



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UNB)

FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)

TESE DE DOUTORADO

**A INFLUÊNCIA DAS REGRAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – O
CASO DO PRONATEC**

Doutoranda: Fabiana Carvalho da Silva Bispo. Matrícula: 140070184

Prof Orientador: Dr. Ricardo Corrêa Gomes

**BRASILIA
JUNHO 2018**

FABIANA CARVALHO DA SILVA BISPO

TESE DE DOUTORADO

**A INFLUÊNCIA DAS REGRAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – O
CASO DO PRONATEC**

**Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade de Brasília (PPGA/UnB)
como requisito parcial para a obtenção de título de Doutor
em Administração.**

Orientador: Prof. Ricardo Correa Gomes (Phd)

**BRASILIA
JUNHO 2018**

BANCA EXAMINADORA

FABIANA CARVALHO DA SILVA BISPO

TESE DE DOUTORADO

**A INFLUÊNCIA DAS REGRAS NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – O
CASO DO PRONATEC**

Tese aprovada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração no curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (UnB), pela seguinte banca examinadora.

Prof. PhD. **Ricardo Corrêa Gomes**- Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília - Orientador

Profa. PhD. **Suylan de Almeida Midlej e Silva** - Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília – Membro Interno

Prof. PhD **Denilson Bandeira Coelho** - Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília- Membro Externo

Prof. PhD **Antônio Sergio Araújo Fernandes** – Núcleo de Pós-Graduação em Administração - Universidade Federal da Bahia - Membro Externo

Prof Dr Diego Mota Vieira - Programa de Pós-Graduação em Administração – Universidade de Brasília - Suplente

**BRASILIA
JUNHO 2018**

Aos meus amados filhos Carolina e Gabriel, pelas horas roubadas e pela paciência com que várias vezes ficavam me olhando e perguntando: “Já acabou?”

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, sem Ele nada disso seria possível. Foi um caminho árduo, difícil, às vezes solitário, mas Deus, na sua misericórdia infinita me deu forças para continuar e me permitiu superar os inúmeros desafios de ordem pessoal e profissional. A Ti, toda honra e toda glória.

Ao meu marido Ailton Bispo Jr e aos meus filhos queridos Carolina e Gabriel, por toda paciência, apoio e carinho.

A minha mãe, minha avó, irmã, tios, tias, ao meu sogro pastor Ailton Bispo, ao pastor Ricardo, meus cunhados, meus sobrinhos, a todos aqueles que torceram por mim nos bastidores e por suas incansáveis e preciosas orações.

Ao meu orientador, prof Dr Ricardo Gomes por ter me aceitado como sua orientanda e por seu apoio e compreensão, além de suas preciosas contribuições.

Ao professor, Dr. Antônio Sérgio Fernandes, por suas palavras de apoio e motivação, por ter aceito fazer parte da banca examinadora e por suas valiosas observações na avaliação do ensaio teórico e no projeto de qualificação.

Aos demais professores da banca, profa Dra Suylan Midlej e prof Dr. Denilson Bandeira, por concordarem em serem meus examinadores e, mais que isso, pelas valiosas observações na fase de qualificação, que abriram meus olhos para a necessidade de coerência epistemológica e abrangência de conteúdo.

Aos meus amigos do doutorado, especialmente ao Welles Matias e ao Daniel Ribeiro, por todo apoio, paciência, pelas trocas de experiências e pelas amizades que ficarão para além deste período.

A todos os professores do curso, pois cada um tem uma parcela de contribuição nesse processo e aos entrevistados pela atenção e auxílio prestados por meio das entrevistas concedidas.

“Se guardares o mandamento que hoje te ordeno,
que ames o Senhor, teu Deus, andes nos seus
caminhos, e guardes os seus mandamentos, e os seus
estatutos, e os seus juízos, então, viverás e te
multiplicarás, e o Senhor, teu Deus, te abençoará na
terra à qual passas para possuí-la.

Porém, se o teu coração se desviar, e não quiseres
dar ouvidos, e fores seduzido, e te inclinares a outros
deuses, e os servires, então, hoje, te declaro que,
certamente, perecerás; não permanecerás longo
tempo na terra à qual vais passando o Jordão, para a
possuíres.

