Este trabalho foi em alguma medida facilitado pela expansão da rede federal de ensino técnico, a partir de 2005, e que passou a se dar com maior velocidade nos anos seguintes, principalmente após o começo da fase II (2007-2010), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do PAC. A conjuntura econômica também favoreceu a aprovação rápida e a manutenção do espírito do PL. Desde 2006, determinados setores acusavam a inexistência de força de trabalho com as qualificações requeridas em suas respectivas atividades. Algumas empresas declaravam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não frear o crescimento econômico que se dava em taxas bem superiores às vigentes na década anterior. O desemprego passou a cair de forma sistemática, e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente (CASSIOLATO E GARCIA, 2014, p.24-5).

A falta de engajamento popular e dos próprios parlamentares resultou na aprovação de um projeto de lei que refletiu quase na sua inteireza a proposta inicial do Executivo. O papel legislativo cumpriu-se de maneira bastante limitada. Na próxima seção trago o resultado de audiências públicas sobre o PRONATEC no âmbito da CTASP no sentido de diagnosticar se uma maior abertura à sociedade civil resulta e

possibilidades de transformação nas normas e leis regulamentadoras da educação profissional no Brasil.

4.6 CRÍTICAS E JUSTIFICAÇÕES EM AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DE AVALIAÇÃO DO PRONATEC

Estruturado como o maior programa de fomento ao ensino técnico e profissionalizante da história do Brasil, o PRONATEC é baseado numa forte crítica de determinados setores da sociedade, principalmente segmentos empresariais, que argumentam a respeito da carência de mão-de-obra qualificada na base do mercado de trabalho brasileiro. Acompanhado do debate a respeito do “apagão de mão-de-obra”, temas como produtividade do trabalho, empreendedorismo e inovação aparecem frequentemente como parte de uma argumentação maior que encaminha para o que alguns autores chamam de “novo espírito do capitalismo”⁹⁰. Ao passo que é influenciada por um discurso fortemente baseado em argumentações oriundas do meio empresarial, a lei que institui o PRONATEC remete a uma estrutura bastante descentralizada de articulação de entidades públicas e privadas que atendem a uma diversidade de segmentos de estudantes e trabalhadores – com destaque para segmentos em situação de vulnerabilidade e que foram objeto de políticas pontuais que atingem jovens submetidos a medidas socioeducativas, indígenas, quilombolas e trabalhadores em situação e precariedade no mercado de trabalho. Trata-se de uma política pública complexa e irredutível a qualquer simplificação que associe seu planejamento, implementação e execução a um conjunto restrito de atores sociais.

No intuito de demonstrar tal complexidade, destaco a seguir um conjunto de justificações que embasaram o debate público a respeito do PRONATEC entre 2011 e 2015, buscando confrontar os discursos com ações de avaliação e de reestruturação do programa. Ao lado da importância de uma análise das justificações – que em última instância conferem a regularidade clamada pelos teóricos da escola da regulação para que um regime de acumulação e um modo de regulação operem eficazmente no tecido social, Boltanski e Chiapello destacam a importância da crítica como mecanismo de ajuste ao espírito do capitalismo. Assim, busco tratar críticas e justificações como parte de uma narrativa conflituosa e ao mesmo tempo reveladora, tanto da complexidade

⁹⁰ cf. LÓPEZ-RUIZ, Osvaldo Javier. *O ethos dos executivos das transnacionais e o espírito do capitalismo*. Tese de doutorado, IFCH/UNICAMP, Campinas, 2004.

institucional de gestão de uma política pública quanto da estrutura ocupacional que ela objetiva transformar.

Para operacionalizar esta tarefa de identificação de justificações, críticas e da mobilização de agentes na estrutura institucional com incidência direta sobre o PRONATEC, optei por buscar num fórum específico – a Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público da Câmara dos Deputados (CTASP) – os debates realizados seja em audiências públicas, reuniões ordinárias e extraordinárias que tratavam direta e indiretamente do PRONATEC. O trabalho de foi, então, de inspiração linguística, no sentido de buscar as ocorrências do termo PRONATEC e associar ao contexto da fala, sua função em termos de gerar uma ação (de crítica, justificação ou de sugestão de caráter brando) e associar com o debate feito pela crítica no nível externo ao da CTASP. A escolha dessa comissão se deu baseada nos trabalhos de Noronha (1999) e Cardoso e Lage (2007), para quem o modelo legislado de relações de trabalho no Brasil (em oposição a um modelo corporativo) tem na CTASP a origem de parcela significativa das normas que legislam o mundo do trabalho.

Na análise a seguir crio três categorias básicas: crítica, justificação e sugestão. Em seguida as associo a dois níveis de abrangência de crítica: administrativo (relacionada à gestão da política pública em questão) e social (quando os argumentos se direcionam a demandas sociais que os atores julgam relevantes).

4.6.1. Justificações

As justificações ao programa do ponto de vista administrativo costumam vincular a herança das políticas de qualificação profissional anteriores (PLANFOR, PNQ, PLANSEQ, PLANTEC e PROJOVEM) e o modo como a elaboração do PRONATEC considerou a crítica elaborada aos programas anteriores e as suas virtudes – principalmente à estrutura capilar de execução fruto das parcerias com instituições públicas e privadas colocadas no mesmo nível no que tange a essa responsabilidade. Assim, o representante da União Nacional dos Estudantes (UNE), André Vitral, em audiência pública sobre o tema “Juventude e o Trabalho Decente - oportunidades para uma nova era nas relações de trabalho”, afirma:

Temos experiências recentes que encaramos como salutares, como o caso do PRONATEC, que se utiliza de rede complexa já estabelecida pelas escolas técnicas mantidas pelo Sistema S, que possui volume grande de recursos públicos, investimento e custeio, para a formação da nossa juventude (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

A questão operacional – marcada por uma concentração na instância do Ministério do Trabalho/CODEFAT – envolve agente privados e as demandas sociais são fortemente presentes no discurso do então ministro do trabalho, Brizola Neto, que, quando da sua posse e posterior audiência na CTASP, destaca a arcabouço institucional que reforça mutuamente as políticas de qualificação e a necessidade de uma maior complexidade tecnológica destas. Segundo o então ministro,

existe no Governo um grande processo de transformação e de adaptação daquilo que era o Plano Nacional de Qualificação - PNQ e do que é hoje essa proposta que está começando a ser implementada, o PRONATEC, que contou também com a contribuição da Câmara dos Deputados, que votou a proposta do Governo e garantiu a criação desse importante programa, que, no meu entendimento, é um salto na qualificação profissional brasileira [...] O PNQ continua a existir. O PROJOVEM continua a existir, no âmbito do Ministério do Trabalho, para os Orçamentos dos anos seguintes. Ele tinha um foco muito claro: era uma espécie de porta de entrada para o trabalhador no mercado de trabalho, uma qualificação básica que lhe garantia uma primeira ocupação, um primeiro ofício, para ele iniciar a sua carreira, a sua entrada no mercado de trabalho. O PRONATEC vem com outras ambições. O PRONATEC, justamente na qualificação que vai competir ao Ministério do Trabalho, tem o desafio de estar inserindo a qualificação profissional brasileira nos vetores, nos grandes eixos do desenvolvimento nacional. Então, estamos aumentando a complexidade dessa qualificação, para preparar e qualificar para aqueles vetores que dinamizam a economia nacional. Então, setores estratégicos, como petróleo e gás, indústria naval, mineração, siderúrgico, alimentício, passarão a ser prioridade dos eixos de qualificação do PRONATEC a serem administrados pelo Ministério do Trabalho (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

A defesa dos convênios de órgãos da administração pública com instituições privadas sugere uma naturalização de tal prática como parte da execução da política⁹¹ (inclusive com legado da execução das políticas anteriormente citadas), tal como discorre o deputado André Figueiredo, em audiência pública sobre transparência nos convênios público-privados:

Nós vimos, recentemente, que a CONAB passou por problemas; mais antigamente, o Ministério do Esporte, o Ministério dos Transportes. Enfim, todos os Ministérios precisam passar por um processo de rediscussão dessa estrutura de conveniamento, para que não venhamos demonizar projetos importantes, como o Segundo Tempo, do Ministério do Esporte, como o PROJOVEM, que existe em vários Ministérios. Não era apenas no Ministério do Trabalho, era também no

⁹¹ O artigo 3º da lei 12.513/2011, que institui o PRONATEC afirma: “O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei”. Já o artigo 8º afirma que o programa poderá “ainda ser executado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio ou contrato, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos da legislação vigente”. A capilaridade da execução as políticas públicas de qualificação profissional no Brasil remonta tanto ao debate sobre descentralização da administração pública quanto sobre a reforma do Estado. No bojo do novo espírito do capitalismo, este tipo de ação é tomado como natural principalmente a partir da associação a temas como ineficiência da gestão pública e terceirização no serviço público.

Ministério do Desenvolvimento Social. Enfim, que daqui a pouco isso não venha a recair sobre o PRONATEC (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Do ponto de vista das justificações sociais, e que mais interessam ao Grupo de Trabalho, a associação entre termos como desenvolvimento, qualificação, excelência e a expressão mais ligada aos meios empresariais “gargalo do desenvolvimento”, permeia a fala do ministro Brizola Neto, enfatizando a representação social que vincula diretamente educação, trabalho e desenvolvimento tratada no tópico anterior:

Com isso, o que vamos combater? Alguns gargalos do desenvolvimento, alguns gargalos de mão de obra que podemos identificar, inclusive, com os dados que chegam do Conselho de Imigração. O Conselho Nacional de Imigração mostra o aumento do número de estrangeiros em determinados setores, visto que as empresas são obrigadas a contratar pela falta, realmente, de oferta de mão de obra em alguns setores específicos. Então, isso é importante. O Ministério está atento a essas questões e identificou que é fundamental em alguns setores, como os que foram citados aqui, essa qualificação específica do Ministério do Trabalho. Outro ponto fundamental no qual o PRONATEC inova, em relação ao PNQ, é que ele aumenta, dobra o valor pago pela hora-aula por aluno, garantindo que participem das concorrências, dos processos licitatórios do Ministério do Trabalho, provavelmente, as instituições mais capacitadas para ministrar esses cursos de qualificação, aquelas instituições que não participavam das nossas concorrências, como era, por exemplo, o caso das instituições do Sistema S, que agora voltam a participar das concorrências, garantindo a qualidade que a qualificação profissional brasileira precisa ter. Então, isso é um processo muito importante. Está ligado ao centro de desenvolvimento econômico nacional. Com esse processo de reinserção, o Ministério do Trabalho está na vanguarda do processo de formulação das políticas públicas e macroeconômicas brasileiras. Há uma grande expectativa de que consigamos cumprir esse papel. Neste ano, ainda lidamos com o aprovado no ano passado, mas estamos estimulados e provocados a ousar. E vamos transformar essa ousadia em realidade na proposta orçamentária que vamos discutir com o Planejamento até o final de agosto. E vamos precisar do apoio da Câmara dos Deputados para buscar os recursos necessários para fazer face a esse grande desafio da retomada do protagonismo do Ministério do Trabalho (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Em falas que enfatizam justificações e críticas, a parte relativa à justificação tende a repetir o que já foi exposto anteriormente. As sugestões e críticas têm mais a ver com aspectos pontuais de execução administrativa do programa (valor da bolsa-auxílio, por exemplo, dada a vulnerabilidade de parcela significativa do público-alvo), tal como afirma o Sr. Valdiney Arruda, representante sindical em uma audiência pública sobre o tema “Trabalho decente e a questão racial”:

Uma reflexão que fazemos em relação ao PRONATEC que acho importante dizer: é um belo projeto, uma bela ação, de uma capilaridade e de uma extensão enormes. É importante frisar a necessidade da permanência do público vulnerável para participar não só dos cursos de elevação educacional e profissional, mas da ressocialização e do acompanhamento. É importante ainda refletir sobre a remuneração dessas pessoas, sobre a bolsa, para que elas permaneçam. Acho muito pouco. A experiência de Mato Grosso tem provado que, se nós não conseguirmos pagar uma bolsa equivalente para que elas fiquem, elas saem do curso e vão trabalhar. Sejam adolescentes, sejam adultos, sejam egressos do trabalho escravo, nós estamos conseguindo mantê-las em curso de elevação e ressocialização porque a bolsa é, no mínimo, um salário mínimo. Um potencial é o curso de aprendizagem para o nosso público, que pode ser previsto o salário mínimo/hora, mas deveria ser salário mínimo sempre, com jornada mínima de 4 horas, para que elas permaneçam na aprendizagem, na escola e na sua vida de casa. Nós temos realidade de trabalho de aprendiz que está na aprendizagem e está no trabalho infantil, infelizmente (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Interessante notar como algumas contradições típicas verificadas já nos experimentos passados do PLANFOR⁹² se repetem, tais como a falta de conexão entre oferta e demanda de cursos e a ineficácia como instrumento de transformação da estrutura ocupacional, como explicita o deputado Angelo Agnolin:

Normalmente no vestibular procuramos descobrir alguma coisa que pode ser a nossa vocação, a nossa preferência. Eu acho que sim. É interessante quando vamos por esse raciocínio. Recentemente, em reunião com entidades gestoras do Programa Nacional de acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC e com o Governo, por meio do Ministério da Educação e de suas diretorias, deparei-me com uma situação inusitada para mim, a de que temos uma demanda reprimida de qualificação, como os empresários continuamente gritam. Dizem eles que falta mão de obra qualificada, que temos de importá-la, etc. Ao mesmo tempo, neste encontro, realizado há menos de 1 mês, identificamos que as vagas disponibilizadas pela instituição mais estruturada para preparar mão de obra para a indústria, em grande parte, estava ociosa, porque não havia pessoas para se qualificarem. Olha o contraditório, olha que situação interessante. Quer dizer, ao mesmo tempo em que há uma demanda de mão de obra qualificada, de outro lado, faltam pessoas dispostas a se qualificarem. Eu não sei se esses indicadores se modificaram, mas é interessante que dentro desse raciocínio seja feita alguma inovação nesse contexto. Ou seja, por meio das organizações e sindicatos patronais, das confederações e das federações, vamos buscar uma forma de identificar qual a área da demanda reprimida. Segundo a percepção do Ministro - e eu sei disso -, nós não conseguimos ainda, na prática, fazer com que isso ocorresse de fato. Tanto é que há demanda e ociosidade na ocupação das vagas disponibilizadas. Há setores específicos que hoje precisam efetivamente de uma ação mais forte (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

A fala do Sr. Luis Romanelli, do Ministério do Trabalho, enfatiza alguns dos problemas de gestão do PRONATEC no que tange à coordenação com o MEC, de modo que a justificação para um maior protagonismo do Ministério do Trabalho resida na sua expertise na produção de informações sobre o mercado de trabalho no Brasil:

Eu gostaria de destacar a questão do protagonismo do MTE, como foi comentado antes. Ao longo dos anos, o Ministério tem feito convênios, fez o PROJOVEM, atua na aprendizagem profissional através do Programa Nacional de Qualificação, o PNQ. Porém, se formos analisar os números, veremos que não conseguimos avançar da forma que o País avançou, que não conseguimos chegar ao número que se esperava em termos de qualificação profissional. Dentro do PRONATEC existe um debate hoje sendo conduzido pelo Ministro Manoel Dias e pelo Ministro Aloizio Mercadante sobre a necessidade de uma participação maior do Ministério do Trabalho naquilo que ele tem competência e conhecimento, que é a qualificação da demanda, a identificação da necessidade de qualificação. Ou seja, nós temos hoje os ofertantes de vagas, mas muitas vezes não há um debate mais profundo sobre a real necessidade dessa vaga, ou de uma vaga diferente, ou sobre a vaga estar no local adequado. Então a expectativa é que, na segunda quinzena de novembro, tenhamos um termo de cooperação assinado com o MEC em que o Ministério, através dos seus instrumentos - RAIS, CAGED, enfim, dados que o Ministério tem -, da *expertise* que ele tem nessa área, possa fazer (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

No que refere às justificações dos diversos atores que participaram dos eventos da CTASP, a virtude do PRONATEC reside principalmente na sua eficiência do ponto

⁹² Cf. CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. *O Estado da Arte da Formação do Trabalhador no Brasil: Pressupostos e Ações Governamentais*. Cascavel: EdUnioeste, 2007.

de vista da execução, propiciada por uma estrutura já previamente elaborada principalmente pelo Sistema S e pela rede federal de educação profissional e tecnológica e que ganhou outros agentes privados na sua execução. Todavia a eficácia do ponto de vista de impacto sobre pequenas crises do capital⁹³, tal como se identifica nas falas anteriores, são alvo de diversas críticas, as quais trato no próximo tópico.

4.6.2 Críticas

No que se refere aos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade, a lei 12.513/2011 traz em seu artigo 2º o público-alvo do programa:

Art. 2º O Pronatec atenderá prioritariamente: I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; II - trabalhadores; III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

§ 1º Entre os trabalhadores a que se refere o inciso II, incluem-se os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

§ 2º Será estimulada a participação das pessoas com deficiência nas ações de educação profissional e tecnológica desenvolvidas no âmbito do Pronatec, observadas as condições de acessibilidade e participação plena no ambiente educacional, tais como adequação de equipamentos, de materiais pedagógicos, de currículos e de estrutura física.

§ 3º As ações desenvolvidas no âmbito do Pronatec contemplarão a participação de povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas.

§ 4º Será estimulada a participação de mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013) (BRASIL, 2011).

Apesar da novidade trazida pelo programa nos seus artigos 3º e 4º, algumas críticas em audiências da CTASP se dirigiram à falta de uma perspectiva clara na definição e nas formas de acompanhamento do programa em relação a estas populações em situação vulnerável⁹⁴. Em audiência pública sobre a temática “Trabalho decente e a questão racial” em 12 de abril de 2012, a representante da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Mônica Alves, afirma:

Em relação ao PRONATEC, ele não tem uma perspectiva racial explícita. Não há mecanismos, não há ações afirmativas voltadas especificamente para a população negra, assim como grande parte dos programas do Governo. Isso eu acho que espelha algo que sua fala, seus exemplos já trazem o que é vivido pela SEPPIR no seu cotidiano. Nós enfrentamos situações cotidianamente semelhantes a essa

⁹³ Refiro-me a pequena crise no sentido atribuído por Boyer (1990, p. 89), para quem crises pequenas (cíclicas) são conjunturais e estão ligadas "à fase de depuração das tensões e desequilíbrios acumulados durante a expansão, no próprio interior dos mecanismos econômicos e das regularidades sociais e, portanto, do modo de regulação dominante num país e numa época dada enquanto as grandes crises (estruturais) estão ligadas a crises nos modos de regulação e nos regimes de acumulação".

⁹⁴ Interessante notar que a inclusão do segmento das mulheres beneficiárias de programas de transferência de renda como público-alvo do PRONATEC foi realizada por lei de 2013 (Lei nº 12.816, de 2013).

do hospital no Subúrbio Ferroviário [...] O PRONATEC está sendo trabalhado especificamente dentro da Agenda de Enfrentamento à Violência contra a Juventude Negra. A SEPPIR está atuando, junto ao MEC e à Secretaria-Geral da Presidência, no sentido de construirmos juntos mecanismos, ações afirmativas. Mas, concretamente, o programa não traz a dimensão, o recorte racial de maneira explícita ou mais efetiva (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

A falha no acompanhamento do programa gerou críticas não apenas no interior dos fóruns da CTASP como na comunidade de pesquisadores dedicados à temática da educação profissional. Na fala do deputado Amauri Teixeira, na mesma sessão de 12 de abril de 2012, ainda no primeiro ano de execução do programa os questionamentos já eram postos:

Então, qual é o impacto positivo que houve na empregabilidade, no aumento da renda, das cotas? Já dá para sentir isso ou ainda estamos nos primórdios dessa experimentação? Ainda não há um dado, a SEPPIR não tem esse dado, bem como o Ministério Público do Trabalho. Nós aprovamos aqui o PRONATEC. Como estão as primeiras turmas em relação à inserção dos setores mais fragilizados socialmente, especialmente dos trabalhadores jovens e negros? Nós sabemos que também há uma impossibilidade, uma discriminação; até por parte da polícia a violência é maior em relação aos jovens negros da periferia evidentemente. Para um jovem negro, que não seja da periferia, o tratamento dado, evidentemente, é outro. Então, eu gostaria de saber, se alguém tivesse esse dado, como está essa questão? (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012)

A falta de acompanhamento dos resultados do programa foi e ainda é um problema. A eficácia em termos de reinserção no mercado de trabalho, melhorias nas condições de trabalho, aumento de salários não é realizada e não consta na estrutura de regulação do PRONATEC. Apenas em novembro de 2015 houve a divulgação de um primeiro resultado sobre o acompanhamento dos egressos do programa. Realizado pela Secretaria de Políticas Econômicas do Ministério da Fazenda⁹⁵ chegou a alguma conclusões que confirmam o êxito do aspecto da capilaridade do programa (presente em algumas das justificações aqui citadas): Afirmo o estudo que

O programa foi bem-sucedido na rápida expansão de sua cobertura [...] O programa se mostrou focalizado em atender indivíduos menos favorecidos (elevado número de matrículas de indivíduos com os menores salários de desligamento). As estatísticas descritivas mostram que o grupo de trabalhadores que se inscreve no programa apresentou maior probabilidade de encontrar um novo emprego formal. Resultado similar ocorre com relação ao ganho salarial entre os inscritos e os não inscritos no programa. No entanto, estes resultados devem ser vistos com a devida reserva, porque a decisão de participação no programa não é aleatória. Isto pode causar um viés de seleção que torna a comparação direta entre inscritos e não inscritos inadequada (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2015, p.24).

Entretanto o mesmo relatório confirma a pouca eficácia no que concerne à melhoria da situação do egresso no mercado de trabalho:

⁹⁵ Relatório técnico *Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal*. Disponível online em: <http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf> Acesso em 19 de setembro de 2016.

Os resultados revelaram que não existe diferença estatística significativa entre as probabilidades de reinserção no mercado de trabalho formal entre o grupo dos inscritos que cursaram e o grupo de controle na maioria dos Estados e eixos tecnológicos. O mesmo pôde ser verificado com relação aos ganhos salariais (id. Ibid.).

Outras críticas fogem à questão administrativa e destacam os impactos sociais do programa. A formação aligeirada da maioria dos cursos ofertados pelo PRONATEC (com carga horária de até 160 horas) foi alvo de crítica da representante da União Brasileira de Estudantes Secundaristas, Manuela Braga:

A escola precisa formar não só para o mundo do trabalho, mas também formar cidadãos, e o PRONATEC tem que estar dentro dessa linha. Temos uma preocupação cada vez maior de qual juventude está se formando, qual juventude vai ocupar os postos de trabalho e a que trabalho essa juventude está tendo acesso. Então, o PRONATEC, como uma das políticas principais da formação de mão de obra da juventude atualmente, tem que atender a essa demanda e ter, sim, essa preocupação (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2012).