(Deuteronômio 30:16-18)

RESUMO

O investimento em educação é um traço marcante das nações desenvolvidas. Todavia, a história da educação profissional no Brasil revela o descaso das políticas públicas para com a preparação do trabalhador. Voltada para atender os interesses do racionalismo dos modos de produção, omitia os saberes necessários à emancipação do trabalhador e à sua participação nos processos de criação e idealização nos locais de trabalho, reproduzindo o caráter dualista existente no ensino brasileiro. Ao longo do tempo, ações e planos voltados para a área profissional foram elaborados e malsucedidos, revelando uma ausência de políticas públicas consistentes de Educação Profissional. A partir de 2004, em um momento de crescimento econômico, novas demandas no mercado de trabalho começaram a surgir. A educação profissional e tecnológica começou a consolidar-se como um esforço estratégico do Ministério da Educação (MEC) visando às mudanças no mundo do trabalho e várias ações foram iniciadas. No início de 2011, foi encaminhado ao Congresso Nacional, pela presidente Dilma Rousseff, um projeto de lei que criaria o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego, conhecido como PRONATEC. O projeto tramitou de forma rápida no Congresso, envolvendo vários atores e interesses. Houve grande apoio político e financiamento para sua rápida expansão, o que gerou vários rumores sobre a formulação do programa levando a reflexões sobre as articulações pelas quais passou e o clima que experimentou. Considerando que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e que envolve e se constitui a partir da articulação de vários atores, pressupõe-se que elementos capazes de moldar a identidade, o poder e ação dos atores, exercem influência sobre seus resultados. Considerando que o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil é pouco consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes e de estudos que abordem a trajetória de programas educacionais, esta pesquisa procurou preencher esta lacuna buscando analisar o papel dos atores envolvidos, a influência das regras, as relações existentes, observando a educação enquanto política pública, principalmente a educação profissional, assim como suprir a lacuna sobre estudos que abordem a importância das regras formais e informais no processo de políticas públicas. A partir deste contexto foi proposto como objetivo para a pesquisa, verificar qual a influência das regras formais e informais na ação dos atores no processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o PRONATEC. A presente pesquisa utilizou cinco fontes de dados, a saber: artigos científicos; documentos oficiais; documentos jornalísticos; documentos derivados das transcrições das entrevistas e Notas Taquigráficas. Os critérios utilizados para assegurar a validade e confiabilidade desta pesquisa encontram-se inscritos numa metodologia denominada de triangulação. Para a condução da pesquisa, foram retomadas as literaturas sobre o processo de formulação de políticas, a abordagem das teorias neointitucionalistas e a teoria dos stakeholders. Dentre os resultados da pesquisa, foi verificado que a incerteza no processo decisório se deu devido à falta de regras bem definidas que guiassem a conduta dos atores e que as regras formais e informais influenciam a ação dos atores na medida em que guiam as ações dos mesmos e reduzem a incerteza do processo decisório. Este trabalho contribuiu com o esforço que tem sido feito na área acadêmica para a abertura de uma nova via de estudos em políticas públicas, que seja a de levar em consideração nas análises sobre políticas públicas, a influência das regras formais e informais, assim como levar em consideração a trajetória dos acontecimentos. Colocou em análise a questão da ambiguidade e da incerteza nas políticas públicas, abrindo margem para pesquisas futuras.