Apesar da crítica levantada por Manuela Braga ser similar às de diversos pesquisadores do campo da educação, esta foi a única de tal natureza levantada nos cinco anos de buscas nas sessões da CTASP. As críticas do ponto de vista administrativo dominam as pautas e ganham contornos mais próximos às tensões típicas dos fóruns tri/multipartites quando confrontadas com a gestão do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, tal como relata o representante do Fórum dos Secretários de Trabalho, Luiz Claudio Romanelli:

Para fins de conceito desse Sistema único e público, nós trabalharíamos inicialmente com esta definição: o Sistema Público compreende um conjunto de políticas públicas que buscam maior efetividade na colocação dos trabalhadores em atividades produtivas, visando à inclusão via emprego e trabalho decente - o trabalho decente é incluído como uma pauta necessária, considerando-se que o Brasil é signatário da OIT e aderiu a essa agenda. Nós teríamos, além da integração da mão de obra, habilitação para pagamento de seguro-desemprego, qualificação profissional - obviamente na nova modalidade, com o PRONATEC -, geração de emprego e renda, análise do mercado de trabalho, que é um tema que nos parece muito importante, orientação profissional e certificação profissional. Falta ainda a economia solidária, que é um tema que também tem que ser tratado nesse âmbito. Não está aí por conta do aprofundamento da discussão no âmbito do FONSET [...] Então o que é uma crise atual do Sistema? Uma indefinição institucional, uma ausência de definição legal do Sistema Público de Emprego, uma pulverização dos recursos do FAT para qualificação profissional, que acabou de fato resultando num esvaziamento do financiamento da manutenção da rede e na redução de financiamento das políticas previstas no âmbito do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda [...] Também é importante potencializar o diálogo tripartite, ou seja, a gestão do Sistema: tripartite do ponto de vista vertical, considerando os entes federados, e tripartite na horizontal, permeando sempre um debate governamental, de trabalhadores e de empregadores no processo todo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

Na perspectiva levantada por Sochaczewski (2000), de uma constante participação das classes trabalhadoras nos fóruns gestores de relações do trabalho, o representante dos trabalhadores da indústria química de São Paulo, Sérgio Luiz Leite, destaca a

ausência das centrais sindicais no conselho do PRONATEC – o que vai de encontro à tendência de ampliação dos conselhos gestores:

Apesar de todos esses números, nós tivemos uma dificuldade muito grande, e eu acho que o FONSET colocou muito bem a questão do PRONATEC. Já desde que começou o PRONATEC, as centrais sindicais pediram a democratização do Conselho do PRONATEC. As seis centrais sindicais solicitaram ao Governo Federal participação no Conselho do PRONATEC, e nós não estamos lá, não estamos representados. Nenhuma central sindical está no Conselho do PRONATEC. Há uma distância muito grande nesse debate, inclusive na conceituação de qualificação profissional e educação. Nós ainda queremos debater o papel do Ministério da Educação na formação, na educação, e dividir o debate da qualificação profissional, que, ao nosso ver, são duas coisas muito distintas (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2013).

A partir da crítica aqui destacada e dos poucos estudos sobre os impactos do PRONATEC sobre as trajetórias dos egressos, é de se destacar o caráter de construção dessa política. A definição dos problemas e dos méritos do programa tomadas a partir de uma perspectiva discursiva revelam que os caminhos que são percorridos na avaliação das políticas públicas têm um aspecto de construção social bastante claro. A quase ausência do debate sobre a formação aligeirada é exemplar, enquanto as demandas administrativas e de distribuições de funções e competências ocupam parcela significativa dos discursos.

A rede de instituições e agentes mobilizados na configuração das novas respostas às crises cíclicas ligadas conferem novos ritmos e projetos para as classes trabalhadoras, com vista a configurar novos consensos e promover a recuperação e o crescimento econômico um conjunto de articulações em diferentes níveis são mobilizados. A configuração de uma política pública como o PRONATEC é parte desse processo de mobilização de agentes, definições prioridades e legitimidade de ações na regulação pública do trabalho.

As respostas dadas pelos agentes que buscam conferir mudanças nos modos de regulação têm como alvo a superação de problemas. No entanto a própria definição dos problemas, dos seus componentes e estratégias de superação arregimenta elementos que fogem ao nível da racionalidade. A herança escravista, um modelo de cidadania sobremaneira diferente ao clássico do *welfare state*, a ausência das classes trabalhadoras dos fóruns institucionais durante boa parte do século XX e a mobilização de um número limitado de agentes nos processos decisórios fazem do Brasil um caso à parte numa tentativa de categorização linearizada das formas de regulação social aqui empreendidas.

4.7 O MOVIMENTO SINDICAL E SUAS LIMITAÇÕES NA DEFINIÇÃO DE AGENDAS DE POLÍTICAS DE TRABALHO E QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL

A Constituição Federal de 1988 incorpora novos direitos sociais e instrumentos de garantia da cidadania. Entretanto, realizada tardiamente no comparativo com países centrais, as reformas da década de 1990 frearam a tendência que se apresentava em fins da década de 1980, caminhando para novas formas de exploração do público por agentes privados. Nesse sentido, uma reforma de Estado toma lugar no Brasil e envolve uma infinidade de arranjos sociais com impactos diretos nas formas de organização da classe trabalhadora.

Tal situação repercutiu de modo contundente no campo da ação sindical. Primeiro, o sindicalismo – a Central Única dos Trabalhadores (CUT) em destaque – esteve entre os principais protagonistas das lutas trabalhistas, sociais e políticas, que resultaram nas conquistas expressas no novo texto constitucional. Segundo, a abrupta abertura comercial e os processos de privatização, desnacionalização e reestruturação, pelos quais vem passando a economia brasileira, contribuíram decisivamente para elevar o patamar de desemprego e precarizar as relações de trabalho. Terceiro, ao se colocar como o principal fator de resistência à flexibilização de direitos, à precarização do trabalho e ao processo de destituição dos sujeitos coletivos autonomamente constituídos, tornou-se um “obstáculo” a ser removido.³ Colocado em uma condição essencialmente defensiva, o sindicalismo CUT esboça reações pontuais. Que possibilidades se coloca, na resistência ao desmanche⁴, de modo a revertê-lo? Ou seja, em que medida sinaliza, com suas ações, uma contratendência à “privatização do público”, empreendendo a “publicização do debate e do dissenso”, a reafirmação da necessidade do público? (VERAS, 2002, p.98).

Os questionamentos de Veras (2002) se associam a desafios já mencionados ao longo deste trabalho – a herança corporativista e uma desmobilização das bases. O movimento sindical também passa a sofrer interferências em suas estratégias de mobilização: ameaças ao fim do monopólio da representação sindical (e ao fim do imposto sindical), interferências nos direitos de greve (com recente decisão do Supremo Tribunal Federal afetando o direito de greve dos servidores públicos), a lei das cooperativas de trabalho, a participação nos lucros e resultados, a expansão do trabalho por tempo determinado. Às medidas de desestabilização somam-se a percepção trazida pelo espírito do capitalismo oriundo do regime de justificação de projetos (de matriz neoliberal) de que direitos sociais são entraves aos cofres públicos e tidos como estímulos ao desemprego e ao ócio.

O sindicalismo, inclusive cutista, assume com isso uma posição fundamentalmente defensiva. Mas, ao mesmo tempo cria novas oportunidades e ensaia novas práticas sindicais. No que se refere à ação sindical frente aos processos de reestruturação produtiva, ganhou destaque a experiência da “reestruturação negociada” conduzida pelos metalúrgicos do ABC junto às empresas da região (idem, p.102).

As experiências das câmaras setoriais foram, por poucos anos, uma resposta institucional a esse novo momento. A sua extinção, durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, representou uma resposta do Estado já em projetos de reforma de inspiração neoliberal à liberdade de criação de instâncias horizontalizadas no mundo do trabalho. Curiosamente, a herança corporativista serviu de base para a continuidade de projetos em um governo que tinha por missão “superar a Era Vargas”. Além disso, o movimento sindical tem em alguns resquícios da herança corporativa (monopólio de representação e imposto sindical, por exemplo) algumas de suas bases de sustentação.

Ferraz (2014) afirma que experiências de regulamentação de centrais sindicais, da herança corporativa e das dinâmicas de disputa nas organizações sindicais caminham para a configuração de um “corporativismo societário”, segundo a classificação de Schmitter (1981), baseada no grau de centralização organizacional e no monopólio associativo⁹⁶. A base desse tipo de argumento dá-se pelos pactos sociais dos anos 1990 que se apresentaram como mecanismos eficientes de relação entre governo e movimento sindical. Ferraz também indica que os mecanismos de diálogo social reforçam pactos sociais mesmo em países sem tradição corporativa.

Colocando o sindicalismo no Brasil em perspectiva histórica, Boito (1999) destaca que mesmo uma aparente tentativa de ruptura do Novo Sindicalismo em relação ao pacto corporativo, o que se tem no Brasil ainda é um sindicalismo de Estado. Objetivando destacar a “estrutura do aparelho sindical oficial, a ideologia sindical que lhe corresponde e os efeitos dessa estrutura e dessa ideologia sobre a organização e a ação sindical dos trabalhadores brasileiros (BOITO, 1999, p.11). As demandas da classe trabalhadora só são externalizadas nos limites impostos pelas instituições burguesas, provocando desmobilização, fragmentação de classe e a constituição de oligarquias sindicais. Boito faz uso da classificação de Schmitter quando afirma que mesmo o sindicato de matriz cutista – com sua tentativa de rompimento com padrões de relação

⁹⁶ Ferraz destaca diferentes formas de mensuração do corporativismo, baseado em uma ampla literatura que associa poder de barganha e capacidade de influenciar decisões ao grau de centralização. Por fugir do escopo deste estudo não concentrarei neste tipo de análise, mas é notória a falta de centralização das centrais sindicais no Brasil no sentido de influenciar de maneira mais contundente os sindicatos filiados, o que contribui para uma atomização das lutas de diversas bases de trabalhadores. A não incorporação das centrais em algumas arenas decisórias também indica a sua incompletude no cenário da mobilização e no poder de barganha sindical frente ao Estado.

entre Estado e classes trabalhadoras – fora posteriormente cooptado pelo modelo de “sindicato de Estado”.

De um lado, o novo sindicalismo, que outrora de massa e confronto teria rapidamente caminhado para o “neo” corporativismo, passando a agir de forma reativa e a defender posições de cunho “meramente” setorial. De outro lado, os novos atores teriam também abandonado a luta pela liberdade sindical e a adoção da Convenção 87 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). A possibilidade de diferentes interpretações da lei torna ainda mais acirrada a discussão sobre as mudanças normativas na estrutura sindical, principalmente no que diz respeito à liberdade sindical. A nova carta é categórica ao afirmar em seu artigo oitavo que é “livre a associação profissional ou sindical”, impedindo o Estado de “exigir autorização para fundação de sindicato”, mas derrapa ao exigir o “registro em órgão competente”. Aos trabalhadores, por sua vez, foi mantido o princípio da livre filiação aos sindicatos, tal como no período anterior. A lei maior determina que a “cassação da carta de reconhecimento não imporá o cancelamento do registro” sindical, nem seu fechamento, mas o impede de receber a contribuição sindical e ser o “chancelador” oficial da convenção ou acordo coletivo de trabalho (FERRAZ, 2014, p. 114).