Palavras-chave: Formulação; Pronatec; Stakeholders

ABSTRACT

Investment in education is a defining feature of developed nations. However, the history of professional education in Brazil reveals the neglect of public policies towards the preparation of the worker. Aimed at meeting the interests of the rationalism of the modes of production, it omitted the knowledge necessary for the emancipation of the worker and his participation in the processes of creation and idealization in the workplace, reproducing the dualist character existing in Brazilian education. Over the years, actions and plans for the professional area were elaborated but unsuccessful, revealing an absence of consistent public policies of Professional Education. As of 2004, in a time of economic growth, new demands in the labor market began to emerge. Vocational and technological education began to consolidate as a strategic effort of the Ministry of Education (MEC) aimed at changes in the world of work and several actions were initiated. In early 2011, a bill was passed to the National Congress by President Dilma Rousseff that would create the National Program for Access to Technical Education and Employment, known as PRONATEC. The bill went through Congress quickly, involving various stakeholders and interests. There was great political support and funding for its rapid expansion, which generated several rumors about the formulation of the program leading to reflections on the articulations through which it passed and the climate it experienced. Considering that a public policy is an elaborated guideline to face a public problem and it involves and it is constituted from the articulation of several actors, it is assumed that elements capable of shaping the identity, power and action of the actors, exert influence over their results. Considering that the field of research in educational policies in Brazil is little consolidated in terms of consistent analytical references and studies that address the trajectory of educational programs, this research sought to fill this gap by analyzing the role of the actors involved, the influence of the rules, the existing relations, observing the education as public policy, mainly the professional education, as well as to fill the gap on studies that address the importance of the formal and informal rules in the process of public policies. From this context it was proposed as an objective for the research, to verify to what extent the formal and informal rules influence the action of the actors in the process of formulating the National Program of Access to Technical Education and Employment, PRONATEC. The present research used five data sources, namely: scientific articles; official documents; journalistic documents; documents derived from interview transcripts and shorthand notes. The criteria used to ensure the validity and reliability of this research are inscribed in a methodology called triangulation. For the conduction of the research, the literature on the process of policy formulation, the approach of the neo-constitutionalist theories and the theory of the stakeholders was resumed. Among the results of the research, it was verified that the uncertainty in the decision making process was due to the lack of well defined rules that guide the behavior of the actors and that the formal and informal rules influence the action of the actors in the measure that guided the actions of the same and reduced the uncertainty of the decision-making. This work contributed to the effort that has been made in the academic area to open a new path of studies in public policies, that is taking into account in the analysis of public policies, the influence of the formal and informal rules, as well as taking into account the trajectory of events. It also analyzed the question of ambiguity and uncertainty in public policy, enabling future research.

Keywords: Formulations; Pronatec: Stakeholder

LISTA DE FIGURAS

Figura 1:	Tipos de Stakeholders.....	46
Figura 2:	Diagnóstico dos Stakeholders baseado no modelo de Savage et al. (1991).....	47
Figura 3:	Modelo de influência de stakeholders de cinco lados para os governos locais.....	49
Figura 4:	Triangulação de dados.....	66
Figura 5:	Fluxo do modelo de pactuação simplificado.....	114
Figura 6:	Mapa da Rede Federal.....	153
Figura 7:	Diagnóstico dos stakeholders do Pronatec segundo o potencial de cooperar e ameaçar baseado no Modelo de Savage et al. (1991)...	156

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Modelo teórico – analítico.....	55
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1:	Sistematização dos entrevistados.....	64
Tabela 2:	Categorias de análise.....	72
Tabela 3:	Execuções orçamentária e financeira acumuladas das iniciativas do Pronatec – 2011 a 2014 (valores em \$milhões).....	131
Tabela 4:	Execução financeira e orçamentária do Bolsa-Formação (Valores Liquidados) – 2011 a 2014. (valores em \$milhões).....	131
Tabela 5:	Pronatec Legislação pertinente.....	133
Tabela 6:	Mapeamento de regras informais.....	137
Tabela 7:	Identificação dos stakeholders	141
Tabela 8:	Classificação dos stakeholders do Pronatec segundo o modelo de Savage et al (1991).....	155

Sumário

1. INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Objetivos da pesquisa	16
1.2 Justificativa da pesquisa	16
1.3 Delimitação do tema.....	22
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	24
2.1 Políticas públicas	24
2.1.1 O processo de formulação de políticas públicas.....	25
2.1.2 A ambiguidade nas políticas públicas	30
2.1.3 Outros elementos do processo de formulação de políticas públicas	31
2.2 As abordagens do neoinstitucionalismo na análise de políticas públicas.....	34
2.3 Teoria dos stakeholders	43
2.3.1 Stakeholder e redes de políticas públicas	50
2.4 Conclusões do capítulo.....	53
2.5 Modelo teórico-analítico.....	54
3. METODOLOGIA DA PESQUISA.....	57
3.1 Considerações ontológicas e epistemológicas.....	57
3.2 Classificação da pesquisa	58
3.3 Caso estudado	59
3.4 Alcance temporal.....	60
3.5 Procedimentos de coleta de dados	60
3.6 Validade e confiabilidade dos dados	65
3.7 Procedimento e técnica de análise de dados.....	67
3.7.1 Construção das categorias de análise.....	68
4. ANÁLISE E DISCUSSÃO	73
4.1 Educação profissional no Brasil: Contexto histórico	73