As escolhas e estratégias de ação do movimento sindical também ajudam na compreensão de suas limitações para com a definição de uma agenda de políticas públicas de qualificação profissional. Cardoso (2003) afirma que o sindicalismo é deslocado do centro do cenário político ao longo da década de 1990 por três principais razões: adotando uma estratégia defensiva frente a crises de emprego, atuando de modo menos enérgico e combativo (ou mesmo indicando uma lógica de ação de lealdade, como fez a Força Sindical durante o governo FHC) e rendendo-se ao universo simbólico do novo espírito do capitalismo (flexibilidade, empregabilidade e culpabilização individual do problema do desemprego). A segunda razão decorre do fortalecimento da democracia brasileira que resgata aos partidos políticos, ao parlamento e ao Executivo a condição de agentes de canalização de demandas sociais – o que enfraquece a capacidade de mobilização, os resquícios de protagonismo do movimento sindical. O terceiro motivo é o que Cardoso chama de despolitização da política, em que discursivamente o mercado passa a guiar a política, produzindo uma hegemonia que “restringe o campo analítico e o instrumental interpretativo a mínimos pré-civilizatórios, em que a questão social era assunto para os exércitos e a democracia, uma piada nos salões da nobreza” (CARDOSO, 2003, p.121).

A despeito de toda a problemática vivenciada no mundo sindical brasileiro, e dada a pouca conexão entre sindicatos e a pauta da qualificação profissional até a década de 1980, os anos 1990 trazem um novo status para esta relação. CUT e Força Sindical apresentam, inicialmente, pautas díspares ligadas ao papel da qualificação profissional, com a primeira defendendo uma concepção emancipatória da educação do

trabalhador⁹⁷, e a última perfazendo uma linha pragmática, “de resultados”, com um vocabulário típico de departamentos de recursos humanos⁹⁸. Entretanto, anos depois, tal como visto em alguns dos depoimentos aqui coletados e pela estratégia de ação nos espaços institucionais destinados à gestão de políticas de qualificação profissional, a concepção de educação para o trabalhador embasada pelas duas centrais se aproxima.

Manfredi (2002) destaca que desde os primeiros surtos de industrialização no Brasil, é perceptível um posicionamento sobre a temática da qualificação, com especial destaque para uma associação entre educação profissional e conscientização e libertação da classe trabalhadora. As iniciativas sindicais de qualificação, estudadas pela autora ao longo do século XX apontam para uma tendência de atrelamento às políticas públicas oficiais, o que reforça o intuito do trabalho aqui proposto em analisar os espaços institucionais. Esta tendência adquire tal força, que a associação a agenda sindical à temática da qualificação profissional nas instâncias tripartites conjugada à perda do poder sindical em determinadas instâncias culminam numa “sobrevida” no campo de atuação do movimento sindical a partir dos anos 1990 (cf. CAMPOS, 2015). De fato, as mudanças no perfil do mercado de trabalho, as quedas das taxas de sindicalização, o aumento do desemprego conjugadas à força que instâncias representativas como o CODEFAT possuem, refazem as prioridades estratégicas do movimento sindical. Nesse contexto, afirma Campos

Enquanto organismos classistas os sindicatos têm como central a coalização de vendedores da força de trabalho agindo pela manutenção do *status quo*, e por sua permanência institucional e de representatividade. Os programas de qualificação voltados para a política de venda de força de trabalho sempre foram ação privilegiada dos sindicatos. Quando a “sociedade do pleno emprego” entra em crise, os sindicatos são diretamente afetados (CAMPOS, 2005, p.45).

Os problemas do sindicalismo brasileiro, além de sua essência nos moldes tratados por Boito, se dirigem também e, principalmente, ao seu lugar no campo da definição de agendas e de liberdade de ação nos fóruns tripartites. Aqui a questão da autonomia sindical, da mobilização, da consolidação da presença em arenas decisórias – práticas defensivas, acima de tudo – são a tônica para os próximos anos e não devem

⁹⁷ A título de exemplo, entre as diretrizes aprovadas pelo 5º Congresso Nacional da Central Única dos Trabalhadores (CONCUT) encontra-se a ampliação do atendimento aos desempregados por meio do Programa de Requalificação Profissional com o gerenciamento por comissões estaduais tripartites de emprego, e a criação de um Programa de Geração de Emprego e Renda.

⁹⁸ Souza, Santana e Deluiz (1999) relatam o caso da Força Sindical a partir das propostas desta central para a formação destina à empregabilidade enquanto. Para a Força Sindical, a precariedade das possibilidades de trabalho é tida como resultante do despreparo do trabalhador em termos de adaptação aos novos do mundo do trabalho. Trata-se, acima de tudo, de uma estratégia que responsabiliza o indivíduo pelo seu destino no mercado de trabalho.

configurar grandes transformações na estrutura da ação sindical nos limites do Estado. A atuação tímida e com poder de barganha reduzido nos fóruns analisados no que se refere à questão da educação profissional são um sintoma dessa configuração. No âmbito da atual relação do Estado com o movimento sindical, as estratégias de gestão de políticas de qualificação profissional surgem como resultado de um vínculo institucional que atinge o mais alto grau registrado até hoje no país.

CONCLUSÃO

As mudanças decorrentes dos processos de descentralização e reforma do Estado na década de 1990 possibilitaram uma inclusão da sociedade civil em fóruns consultivos e deliberativos de políticas públicas de trabalho. O conjunto de interações entre os vários atores sociais em processos de elaboração, execução e análise de políticas possibilita a construção de regimes dialógicos que possibilitam a ampliação da esfera pública no sentido atribuído por Habermas (2003). Estado, mercado e sociedade se reorganizam de diversas formas e por diversos critérios de distribuição de poder tal como foi visto nos casos emblemáticos do CODEFAT e dos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

O grau de abertura à sociedade civil e o poder decisório dos diversos órgãos representam oportunidades de ação diferenciada, compromissos e um cálculo dos limites da ação por parte de cada agente. Assim, uma instituição fechada como o CODEFAT gera compromissos e lógicas de ação limitadas e consentidas a questões de natureza orçamentária e de execução de projetos, com baixo grau de debates sobre a natureza das políticas e das ideias que as sustentam. O Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, por sua vez, pelo simples critério de inclusão de agentes locais (comissões de emprego, secretários) e pelo convite a agentes de fora das instâncias tripartites possibilita um enriquecimento de ideias e debates que gera inúmeros potenciais de transformação em práticas de gestão de concepção de políticas. No entanto, contraditoriamente, em ambos as instâncias, o poder do Executivo faz valer sua vontade, demonstrando a debilidade dos arranjos em termos de construção de normas – confirmando a tendência identificada por Noronha (1998) de que grandes mudanças nas políticas de trabalho são implementadas pelo Executivo, com tímida participação das demais instituições.

No caso do Legislativo, a limitação de ordem regimental provoca diversos entraves ao exercício da crítica, do diálogo social e da qualificação das ações dos parlamentares. O caso da tramitação do projeto de lei que deu origem ao PRONATEC confirma esta tendência, com o pedido de urgência tendo alterado as possibilidades de participação social e novamente confirmando a tendência de preponderância do Executivo. Além disso, as intervenções de parlamentares pouco acrescentaram ao conjunto das proposições e em raras exceções fizeram uso de um vocabulário próprio à discussões de atores vinculados ao mundo do trabalho, tendo a reprodução de uma ordem do discurso própria ao regime de justificação neoliberal como parâmetro nas diversas intervenções.

Nas audiências públicas, o conjunto de agentes convidados a participar e aos quais foram cedidos espaços de fala também trazem possibilidades de intervenção e qualificação de ações bastante limitados. A maioria das intervenções se limita a críticas e justificações de ordem administrativa, atuando num limite de imposições não apenas regimentais como de concepção de políticas, revelando duas possibilidades: o convite de agentes que de certa forma endossam a visão do Executivo nas políticas debatidas e/ou a comunhão de ideias e compromissos políticos que geram pouca possibilidade de crítica e reformulação dos critérios orientadores das políticas de qualificação analisadas.

Destaca-se também a limitação de ação do movimento sindical cujos representantes e situações pontuais exerceram ações de questionamento e de proposição de mudanças que revelassem práticas mais ofensivas. Nos fóruns analisados os sindicalistas demonstraram em sua maioria um compromisso com uma perspectiva defensiva e acomodação aos arranjos tripartites que revelam lógicas de ação baseada em critérios de lealdade. Somada à crise que o movimento sindical passa por desígnios conjunturais e de suas escolhas políticas, tal como afirma Cardoso (2003), percebe-se uma limitação quanto ao papel do sindicalismo e na crítica ao atual cenário das políticas de qualificação e na proposição de novos horizontes interpretativos e de ação.

A manter o atual cenário, o conjunto de políticas de qualificação profissional continuará a reproduzir o ideário de culpabilização individual pelo desemprego e a contínua tendência das ações do Ministério do Trabalho em enfatizar políticas de trabalho e renda em detrimento de políticas de emprego.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Parti de uma perspectiva que considera a regulação do trabalho via políticas públicas de qualificação profissional como resultado de valores e reflexões que exprimem ordens do discurso em conjunção com limitações institucionais proporcionadas pelo Estado. Estes valores e referenciais interpretativos legitimam e dão fundamentos morais – noções de bem comum e princípios de grandeza – para a ação dos atores sociais em diversas situações. Entretanto o recurso a estes referenciais simbólicos nem sempre se efetiva, dando margem a princípios de racionalidade que dizem respeito aos lugares ocupados pelos agentes, seus compromissos políticos, intenções e limitações institucionais.