4.1.1 Do Brasil- colônia ao Império	73
4.1.2 Do início do período republicano ao fim do regime militar	76
4.1.3 Regime democrático – de 1985 até o Governo FHC.....	80
4.2 – PRONATEC- Aspectos institucionais.....	88
4.2.1 A proposição e o trâmite do PL nº 1209/2011.....	89
4.2.2 O Programa – Lei nº 12513/2011	103
4.2.3. O Bolsa- Formação.....	108
4.2.4 Repasse de recursos	127
4.2.5 PRONATEC: Política de Estado ou de Governo?.....	137
4.3 Identificando os stakeholders e a evolução de sua participação.....	140
4.3.1 Identificação do papel e dos interesses dos stakeholders	141
4.3.2 Classificação dos stakeholders	153
5. CONCLUSÃO.....	159
REFERENCIAS	169
ANEXO 1	180

1. INTRODUÇÃO

O investimento em educação é um traço marcante das nações desenvolvidas. Inglaterra, França, Bélgica, Holanda, Suíça, Alemanha, Estados Unidos, Rússia, Japão, Coreia do Sul, dentre outros países investiram em educação e na preparação da mão-de-obra necessária aos seus respectivos processos de industrialização. Na cidade industrial de Manchester, na Inglaterra, em 1824, foi fundado o Instituto de Ciência e Tecnologia da Universidade de Manchester (UMIST). Em Barcelona, na Espanha, em 1851, foi criada a Escola de Engenharia Industrial de Barcelona e, nos Estados Unidos, em 1865, foi criado o Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT). O ensino profissional, nessas nações, é entendido como parte da estratégia para a garantia da competitividade das empresas.

Todavia, a história da educação profissional no Brasil revela o descaso das políticas públicas para com a preparação do trabalhador. Voltada para atender os interesses do racionalismo dos modos de produção, omitia os saberes necessários à emancipação do trabalhador e a sua participação nos processos de criação e idealização nos locais de trabalho, reproduzindo o caráter dualista existente no ensino brasileiro. A educação profissional era vista apenas como instrumento de capacitação para atender ao crescente desenvolvimento industrial e ao ciclo de urbanização, com um caráter assistencialista em relação à classe trabalhadora.

Ao longo do tempo, a necessidade de formação de um novo tipo de trabalhador, requerida pelo novo padrão de desenvolvimento mundial e nacional, passaram a exigir mudanças nos papéis sociais da educação e, conseqüentemente, na natureza e na organização do sistema educacional brasileiro. Um vasto conjunto de leis, decretos, resoluções e pareceres ao lado de uma série de ações e programas governamentais, passaram a regular e coordenar a execução das políticas públicas para a educação profissional e tecnológica.

Contudo, várias destas ações e planos voltados para a área profissional foram elaborados e malsucedidos, revelando uma ausência de políticas públicas consistentes de Educação Profissional. A reforma do ensino médio e profissional durante o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) desencadeou mudanças estruturais, provocando a entrada de novos protagonistas, como: sindicatos, associações comunitárias, organizações não-governamentais, bem como redefinindo responsabilidades no campo da gestão e do financiamento da educação profissional e tecnológica. A desarticulação e a fragmentação das iniciativas governamentais em vários programas e projetos induziam a sobreposições de oferta e a um modelo de

financiamento fragmentado, sem critérios comuns de custo-aluno e, portanto, mais elevado. (KUENZER, 2010)

Um crescimento do produto interno bruto (PIB) mais vigoroso e com inflação mais baixa, a partir de 2004, aumentou a geração de empregos assalariados, contribuiu para a formalização dos contratos de trabalho e elevou o poder de compra, diminuindo as diferenças de renda entre os trabalhadores. A educação profissional e tecnológica começou a consolidar-se como um esforço estratégico do Ministério da Educação (MEC) visando às mudanças no mundo do trabalho e várias ações foram iniciadas associadas ao fortalecimento do papel do Estado como provedor de políticas sociais, sobretudo de mitigação da pobreza. (BALTAR, 2015; SETEC, 2014)

Com a retomada do crescimento econômico, novas demandas da parte do empresariado por investimentos na formação e capacitação profissional de pessoas começaram a surgir, o que gerava uma expectativa de preenchimento de novas vagas, em todas as regiões do país. Todo esse contexto criou um “humor nacional” propício ao novo projeto do governo federal. Assim, no início de 2011, foi encaminhado ao Congresso Nacional, pela presidente Dilma Rousseff, um projeto de lei que criaria o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego, conhecido como PRONATEC. Os cursos de formação profissional, oferecidos pelo programa, foram vistos como uma alternativa viável e que atendia tanto aos anseios do empresariado, quanto de sindicatos e da população em geral.