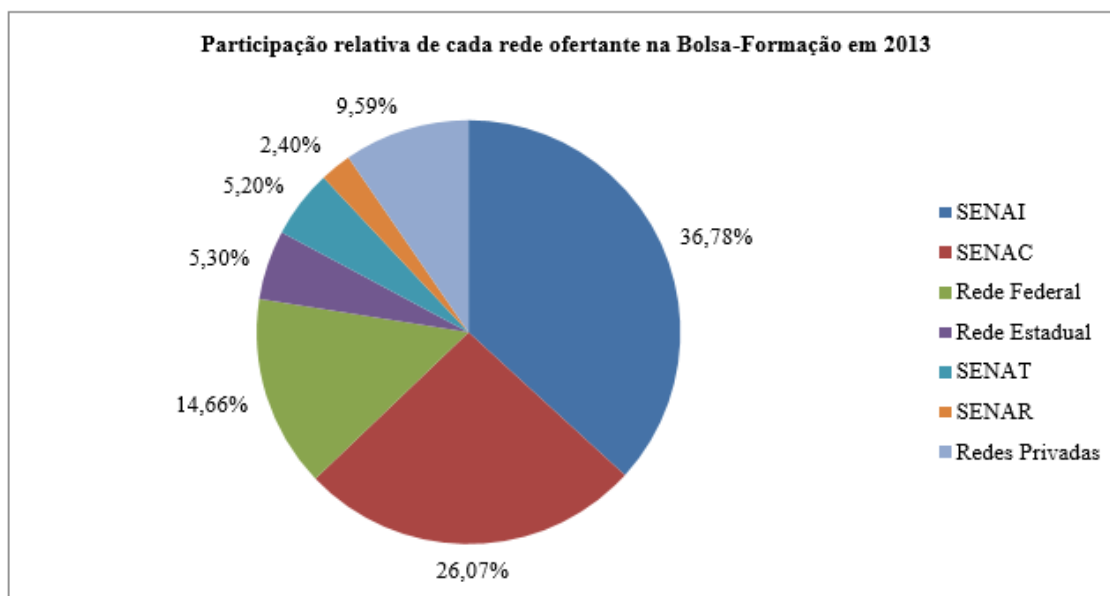
As instituições analisadas tiveram sua importância analítica não apenas como produtoras de normas de regulação do trabalho e de inclusão das políticas de qualificação nesse cenário, mas também por orientarem papéis e ações dos diferentes atores. Assim, ao se analisar historicamente as diversas instituições, resulta cada vez mais evidente o modo como, além de uma dinâmica de interações e de possibilidades de ação limitada por regras próprias, os atores recorrem a um referencial histórico das instituições reguladoras do trabalho como princípio de ação – evidente, por exemplo, na submissão de atores ligados ao movimento sindical em relação ao questionamento e à proposição de ideias em situações com potencial para tal, mas que terminam por referendar ações baseadas num histórico de compromissos corporativos. A perspectiva levantada por Niederle e Grisa (2013) se faz presente em diversos atos de fala encontrados notadamente nos eventos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que clamam por maior abertura e reestruturação dos órgãos reguladores do trabalho no Brasil:

Assim, além de redes mais heterogêneas, percebe-se um processo de hibridização dos valores, representações e princípios normativos que regem a ação pública. Isso é resultado da constituição de fóruns e arenas no interior dos quais organizações até então isoladas e sem expressividade passam a interagir de maneira dinâmica. A importância renovada das instâncias de concertação social, como os conselhos e colegiados, faz com que a disputa por recursos envolva cada vez mais lutas por legitimação e reconhecimento [...] Essas lutas colocam em evidência novas ideias, representações e valores que questionam as instituições estabelecidas e passam a exigir a formação de novos compromissos para orientar a ação do estado e da sociedade civil. Ademais, em face deste contexto, abrem-se novos desafios à análise de política pública, provocando a construção de abordagens inovadoras que integrem os diferentes componentes da ação pública em um único poliedro conceitual. (NIEDERLE E GRISA, 2013, p.99)

Assim, busquei enfatizar o modo como conflitos nas arenas decisórias são, via de regra, resolvidos por uma intervenção do Executivo, que em todas as situações analisadas teve o poder não apenas de definir a agenda como de dar a ela o ritmo desejado. Instrumentalizado por um pacto social corporativo, o Executivo construiu não apenas uma rede pública, mas deu forma ao maior executor privado de qualificação profissional no Brasil, o Sistema S. Contra a vontade de importantes líderes empresariais, o governo Vargas à época instituiu um complexo conjunto institucional público e privado e dotou as ações de qualificação em esfera nacional de um espírito taylorista imersa numa ordem do discurso industrial. A imposição do Executivo no caso citado deu base para que num programa de qualificação profissional como o PRONATEC, a maior parte das atividades de execução do programa se processasse via Sistema S, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 2

Participação relativa de cada rede ofertante na bolsa-formação Pronatec. Brasil, 2013



FONTE: SETEC/MEC
Elaboração própria

A influência do poder executivo nos rumos das políticas de trabalho e de qualificação dá-se por um desequilíbrio institucional entre os três poderes. Da Era Vargas, passando pela ditadura civil-militar até a redemocratização, os grandes projetos de educação profissional nasceram da iniciativa do Executivo, que via decretos ou por uma assimetria e influência em relação ao Legislativo, sempre fez valer seu poder.

Durante o regime militar, o Presidente foi dotado da capacidade de solicitar, unilateralmente, regime de tramitação extraordinária para os projetos de lei de sua autoria. Mais especificamente: o Presidente poderia definir os prazos máximos dentro dos quais o Legislativo deveria se manifestar sobre a matéria enviada. Além disso, a ausência de manifestação no prazo estipulado implicava na aprovação do projeto. Tal prerrogativa, ausente do texto constitucional de 1946, foi acrescida ao rol dos poderes legislativos presidenciais já em 1964 e foi mantida, com algumas alterações, em todos os textos legais do período. A Constituição de 1988 garante ao presidente a prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei que inicia, o que significa que no caso de "a Câmara dos Deputados e [de] o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobre a proposição, será essa incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação" Correndo o risco de algum exagero, podemos dizer que esse mesmo padrão de funcionamento caracterizou a Câmara de Deputados ao longo do período autoritário. Os institutos do voto de liderança, do fechamento de questão e da fidelidade partidária, como é sabido, garantiram o papel de destaque às lideranças partidárias ao tempo que esvaziavam o plenário e tornavam praticamente desnecessária a participação individual dos deputados (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1995, p.6)

A ausência de participação do parlamento na promoção de normas reguladoras via programas de qualificação profissional fica clara pelo relato acima e pelos exemplos trazidos ao longo do capítulo 4. A redemocratização não alterou esta tendência, mantendo a prevalência do Executivo observada desde a primeira metade do século XX. No caso da tramitação do PRONATEC o recurso ao regime de urgência e a tímida e pouco qualificada atuação parlamentar conduzem, caso o interesse público prevaleça, à necessidade de ampliação da participação social via audiências públicas no âmbito da CTASP. Na sua atual configuração, a Câmara se organiza de modo centralizado, com extrema dependência do colégio de líderes – que atuam muitas vezes como representantes do Executivo – promovendo à depender da ação tomada um esvaziamento das comissões permanentes e mesmo do plenário.

A análise das instituições, do natimorto Conselho Nacional do Trabalho aos superpoderosos CODEFAT e CTASP orientou-se na perspectiva de compreender como as regras, as experiências passadas, os constrangimentos e a distribuição de recursos de poder delimitam as possibilidades de ação. No caso do Conselho Nacional do Trabalho, sua transformação em órgão julgador e matriz da futura Justiça do Trabalho revelou uma embrionária ação do Estado em relação às classes trabalhadoras que reconhecia a necessidade não apenas de um órgão dedicado à questão do trabalho, como a inclusão de um espaço jurisdicional para as questões do trabalho, mesmo que ainda não houvesse um conjunto de leis trabalhistas propriamente ditas. Do caráter bacharelesco deste órgão à criação do Ministério do Trabalho, num espaço de menos de uma década, houve o reconhecimento da incorporação de trabalhadores à estrutura do Estado. Por um lado, tal ação possibilitou o arrefecimento das lutas sindicais e por outro possibilitou uma

qualificação da ação do Ministério do Trabalho. Ainda assim, cumpre ressaltar que no conselho deliberativo do Ministério do Trabalho durante toda a década de 1930 fez-se presente a figura do jurista e escritor Oliveira Vianna, grande ideólogo do Estado Novo e promotor de uma nova forma de arranjo social que redefiniria a formulação de políticas de trabalho no Brasil: o corporativismo. Desse modo, a incorporação de sindicalistas ao Ministério do Trabalho no período em questão já obedeceu a um critério de cooptação, com distribuição de recursos de poder aparentemente igual, mas na prática contando com o controle forte do Estado sobre a classe trabalhadora.

Os arranjos tripartites lançaram a possibilidade de inclusão de segmentos das classes trabalhadoras nos cotidianos no Estado, mas com diversas repercussões nos padrões de interação entre Estado e sociedade civil. De uma lógica de incorporação via cooptação, a experiência brasileira oscilou entre um tripartismo e um bipartismo (com exclusão dos trabalhadores em diversos fóruns e arenas decisórias, em especial durante a ditadura civil-militar). A situação chega aos dias de hoje encaminhando para um “corporativismo societário”, como dito no capítulo 4, com maior grau de competitividade na cúpula do movimento sindical. Fato é que o corporativismo atua de certo modo a constranger a atuação do movimento sindical nas arenas decisórias, promovendo uma

mercantilização da força de trabalho, destacando, por exemplo, a criação e o fortalecimento de um fundo estável para financiar políticas passivas e políticas ativas de trabalho e emprego. Outro fruto do tripartismo no Brasil foi a expansão da proteção ao desemprego para 77% de todos os trabalhadores formalmente empregados, o que inclui mais de 50% da força de trabalho [...] Muito embora os conselhos tripartites no Brasil fossem um espaço de reconhecimento da diversidade de interesses nos 1990, os atores ainda operavam em um ambiente institucional assimétrico, que privilegia aqueles dotados de mais recursos, e mantém muitas das suas características corporativas originárias da década de 1940. Na virada dos anos 1980 para os anos 1990 um componente substantivo para os avanços do processo tripartite, o paritarismo, foi incorporado ao processo por meio das chamadas “Câmaras Setoriais”, importantes para a administração governamental daquele período. O problema, no entanto, residia na forma como esse paritarismo foi concebido, pois se tratava de avaliar a representatividade não pela equivalência de “capacidade de voz” [...] dentro dessas arenas de diálogo tripartido, mas pela equivalência do número de representantes de cada segmento que o compunha. A implantação institucional do diálogo social tripartite teve amplo impacto nas políticas públicas de emprego no Brasil, contudo, o desafio de conseguir “capacidades de voz” equânimes às representações políticas dentro do CODEFAT permanece (CASTIONI, BELONI E GONÇALVES, 2013, p.14).

Assim como a orientação dada ao primeiro tipo de corporativismo na década de 1930, as formas subsequentes ensejaram diferentes arranjos que não mudaram o tipo de constrangimento que o movimento de trabalhadores tem em sua participação nas instâncias do Estado. O CODEFAT, como citado por Castioni, Beloni e Gonçalves, representa o tipo contemporâneo mais acabado de corporativismo. Sua importância no

âmbito da definição de políticas de qualificação profissional além do vultoso fundo que sustenta as ações do FAT o tornam uma arena central nos estudos sobre políticas públicas de trabalho no Brasil. Entretanto, uma análise pormenorizada do conteúdo das reuniões e a dinâmica de ações dos diversos atores sociais demonstram a improfícua capacidade do órgão em definir rumos diferentes às ações de qualificação profissional. Parte significativa das reuniões deste conselho são enredadas por questões de esclarecimento por parte dos conselheiros em relação a projetos em tramitação no congresso ou a contratos de parceria com instituições públicas e privadas, restando pouca intenção ou mesmo liberdade de ação para questionamentos de ordem mais profunda. Conselhos, como o CODEFAT, representam uma novidade trazida pela Constituição Federal de 1988, e se caracterizam por uma agenda setorial e aberta, mas com problemas de coordenação e com alto grau de dependência em relação às demandas oriundas do Executivo.

as decisões e discussões do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) não se refletem na coordenação entre representações de empregadores, de trabalhadores e dos governos estaduais e municipais nas comissões estaduais e municipais de trabalho e emprego, especialmente na formulação e estratégias das políticas de qualificação profissional. Uma das consequências da falta de coordenação tripartite entre empregadores, trabalhadores e Estado se expressa na alocação dos recursos para as iniciativas de qualificação profissional e é demonstrada pela falta de adequação entre os setores para os quais são ofertadas as iniciativas de qualificação e a distribuição ocupacional no mercado de trabalho. Como a horizontalidade é suposto-síntese do diálogo social no tripartismo, em sistemas institucionais onde as relações sociais e políticas acontecem de maneira hierárquica, autoritária ou assimétrica as possibilidades de conversão dessa concertação coordenada em benefícios ao todo social ficam limitadas [...] a coordenação no macronível, operando em instituições de não-mercado, embora não se perceba no país uma tradição de parceria social e sim uma tradição de forte atuação do Estado mediador (no caso brasileiro as instituições de não-mercado querem dizer instituições estatizadas), a baixa capacidade de coordenação capital/trabalho, o comportamento estratégico (idem, p.15-6)