A proposta do programa reunia diversas iniciativas, algumas preexistentes e outras novas, como o Bolsa-formação, todas convergindo para o objetivo de ampliar e democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica (EPT). O Programa foi lançado tendo como meta qualificar, no período de 2011 a 2014, oito milhões de estudantes e trabalhadores.

Considerando que a função social do Estado inclui os serviços públicos, a segurança pública e o bem-estar de todos, para cumprir suas funções sociais, o Estado estabelece políticas públicas que são executadas por meio de projetos, programas e ações, para os quais são estabelecidos objetivos e metas. Ao implementar políticas públicas ou programas, o governo tem interesses em atingir determinados resultados e saber se um determinado programa, ao ser implementado produz ou não os resultados esperados, ou ainda se o mesmo consegue realizar os objetivos propostos.

Desde a sua concepção, uma política pública envolve mobilização e alocação de recursos, divisão de trabalho (tempo); uso de controles (poder), interação entre sujeitos; interesses diversos, adaptações; riscos e incertezas sobre processos e resultados; noção de

sucesso e fracasso, destacando-se a relevância dos sujeitos sociais desse processo e suas racionalidades, fazendo do desenvolvimento das políticas públicas um processo contraditório e não linear (SILVA; MELO, 2000).

Estudos técnicos realizados à época do lançamento do PRONATEC revelaram que a proposta do programa foi bem acolhida e tornou-se a “vitrine” do mandato da Presidente Dilma Rousseff. O projeto tramitou de forma rápida no Congresso, envolvendo vários atores e interesses. Houve grande apoio político e financiamento para sua rápida expansão, o que gerou vários rumores sobre a formulação do programa levando a reflexões sobre as articulações pelas quais passou e o clima que experimentou (CNTE, 2011; GOMES, 2016; LIMA, 2012).

Considerando que a formulação de uma política pública é um processo de mudança complexo onde as decisões do governo são transformadas em programas, procedimentos, regulamentos ou práticas que visem à melhoria social, práticas de gestão ineficazes podem fracassar ou tornar inexecutável a implementação de boas políticas públicas. Isto tem estimulado o surgimento de questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de formulação das políticas públicas em geral, e da educacional, em particular. De acordo com Mainardes (2006), diversos grupos de interesse disputam para influenciar, dentre outros aspectos, a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado, atuando nesse contexto as redes sociais dentro e em torno de partidos políticos, do governo e do processo legislativo.

Diversos atores participam dos processos de formação de políticas públicas, sejam indivíduos, grupos ou organizações que exercem influência direta ou indireta, em diferentes momentos. Os atores, baseando-se em regras e recursos, formulam e mudam a política pública. Dessa forma, analisar políticas públicas também significa analisar os conjuntos de regras formais e informais e a influência dessas regras e recursos sobre o comportamento estratégico dos atores.

O institucionalismo histórico, uma das vertentes do neoinstitucionalismo que surge em meados dos anos 1980, traz para as análises, a importância de uma observação histórica, temporal, de que as ações passadas impactam sobre o futuro, ou seja, há uma dependência de trajetória (*path dependence*) que baliza as ações futuras dos indivíduos. Dessa forma, tem-se como premissa que as ações e decisões dos atores serão mediadas por características contextuais de uma situação herdada do passado (BERNARDI, 2012; HALL; TAYLOR, 1996).

Dessa forma, considerando que a formulação de políticas públicas engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação de políticas públicas, ao ser colocada em

análise a partir da dependência de trajetória pode ajudar a elucidar aspectos referentes à influência das instituições, formais e informais nesse processo.

A análise norteou-se inicialmente pelas questões: Quais fatores influenciaram a entrada do PRONATEC na agenda? Como ocorreu o processo de formulação do PRONATEC? Quais os atores envolvidos neste processo? Procurando responder estas perguntas e baseando-se no pressuposto que as políticas públicas são geradas a partir da interação de diversos atores e decisores que são controlados por regras institucionais e que também atuam em um ambiente influenciado pelo contexto político, que muitas vezes não segue uma regra lógica e completamente racional, questiona-se qual a influência das regras formais e informais na ação dos atores na formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o PRONATEC?

1.1 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral desta pesquisa é verificar qual a influência das regras formais e informais na ação dos atores no processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

Como objetivos específicos, tem-se:

1. Analisar o processo de formulação do PRONATEC identificando as principais questões objetos de discussão e como estas foram evoluindo ao longo do tempo;
2. Mapear regras formais e informais no processo de formulação do PRONATEC;
3. Identificar os principais stakeholders que participaram do processo;
4. Examinar o papel e os principais interesses dos stakeholders identificados.

1.2 Justificativa da pesquisa

O Estado, a cada dia mais, vem sendo questionado quanto ao desempenho de suas funções, bem quanto à efetividade de suas ações, dessa forma, cresce a importância de estudos das políticas públicas que compreendam desde a análise dos motivos que tornam necessária determinada intervenção até a avaliação dos seus resultados. Sendo que o Estado não é uma

instituição unitária, mas uma série de subunidades, com vários atores com interesses diversos e, muitas das vezes, conflitantes, torna-se necessário compreender as relações sociais, assim como a importância do contexto e da interação entre os atores no processo de formulação de políticas públicas.

Mainardes (2006), Montagner e Muller (2014) ressaltam que o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil é relativamente novo e pouco consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes e de estudos que abordem a trajetória de programas e políticas educacionais desde sua formulação inicial até a sua implementação no contexto da prática e seus efeitos. Poucos autores têm discutido ou buscado delinear referenciais analíticos mais específicos para a pesquisa de políticas públicas, sociais e educacionais. Pesquisas acadêmicas voltadas para analisar a educação profissional sob a ótica das políticas públicas, na visão destes autores, ainda são escassos.

Estudos realizados por autores como Helmke e Levitsky (2003) ressaltam que acadêmicos de diversas tradições de pesquisa se voltaram para estudos de como o design constitucional, sistemas eleitorais e outros arranjos institucionais afetaram resultados que vão desde o desempenho econômico e política social até à qualidade e estabilidade da pesquisa. Estes autores ressaltam ainda que muitos resultados de interesse para os institucionalistas não foram adequadamente explicados pelo desenho institucional formal e muitas das “regras do jogo” que orientaram o comportamento político não foram encontradas nas regras formais ou escritas, em vez disso, restrições informais, variando de normas legislativas a padrões de clientelismo e patrimonialismo, muitas vezes moldavam os incentivos dos atores de maneira sistemática e robusta.

Souza (2003, p.81-82) considera que:

As instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras, (...) as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas à inércia, mas muita política pública é formulada e implementada. Assim, a teoria neo-institucionalista nos ajuda a entender que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

A fim de identificar lacunas de pesquisa existentes e compreender abordagens metodológicas mais adequadas à análise da presente pesquisa, foram realizadas buscas por artigos relacionados à área de políticas públicas em periódicos nacionais e estrangeiros, assim

como teses e dissertações defendidas no período de janeiro de 2006 a dezembro de 2016.

Com relação à coleta de artigos internacionais, optou-se por pesquisar os periódicos por fator de impacto, na base científica *Journal Citation Reports* (JCR) da editora Thomson Reuters, listando os periódicos de maior impacto nas áreas de Administração Pública e Educação. Foram selecionados 10 (dez) periódicos. Foram pesquisados artigos dos seguintes periódicos: *Journal of Public Administration Research and Theory*, *Journal of Policy Analysis*, *Journal of European Public Policy*, *Public Administration*, *Public Administration Review*, *Review of Educational Research*, *Learning and Instruction*, *Educational Research Review*, *Educational Researcher* e *Journal of Social Work Education*.

As palavras-chave utilizadas foram “*public policy*”, “*education*” or “*professional education*” em seus abstracts, títulos, palavras-chave. Foi analisado o período compreendido entre janeiro de 2006 e janeiro de 2016, uma vez que alguns periódicos disponibilizavam artigos aceitos, porém ainda não publicados. Em um primeiro momento foram coletados 235 artigos, porém, ao refinar a busca para “*public policy*” e “*professional education*”, foram achados apenas 5 artigos, todos em periódicos sobre educação e voltados para relatos de experiências de programas.