O problema da concertação no nível federal (CODEFAT) encontra, em níveis locais, problemas ainda maiores. A ação limitada das comissões de emprego estaduais e municipais em decidir questões sobre qualificação profissional – limitando-se a questões de contratos e parcerias com instituições públicas e privadas – são agravadas pela falta de informações que subsidiem as ações dos membros dos conselhos e mesmo da qualificação dos mesmos para o desenvolvimento de suas atividades⁹⁹. A esse respeito, afirmam os autores no mesmo estudo anteriormente citado:

⁹⁹ Tomando esta problemática em consideração, o DIEESE (Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos), formulou no início da década passada o projeto chamado Observatório do Trabalho, que consiste em parcerias com Comissões de Emprego estaduais e municipais com o objetivo

A negociação coletiva e o diálogo não operam na esfera estadual e municipal em grau suficiente para dar conta da complexidade e da diversidade regional do país, nem das peculiaridades setoriais da economia e dos perfis de trabalhadores/as. O estado das relações de confiança/relações interpessoais, do acesso direto ao poder (lobbies), da desigualdade de condições de atuação e da capacidade de firmar acordos sistêmicos para o longo prazo parece ser o termômetro para medir o grau de coordenação das relações estratégicas e os níveis de vontade política (disposição para dialogar e tomar decisões conjuntas) dos atores para o diálogo social (idem, p.160)

Assim, uma perspectiva de diálogo social a partir da estrutura tripartite torna-se limitada tanto nas esferas locais quanto na esfera federal, colocando uma série de limites quanto às possibilidades da configuração dessas arenas e sua capacidade de questionamento e decisão. A excessiva centralização do tripartismo na esfera federal, preponderância das matérias encaminhadas pelo Executivo, baixa a capacidade de processar informações e de qualificação das ações dos conselheiros, lógicas de ação moldadas pelas limitações regimentais e da herança institucional que resulta em compromissos de lealdade e acomodação por parte de sindicalistas. Apenas a estrutura aberta dos Congressos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, bem como a curta duração do Fórum Nacional do Trabalho chegaram mais próximos à concertação do que à Organização Internacional do Trabalho, prega como fundamental para a construção do diálogo social. Ao fim, a agenda do diálogo social e do trabalho decente ainda parecem estar longe de uma efetivação dada a dependência da mobilização do conjunto de atores em relação ao poder Executivo.

Do ponto de vista dos arranjos participativos, a separação feita por Avritzer (2008) em variáveis de “iniciativa de proposição do desenho”, “organização da sociedade civil na área em questão” e a “vontade política do governo em implementar a participação” nos ajuda a entender o modo como a iniciativa da proposição do desenho de todos os arranjos aqui analisados partiu do governo, com variados graus de força da sociedade civil – mas que em geral demonstrava força maior no momento em que estes órgãos foram criados ou reestruturados no início da década de 1990 – e uma vontade do governo em implantar participação que culturalmente é derivada do passado corporativo e que atualmente se transforma numa série de hibridismos corporativos, ajuda a esclarecer os desafios que se apresentam pela frente.

Portanto, é possível notar que as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo. As principais variações estão relacionadas ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos capazes de apoiar unificadamente processos participativos [...] Na medida em que passamos a trabalhar com o contexto como variável

relevante passamos, ao mesmo tempo, a relativizar o papel do desenho institucional tomado separadamente para pensar as instituições participativas. [...] Neste caso, o sucesso dos processos participativos está relacionado não ao desenho institucional e sim à maneira como se articulam desenho institucional, organização da sociedade civil e vontade política de implementar desenhos participativos (AVRITZER, 2008, p.47).

Por esse critério é possível notar como boa parte dos atores ainda atua a partir de uma perspectiva construtiva no campo da produção de políticas públicas de trabalho e de qualificação profissional por questões que excedem os limites institucionais e recaem no nível da cultura política e do peso das tradições no que tange às interações com atores estatais. As centrais sindicais, por exemplo, pouco contribuíram nos rumos das políticas de qualificação, apesar de seu poder de representação no CODEFAT e na estrutura do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (basta lembrar que várias centrais possuem centros de intermediação de mão-de-obra, mas não dedicam igual atenção à qualificação profissional). A falta de mobilização dos agentes no intuito de propor uma nova concertação na produção de políticas de trabalho remete a um dos trabalhos importantes na definição do objeto deste estudo:

[...] todas as partes envolvidas no desenho da política, de certa maneira, criam uma rede de cumplicidade de interesses cujos acordos recíprocos permitem manter a política dentro daquele formato, e muitas vezes essa política deixa de servir ao que seria um interesse público mais amplo, passando a estar ajustada aos interesses que ali se consolidaram e se associaram em torno do desenho e do encaminhamento daquela política pública – como se fosse apropriação da política pública pelos grupos envolvidos [...] (THEODORO, 2002, p. 23).

Essa rede de cumplicidade mencionada por Theodoro (2002) sugere a outra parte deste trabalho que diz respeito às formas como ideias e repertórios interpretativos são compartilhados pelos atores sociais. Assim, a construção de princípios de ação baseados em ideais de justiça, de bem comum, de grandeza, são compartilhados pela maioria dos indivíduos e servem como legitimação para ações individuais e coletivas. O espírito do capitalismo, em suas diversas etapas, é uma maneira de perceber esta dimensão.

No caso específico deste trabalho, foi identificada uma contínua busca pela qualificação profissional como estratégia de estímulo ao desenvolvimento, busca de inclusão social e combate ao desemprego, como tem sido a tônica nas ações do poder executivo no Brasil. Apesar de mudanças na composição dos motivos que orientam estas ações, a correlação entre qualificação profissional e melhoria das condições de vida e mobilidade social construída ainda na primeira república se mantém nos dias atuais. De uma base cientificista com forte espírito positivista, os intelectuais e políticos da primeira república construíram a associação entre qualificação e processo civilizador.

Para eles, a construção da nação e a integração das massas de indivíduos despossuídos passaria por um projeto de ensino técnico profissionalizante fruto de uma interpretação das elites sobre pobreza e desigualdade que conferia claramente destinos diferenciados para trabalhadores manuais em termos de possibilidades no mundo do trabalho.

Data do período da primeira república a construção de um ideário industrializante, ainda que a estrutura econômica e ocupacional brasileira respondesse por uma sociedade agrária longe do discurso caracterizado por uma *city* industrial, na perspectiva de Boltanski e Chiapello (2009), mas que se efetivaria apenas com Getúlio Vargas, que a despeito dos indicadores econômicos e populacionais, promoveu uma estratégia de ação sobre a economia brasileira com forte estímulo ao setor industrial. A valorização simbólica da figura do trabalhador materializada em legislações trabalhistas e previdenciárias, e parte integrante dos discursos de Vargas e seus ministros, foi o grande passo em direção à construção de uma base da sociedade do trabalho no Brasil.

A preponderância do Executivo, como dito, que construíra uma estrutura corporativa de mediação de interesses associada a um sistema de relações de trabalho de base legislada conferiu às ações de Vargas um caráter central na construção de instituições do trabalho no Brasil. A construção do Sistema S e o lugar conferido ao empresariado na execução de políticas de qualificação profissional no Brasil possibilitou que transformações produtivas tivessem impactos imediatos nas estratégias didáticas e na configuração de projetos de ensino, visto que estariam diretamente ligados à iniciativa privada e com alcance nacional. A mesma estrutura corporativa e de organização do sistema de ensino profissional perdurou ao longo do período militar, servindo como um modelo de ação por mais de cinquenta anos.

A exclusão dos trabalhadores e o excessivo controle sobre o movimento sindical aliado a uma perspectiva instrumental de formação de trabalhadores teve sua estrutura abalada após a redemocratização. Assim, aliada às transformações que possibilitaram maior participação social nas decisões do Estado, uma nova etapa do espírito do capitalismo aliada a uma política neoliberal passou a informar a elaboração de políticas de trabalho e qualificação. PLANFOR, PNQ e PRONATEC representam o conjunto de grandes políticas que pretendem construir um novo modelo de trabalhador – baseado numa gestão da carreira com necessidades ininterruptas de adaptação às transformações da economia – e a formação de trabalhadores desassociada da elevação de escolaridade tornou-se ponto básico das políticas oficiais de ensino profissional.

Do ponto de vista da avaliação das políticas é que reside o grande problema trazido por este estudo: a inação dos diversos atores sociais em relação aos princípios e aos resultados das políticas de qualificação. Os motivos que geraram a criação de programas de qualificação são comuns nos últimos cem anos: uma estrutura ocupacional que não corresponde às necessidades da economia. Guardadas as diferenças de cada época, o diagnóstico comum que orienta as diversas políticas foi o mote inicial que me fez percorrer as formas de interação dos diversos atores nas arenas decisórias, as limitações, a cultura política herdada do arcabouço institucional corporativo, as interpretações e ações dos atores frente a esta conjuntura.

Assim, o conjunto formado por uma ideologia que associa qualificação à transformações nas trajetórias individuais dos trabalhadores e ao desenvolvimento econômico travestida por diversas interpretações (ordens do discurso, regimes de justificação) ao longo dos últimos cem anos aliada a uma herança corporativa que limita a ação dos atores sociais tanto no nível das estratégias cotidianas quanto no nível de uma cultura política associada ao protagonismo do poder executivo nas grandes tomadas de decisão configuram o atual estado das políticas de qualificação no quadro da regulação do trabalho. A depender da manutenção desta configuração pouco podemos esperar em termos de uma transformação das práticas de formação das classes trabalhadoras que fuja à instrumentalização do ensino e do trabalho.

ANEXOS

Anexo 1

Emenda do Senador Randolfe Rodrigues ao Projeto de Lei que cria o PRONATEC

EMENDA Nº 1

O artigo 3º do PLC nº 78 de 2011 passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 3º O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, nos termos desta Lei.

JUSTIFICAÇÃO

Uma das principais deliberações da Conferência Nacional de Educação foi a reafirmação de que recursos públicos devam ser destinados exclusivamente para escolas públicas.

A expansão do ensino profissional e tecnológico é um dos maiores desafios que o país precisará enfrentar na próxima década. Dados de 2009 apontam para a oferta de um pouco mais de um milhão de vagas nesta modalidade de educação, sendo que 48% destas são prestadas pelo setor privado, incluindo o Sistema S.

O desafio é múltiplo. Primeiro é aumentar a oferta de vagas, sendo que o Projeto de Lei nº 8035/2010, que estabelece o novo Plano Nacional de Educação, prevê a duplicação da oferta em dez anos. Segundo é tornar melhor distribuída social, racial e regionalmente estas vagas, com destaque para a carência de mão-de-obra qualificada nas regiões Norte e Nordeste. Terceiro, tornar esta modalidade um direito efetivo, o que significa elevar bastante a presença pública na prestação do serviço.

O PLC nº 78/2011 pretende enfrentar estes desafios por um caminho equivocado. Em boa parte de seu conteúdo versa sobre o financiamento público para que a iniciativa privada preste o serviço, ou seja, contraria a proposta aprovada pela CONAE e o princípio constitucional inscrito no artigo 206 da Carta Magna. Este caminho foi exaustivamente aplicado no Chile e hoje aquele país colhe os amargos frutos: alto endividamento das famílias com a educação dos seus filhos, elitização de algumas escolas e precarização da maioria da rede pública secundária. A desigualdade social e regional se aprofundou naquele país, mesmo que seus índices de partida fossem menores do que os que convivemos em nosso país.

A alteração no artigo 3º que apresentamos visa conformar o Pronatec em uma política pública de fomento a expansão da rede de formação profissional e tecnológica nas redes públicas federal, estadual e municipal, reforçando assim a educação como direito do povo e obrigação do Estado Brasileiro.

Sala da Comissão, em


Senador RANDOLFE RODRIGUES
PSOL/AP

Fonte: Senado

Anexo 2
Emendas dos Senador Francisco Dorneles ao Projeto de Lei
que cria o PRONATEC

Emenda nº 12

Modifica-se o caput do art. 8º do PLC nº 78, de 2011, para conferir-lhe a seguinte redação:

"Art. 8º. O Pronatec poderá ainda ser executado com a participação de entidades privadas, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênios ou contrato, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos nos termos da legislação em vigor.

....." (NR)

JUSTIFICAÇÃO

A alteração objetiva possibilitar que entidades educacionais, com fins lucrativos, possam participar do Pronatec.

A Constituição Brasileira assegura, em seu Artigo 206, que "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino".

O Artigo 209 afirma também que "O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições: I - cumprimento das normas gerais da educação nacional; II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público."

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996) reafirma esses princípios e em seu regulamento.

O Decreto 3.860, de 9 de julho de 2001, deixou claro que as pessoas jurídicas de direito privado mantenedoras de instituições de ensino superior poderão assumir qualquer das formas admitidas em direito de natureza civil ou comercial.

Não há razões para se restringir que as organizações que são legalmente constituídas com fins econômicos fiquem à margem do Programa.

Atualmente existem cerca de 40.000 estabelecimentos de ensino privados funcionando no País. Desse contingente, 2.200 são instituições de ensino superior (universidades, centros universitários e faculdades).

Segundo estimativas desse conjunto somente 15% são constituídas como associações e fundações (e, portanto, enquadradas como sem fins lucrativos).

A emenda, se acolhida, ampliará significativamente a possibilidade de atendimento aos objetivos do Pronatec.

Vale registrar que todos os estabelecimentos de ensino, tanto de educação básica, como superior, são autorizados a funcionar pelo Poder Público Municipal, Estadual, do Distrito Federal ou Federal e têm um acompanhamento permanente pelos órgãos de supervisão e regulação. O sistema é igual para as organizações com e sem fins lucrativos.

Por essas razões propomos que seja acolhida a presente emenda.

Sala da Comissão,


Senador FRANCISCO DORNELLES

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, Angela. Crítica e contestação: o movimento reformista da geração 1870. *RBCS* Vol. 15 nº 44, outubro/2000.

ARAÚJO, Ângela Maria Carneiro. *Construindo o consentimento: corporativismo e trabalhadores no Brasil nos anos 30*. Campinas: Unicamp (Tese de Doutorado), 1994.

ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização. Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: *Rev. bras. Ci. Soc.* v.11 n.31 São Paulo jun. 1996

AURELIANO, Liana María; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do Welfare State brasileiro. In.: *Reflexões sobre a natureza do bem-estar-LC/BRS/L.* 9-1989-p. 86-178, 1989.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BARBOSA, Rui. *Obras completas de Rui Barbosa*. Volume X, tomo I. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Saúde, 1947.

BARBOSA, Rui. *Obras completas*. Volume nove, Tomo I, 1882. Ministério da Educação e Saúde, Rio de Janeiro, 1942.

BARBOSA, Alexandre. *A formação do mercado de trabalho no Brasil*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2003.

BARBOSA, Frederico Barbosa; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. *Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parcerias*. Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2005.

BATALHA, Claudio. Sociedades de trabalhadores no Rio de Janeiro do século XIX: algumas reflexões em torno da formação da classe operária. *Cad. AEL*, v.6, n.10/11, 1999.

BEIGUELMAN, Paula. *Pequenos estudos de ciência política*. São Paulo: Editora do Centro Universitário, 1967.

BOITO, Armando. *Política neoliberal e sindicalismo no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Xamã 2009.

BOLTANSKI, Luc; THÉVENOT, Laurent. *De la justification: Les économies de la grandeur*. Paris: Éditions Gallimard, 1991

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. 5 ed. Petrópolis: Vozes, 2011.

BOLTANSKI, Luc; CHIAPELLO, Ève. *O novo espírito do capitalismo*. WMF Martins Fontes, 2009.

BOYER, Robert. *La crise actuelle: une mise en perspective historique*. Critiques de L'Economie Politique, Paris, /s.ed./, 1979.

BRASIL. Decreto 7566. 1909.

BRASIL. Decreto 19770. 1931.

BRASIL. Constituição Federal. 1937.

BRASIL. Lei 12513/2011. 2011.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Cidadania e res publica: a emergência dos direitos republicanos. **id/496868**, 1997.

CARDOSO, Adalberto Moreira. Economia x Sociologia: eficiência ou democracia nas relações de trabalho? *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 00, 2000

_____. *A década neoliberal e a crise dos sindicatos no Brasil: e a crise dos sindicatos no Brasil*. Boitempo Editorial, 2003.

_____.; LAGE, Telma. *As normas e os fatos: desenho e efetividade das instituições de regulação do trabalho no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2007.

CARVALHO, José M. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 1987

_____. *A formação das almas: o imaginário da república no Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1999

_____. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. 2004.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *NOTAS TAQUIGRÁFICAS*. 2011.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *NOTAS TAQUIGRÁFICAS*. 2012.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *NOTAS TAQUIGRÁFICAS*. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto 1641/1907. 2016

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto 16027/1923. 2016

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Decreto 18074/1928. 2016

CAMPOS, Ricardo L. S. *Sindicatos rurais e qualificação profissional: Estado, capital e trabalho na agricultura paulista*. São Paulo: Intermeios, 2015.

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional*. 2014.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 1997.

CASTION, Remi; BELLONI, José; GONÇALVES, Lorena. *A construção da agenda do Emprego e do Trabalho Decente no Brasil: tentativa para a democratização das relações de trabalho no Brasil ?* XIII Encontro Nacional da ABET, 28 a 31 de outubro de 2013 – Curitiba/UFPR

CÊA, GS dos S. *A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador-PLANFOR..* 2003. Tese de Doutorado. Tese (Doutorado Educação: História, Política e Sociedade)-Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC), São Paulo.

_____. *A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do Planfor ao PNQ. O Estado da Arte da Formação do Trabalhador no Brasil: Pressupostos e Ações Governamentais*. Cascavel, EdUnioeste, p. 187-226, 2007.

CONCEIÇÃO, Otávio. *Crise e regulação: a metamorfose restauradora da produção capitalista. Ensaio FEE*, Porto Alegre, 8:155-174, 1987

COHN, A. *Previdência social e processo político no Brasil*. São Paulo: Moderna, 1980.

CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil*. São Paulo: Civilização Brasileira, 1978.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (BRASIL). *Resolução nº 333*, de 10 de julho de 2003. Institui o PNQ e estabelece critérios para transferência de recursos do FAT ao plano, implementado sob gestão do DEQ/SPPE/MTE, por meio de Planos Territoriais de Qualificação, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais e de Projetos Especiais de Qualificação de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não-governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Presidente: Francisco Canindé Pegado. Disponível em: <www.mte.gov.br/codefat>. Acesso em: 10 jul. 2007.

CONSELHO DELIBERATIVO DO FUNDO DE AMPARO AO TRABALHADOR (BRASIL). *Resolução nº 258*, de 21 de dezembro de 2000. Dispõe sobre os critérios para transferência de recursos do FAT ao PLANFOR, implementado sob gestão da SPPE, do MTE, por meio de Planos Estaduais de Qualificação, em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho, e de Parcerias Nacionais e Regionais (PARCERIAS) com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Presidente: Paulo Jobim Filho. Disponível em: <www.mte.gov.br/codefat>. Acesso em: 10 jul. 2007.

CORTES, Soraya; GUGLIANO, Alfredo. *Entre neocorporativistas e deliberativos: uma interpretação sobre os paradigmas de análise dos fóruns participativos no Brasil. Sociologias*, Porto Alegre, ano 12, no 24, mai./ago, p. 44-75, 2010

COSTA, Nilson et al. O desenho institucional da reforma regulatória e as falhas de mercado no setor saúde. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 35 (2). P.193-228

CUNHA, Luiz A. *O ensino de ofícios artesanais e manufatureiros no Brasil escravocrata*. São Paulo: UNESP, Brasília: FLACSO, 2005

DECCA, Edgar de. *O silêncio dos vencidos*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

DEDECCA, Claudio. Notas sobre a evolução do mercado de trabalho no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº 1 (97), pp. 94-111, janeiro-março/2005

DINIZ, Eli. Neoliberalismo e corporativismo: as duas faces do capitalismo industrial no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n.20, ano 7, out. 1992

_____. *Engenharia institucional e políticas públicas: dos conselhos técnicos às câmaras setoriais* In.: PANDOLFI, Dulce (org.). *Repensando o Estado Novo*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999.

_____. *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

DINIZ, Eli; BOSCHI, Renato. Autonomia e dependência na representação de interesses industriais. *Dados*, v. 22, n. 1, p. 25-48, 1979.

DRAIBE, Sonia M. As políticas sociais e o neoliberalismo-reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP*, n. 17, p. 86-101, 1993.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. *Sociedade Civil e Democracia: um debate necessário*. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

FARAH, Marta. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v.18, 2000.

_____. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *RAP* Rio de Janeiro 35(1):119-44, Jan./Fev. 2001

FAUSTO, Boris. Estado, trabalhadores e burguesia industrial (1920-1945): uma revisão. São Paulo: *Novos Estudos*, nº 20, março 1988.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, p. 211-259, 2000

ELSTER, Jon. *The Cement of Society: A study of social order*. Cambridge: CUP, 1989

FAIRCLOUGH, Norman. Análise crítica do discurso como método em pesquisa social científica São Paulo, *Linha d'Água*, n. 25 (2), p. 307-329, 2012

FERNANDES, Florestan. *A inserção do negro na sociedade de classes*. Vol 1. Rio de Janeiro: Globo, 2009

FERRAZ, Alexandre Sampaio. Novos rumos do sindicalismo no Brasil. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 29, n. 86, p. 109-123, out. 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-690920140003000008&lng=pt&nrm=iso>. acessos em 10 dez. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-6909201400030>

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Mudança constitucional, desempenho do legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, nº 29, 1995, pp. 175-200.

_____. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. *Cadernos de Pesquisa* nº. 5, São Paulo, Cebrap, 1996.

FONSECA, Igor Ferraz et al. *Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal*. 2013.

GAMARRA, Eduardo. Market-oriented reforms and democratization in Latin America: Challenges of the 1990s. In: SMITH, W.; Acuña, C.; e _____ (orgs.). *Latin american political economy in the age of neoliberal reform: theoretical and comparative perspectives for the 1990s*. Coral Gables, FL: North-South Center/University of Miami, 2004 p. 1-15

GASPARELLO, Arlete; VILLELA, Heloisa de Oliveira Santos. O discurso educacional no século XIX: a nova pedagogia em questão. In: *Anais do Congresso Luso-Brasileiro de História da Educação: Percursos e desafios da pesquisa e do ensino de História da Educação*. Uberlândia – MG, Abril/2006

GOMES, Angela de Castro. FERREIRA, Marieta de M. Primeira República: um balanço historiográfico. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v.2, n.4, p. 244-280, 1989
DE CASTRO GOMES, Ângela. Ideologia e trabalho no Estado Novo. **Repensando o Estado Novo**, Rio de Janeiro, Ed. FGV, p. 53-72, 1999.