Ao realizar a mesma busca no banco de dados “periódicos Capes”, com as palavras-chaves “*professional education*” e “*public policy*”, ambas no assunto, foram listados 11 artigos, sendo, estes, relacionados às formas de melhorias das ações de treinamento ou efetividade dos programas de treinamento.

A fim de analisar a literatura nacional da área, foram realizadas buscas na base de dados eletrônica SciELO, que contempla uma coleção relevante de periódicos científicos. O horizonte temporal escolhido como critério de seleção de artigos de publicações brasileiras também foi o período compreendido entre 2006 e 2016, que continham os termos “educação profissional”, posteriormente, “educação profissional” e “políticas públicas” no resumo. Os artigos selecionados foram analisados conforme dados relativos aos periódicos em que os artigos foram publicados, área temática e ano de publicação.

Com o primeiro descritor, intitulado “educação profissional”, foram encontrados 1.174 artigos. Com o segundo descritor, denominado “Educação Profissional” e “políticas públicas”, foram encontrados 67 artigos, destes, 38 na área de educação e pesquisa educacional e apenas 2 na área de Administração Pública.

Numa pesquisa realizada no banco de teses e dissertações da Capes, durante o período de 2006 a 2016 foram encontradas 126.139 teses e dissertações sobre “educação profissional”. Sobre “políticas públicas” e “educação profissional”, foram encontradas 42.977 teses e dissertações.

Especificamente ao tema “PRONATEC”, foi realizada uma busca durante o período de 2012 a 2016 (uma vez que o programa teve início em outubro de 2011). Nessa busca, foram encontrados 145 resultados, sendo 14 teses, destas, apenas 1 relacionada à área de Administração Pública. Verificou-se que em 2016, cinco anos após a criação do PRONATEC, o programa ainda era motivo de interesse dos pesquisadores. A maioria das pesquisas abordaram a educação profissional à luz das políticas educativas governamentais.

Quanto às teses e dissertações encontradas, Câmara (2014), analisou a implementação de Programas Sociais de Combate à Pobreza (dentre eles, o PRONATEC) nos municípios mais pobres do Rio Grande do Sul e nas capitais de Províncias do noroeste argentino, região mais pobre daquele país. Silva (2014), analisou como o PRONATEC se constitui como estratégia de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, a fim de contribuir para o debate sobre a massificação da qualificação profissional no enfrentamento à extrema pobreza. Vasconcelos (2016) fez uma avaliação do PRONATEC como programa destinado à educação profissional técnica para atender as demandas do ciclo desenvolvimentista iniciado no governo Lula e de sua sucessora, a presidenta Dilma Rousseff. Basso (2014) buscou compreender os aspectos pessoais e contextuais da permanência de estudantes da área da tecnologia em cursos técnicos do PRONATEC no SENAI/SC. Geraldino (2015) analisou as contradições na relação entre educação e trabalho subjacentes à formulação de políticas educacionais e de qualificação para o trabalho. Social (2015) buscou averiguar o alinhamento da concepção teórico-política do PRONATEC aos requerimentos de uma educação baseada em valores cívicos e morais ou às exigências do mercado. Silveira (2016) analisou as relações da Confederação Nacional da Indústria (CNI) com o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, considerando os fatores ligados a implementação que influenciam na execução do programa, o local que ocupa o PRONATEC e a CNI dentro das políticas públicas profissionalizante e a presença do sistema indústria no oferecimento dos cursos do programa.

Também foi observado que o estudo das regras formais e informais no âmbito das políticas públicas tem sido ainda pouco pesquisado em âmbito nacional. Numa busca realizada na base de dados eletrônica SciELO, não considerando limite temporal e utilizando apenas os

termos “regras formais” e “políticas públicas” no resumo, foram encontrados apenas 2 (dois) artigos, sendo 1 (um) publicado em 2011 e o outro em 2017.

Em 2011, Costa e Palotti (2011), pretenderam compreender o papel dos arranjos institucionais e da indução promovida pelos governos centrais para a municipalização recente da política de assistência social em Minas Gerais, focando duas iniciativas: a habilitação dos municípios ao SUAS e a implementação dos CRAS. As principais conclusões foram as de que regras formais e o comprometimento das instâncias federal e estadual com a descentralização foram relevantes para explicar o grau de alcance e o formato da implementação do SUAS em Minas Gerais. O segundo artigo publicado em 2017, por Coêlho e Fernandes (2017), baseou-se no fato de que na literatura nacional, pouco se tem produzido sobre o efeito de regras formais como instrumentos de modelagem comportamental dos atores políticos. Dessa forma, foi proposto no artigo explorar o papel das burocracias federal e municipal na gestão de políticas públicas em uma federação altamente descentralizada. O estudo concluiu que a aplicação efetiva de regras foi determinante para gerar um aprendizado institucional entre os atores da política.