GORDON, David et al. Long swings and nonreproductive cycles. *The American Economic Review*, Nashville, Ten., *The American Economic Association*, 73(2): 152-7, mai 1983.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HADDAD, S.; DI PIERRO, M.C. Escolarização de jovens e adultos. *Revista Brasileira de Educação*, São Paulo, n. 14, p. 108-130, maio/ago. 2000

HIRSCHMAN, Albert O. *Exit, voice and loyalty: Responses to decline in firms, organizations and States*. Harvard University Press, 1970.

HONNETH, A. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34, 2003.

I CONGRESSO DOS SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA. GUARULHOS: MTE., 2004.

Ii CONGRESSO DOS SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA. GUARULHOS: MTE., 2005.

IEDI. Mudar para competir, modernização competitiva, democracia e justiça social. São Paulo, mimeo, 1992. APUD: SOCHACZEWSKI, Susana (et al.) Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil. Montevideo: CINTERFOR, 2000.

KENWORTHY, Lane. Quantitative indicators of corporatism. *International Journal of Sociology*, v33, p. 10-40, 2003

KORNIS, Monica. *Conselho Nacional do Trabalho* (verbetes). Disponível online em <[http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONSELHO%20NACIONAL%20DO%20TRABALHO%20\(CNT\).pdf](http://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONSELHO%20NACIONAL%20DO%20TRABALHO%20(CNT).pdf)> Acesso em 20 de novembro de 2016.

KREIN, José Dari. Tendências recentes das relações de emprego no Brasil: 1990-2005. Campinas: Unicamp/IE, Tese (Doutorado), 2007.

LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: estrutura e processo*. Editora Perspectiva, 1975.

LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. A 1ª CONSTITUIÇÃO REPUBLICANA DE 1891 E A REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1926. *Cadernos (Universidade de São Paulo, Centro de Estudos Rurais e Urbanos)*, v. 2, 1987.

LEAL, Vitor N. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo: Alfa Ômega, 1975.

LESSA, Renato. *A invenção republicana*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

LESSA, Renato. Modos de fazer uma República: demiurgia e invenção institucional na tradição republicana brasileira. **Análise social**, p. 508-531, 2012.

LIPJHART, Arend. Modelos de democracia, formas de gobierno y resultados em 36 países. Barcelona: Ariel, 2000

LIPIETZ, Alain. As transformações na divisão internacional do trabalho: considerações metodológicas e esboço de teorização. *Espaço & Debates*, São Paulo, Cortez, 4(12);66-94, maio/ago, 1984

LIPIETZ, Alain. *Mirages et miracles; problemes de l'industrialisation dans le Tiers monde*. 1985.

LEMBRUCH, Gerhard. Concertation and the structure of corporatist networks, In. GOLDTHORPE, J.H. (ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism: studies in political economy of Western European nations*. Oxford: Claredon Press, 1985

LODUCA, Teresa. *Processo Legislativo e Sistema de Comissões*. Prêmio Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1998.

MANFREDI, S. *Educação profissional no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2002.

MARSHAL, T.H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MEDEIROS, Jarbas. *Ideologia autoritária no Brasil, 1930/1945*. Rio, Editora da FGV, 1978.

MELO, Marcus André. A política da ação regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, n. 46, p. 55-68, 2001.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA. *Relatório anual*. 1911.

_____. *Relatório anual*. 1910.

_____. *Relatório anual*. 1920.

_____. *Relatório anual*. 1926.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). *Plano Nacional de Qualificação Profissional – PNQ: 2003-2007*. Brasília, 2003. Disponível em: <www.sine.mt.gov.br>.

MONTEIRO, Cristiano Fonseca. *A dinâmica política das reformas para o mercado na aviação comercial brasileira (1990-2002)*. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS/PPSA (Tese de doutorado), 2004.

MORETTO, Amilton José. *O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada*. Campinas: Unicamp (Tese de Doutorado), 2007.

NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do. Notas a respeito da escola francesa da regulação. *Revista de Economia Política*, São Paulo, v.13, n.2, 1993.

NIEDERLE, Paulo André; GRISA, Catia. Ideias e valores: a análise da ação pública a partir das interfaces entre a abordagem cognitiva e a economia das convenções/Ideas and values: interfaces between cognitive and conventionalist perspectives for public action analysis. *Política & Sociedade*, v. 12, n. 23, p. 97, 2013.

NORONHA, Eduardo Garuti. A Contribuição das Abordagens Institucionais-Normativas nos Estudos do Trabalho. *BIB*, Rio de Janeiro, n. 47, p. 5-32, 1998.

NORONHA, Eduardo Garuti. *Entre a lei e a arbitrariedade: mercados e relações de trabalho no Brasil*. São Paulo: LTr, 1999.

OFFE, Claus. A atribuição de status público aos grupos de interesse, in _____, *Capitalismo desorganizado*. São Paulo, Brasiliense, 1989.

PAOLI, Maria.C.; SADER, Eder; TELLES, Vera. Pensando a classe operária: os trabalhadores sujeitos ao imaginário acadêmico, *Revista Brasileira de História*, N° 6, 1984.

PAOLI, Maria Celia. Trabalhadores e cidadania: experiência do mundo público na história do Brasil moderno. *Estud. av.*, São Paulo , v. 3, n. 7, Dez. 1989.

PEIXOTO, Patrícia E. *Do PLANFOR ao PNQ: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil*. Mestrado em Política Social) Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, 2008.

PERISSINOTTO, Renato Monseff. Bloco no poder e conflitos regionais na Primeira República. *Revista de Sociologia e Política*, n. 01, p. 29-41, 1993.

PNQ. Plano Nacional de Qualificação Social e Profissional. *PNQ: Pressupostos, diagnósticos e encaminhamentos*. Brasília : MTE, 2003

QUEIROZ, Maria Isaura P. *O coronelismo numa interpretação sociológica*. In.

FAUSTO, Boris (org.). *O Brasil republicano*. São Paulo: DIFEL, 1976.

QUELUZ, Gilson Leandro. Método Intuitivo e o Serviço de Remodelação do Ensino Técnico-Profissional, in: *Educação e Tecnologia* n. 3. Curitiba, CEFET-PR, 1998.

REIS, Elisa. Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo , v. 15, n. 42, Feb. 2000.

_____. *Processos e escolhas: estudos de sociologia política*. Rio de Janeiro: ContraCapa, 1998.

REIS, Fábio Wanderley. O tabelão e a lupa: teoria, método generalizante e idiografia no contexto brasileiro. *Revista brasileira de ciências sociais*, v. 16, n. 6, p. 27-42, 1991.

REIS, Fidélis. *Homens e Problemas do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1962.

RODRIGUES, José A. *Sindicato e desenvolvimento no Brasil*. São Paulo: DIFEL, 1966.

RUIZ, O J. López. Da “profissão” à “carreira”: o caso dos executivos das transnacionais. **Teoria e Pesquisa: Revista de Ciência Política**, v. 18, n. 2, p. 11-29, 2009.

SAES, Décio Azevedo Marques de. A questão da evolução da cidadania política no Brasil. *Estud. av.*, São Paulo , v. 15, n. 42, Ago. 2001 .

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Editora Campus, 1979.

SANTOS, Fabiano. Dinâmica congressional e regulação econômica: O caso da lei portuária. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 34, p. 133-146, 1997.

SEGNINI, Liliana. Educação, trabalho e desenvolvimento: uma complexa relação. *Trabalho e Educação*, Belo Horizonte, n.9, 1999.

SETEC/MEC. *Relatório de Gestão do exercício de 2013*. Brasília, 2014. Disponível online em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15996-relatorio-gestao-exercicio-2013-setec-pdf&Itemid=30192 Acesso em 10 de outubro de 2016

SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford, Stanford University Press, 1971

_____. Still the century of corporatism? In. SCHMITTER, P.C.; LEMBRUCH, G. (orgs.) *Trend toward corporatist intermediation*. Beverly Hills & Londres, Sage Publications, 1979.

SILVA, Vânia Sousa. *Tripartismo e descentralização na política de emprego, trabalho e renda: estudo de caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: FGV (Dissertação de Mestrado), 2001

SKOCPOL, Theda et al. *The limits of the New Deal system and the roots of contemporary welfare dilemmas*. 1988.

SOCHACZEWSKI, Susana (et al.) *Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil*. Montevideo: CINTERFOR, 2000.

SOUSA, Marconi F. de; SILVA, Yuri C.; OFUJI, Alan I.; PIRANI, Nícolas de C.; FONSECA, Marcelo L. S., *Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o Público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF): Cobertura, Adequação da Oferta e Desempenho dos Participantes. Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/BolsaFormação entre 2011 e 2014*. Cadernos de Estudos Nº 24 – “Desenvolvimento Social em Debate”. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), 2015, p. 128-156.
SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Jessé. *A Construção Social da Subcidadania: para uma Sociologia Política da Modernidade Periférica*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SOUZA, D.B.; SANTANA, M.A.; DELUIZ, N. *Trabalho e educação: centrais sindicais e reestruturação produtiva no Brasil*. Rio de Janeiro: Quartet & Comunicações, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. *Regulação social tardia: característica das políticas sociais latinoamericanas na passagem entre o segundo e terceiro milênio*. Rio de Janeiro: IPEA, p. 133-168, 2002.

STEPAN, Alfred. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton University Press, Princeton, 1978.

TELLES, Vera da Silva. *Trabalho e cidadania*. São Paulo: Ed. 34, 2001.

THEODORO, Mário. *Participação Social em Políticas Públicas: os conselhos federais de política social – o caso CODEFAT*. Brasília: IPEA. Texto para Discussão n. 931, 2002.

YOUNG, R. Por um conceito mais amplo de qualificação profissional. PNBE/SP, mimeo, maio, 1998. APUD: SOCHACZEWSKI, Susana (et al.) *Diálogo social, negociação coletiva e formação profissional no Brasil*. Montevideo: CINTERFOR, 2000.

VACCA, Giuseppe. Estado e mercado, público e privado. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 24, p. 151-164, 1991.

VARGAS, Getulio. *Getulio Vargas* (organização Maria Celina D'Araujo). Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011

VATTA, Alessia. O neocorporativismo na Europa: desenvolvimentos recentes e perspectivas para o futuro. *Revista de Sociologia e Política*, n. 10-11, p. 153-194, 1998

VÉRAS, Roberto. A ousadia da resistência: A luta dos trabalhadores da Ford contra 2800 demissões. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 62, p. 97-120, 2002.

VIANA, Oliveira. *Problemas de organização e problemas de direção: o povo e o governo*. J. Olympio, 1952.

VIANNA, L. Werneck. Estudos sobre sindicalismo e movimento operário: resenha de algumas tendências. *Dados*, v. 17, p. 9-24, 1978.

_____. Problemas de política e de organização dos intelectuais. *Travessia*, v. 86, 1983.

WAISMAN, Carlos H. *Modernization and the Working Class*. The Politics of Legitimacy. 1982.