Foi verificado, nas buscas realizadas, que embora a elaboração de políticas públicas tenha sido alvo de pesquisas acadêmicas, a maneira como os governos decidem e desenvolvem suas políticas públicas, seu processo, padrão e estilo de decisão e operacionalização, certos atores e certas estratégias de ação continuam sem uma investigação sistemática. A grande maioria das políticas públicas do Brasil tem regras frouxas, não há *enforcement*, não há aplicação dessas regras. Muito se discute sobre problemas de orçamento, de cooperação, coordenação, e poucos se voltam para o estudo das regras, sejam formais ou informais.

No geral, o Brasil, ao longo dos anos, começou-se a fazer um conjunto de reformas constitucionais, administrativas, mas algumas dessas reformas geraram novas institucionalidades, novos marcos institucionais e isso impactou no conjunto de políticas públicas. Assim, esta pesquisa busca corrigir a ideia de que a literatura “pulou uma etapa”, ou seja, não se procurou nas pesquisas sobre políticas públicas, principalmente as voltadas para a educação, até o momento, analisar a influência das regras, seja na ação dos atores, seja na alocação de recursos, observando também o contexto histórico que influenciou a elaboração de determinadas ações, programas, políticas. Esta pesquisa tende a olhar estas novas institucionalidades, os novos desenhos de políticas, a complexidade dos arranjos institucionais, a chegada de novos atores sociais, dentre outros.

Autores como Helmke e Levitsky (2011) e Lauth (2004), ressaltam que um foco exclusivo em regras formais é geralmente insuficiente e que as instituições informais, desde as normas burocráticas e legislativas até o clientelismo e patrimonialismo, geralmente têm resultados importantes. Ignorar essas instituições informais implica, na visão dos autores, o risco de uma análise vaga acerca do processo político. Segundo os autores, as instituições informais não foram rigorosamente conceituados ou teorizados, e como resultado, eles permanecem à margem da literatura contemporânea sobre instituições políticas

Conforme relata Souza (2003, p.18):

Precisamos parar de repetir o que muitos brasilianistas defendem sobre a forma pela qual o Estado brasileiro e suas políticas públicas funcionam, para investigarmos a fundo tais fenômenos. Acredito que devemos urgentemente incorporar na nossa agenda de pesquisa o papel desses fenômenos nas políticas públicas.

Embora seja um artigo escrito em 2003, a busca sistemática realizada para a elaboração desta pesquisa revelou que esta lacuna ainda permanece. A análise de políticas públicas não deve ser compreendida unicamente como um processo guiado por lutas entre grupos de pressão para impor suas preferências e interesses sobre o resultado político, muito menos como o resultado de uma ação autônoma do Estado. É necessário investigar como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e considerando instituições como um conjunto de regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores, conforme North (1991), saber como estas regras influenciam na alocação de recursos é fundamental para explicar, dentre outros aspectos, os resultados das políticas públicas.

As regras formais e informais estão presentes em diversos sistemas políticos e organizacionais e, em determinados casos, as regras informais chegam a ser mais longevas que as chamadas regras formais. Entretanto, poucos estudos têm sido identificados a respeito da influência dessas regras no comportamento dos atores políticos e mesmo no processo legislativo como um todo. (BONAFONT, 2004; HELMKE; LEVITSKY, 2011; KINGDON, 2011; SOUZA, 2006)

Considerando que pesquisas na área educacional no Brasil constituem um campo carente de pesquisas, uma área negligenciada, permeada pelos debates ideológicos conflitantes com os estudos gerenciais, muito focado nas questões escolares, qualidade do ensino, avaliação de desempenho e outros, observar a educação, especificamente, a educação profissional enquanto política pública e verificar a influência das regras formais e informais na ação dos

atores em programas educacionais, confere relevância ao tema, tanto em termos acadêmicos, quanto sociais.

Dessa forma, esta pesquisa busca suprir a lacuna nos estudos sobre políticas públicas que busquem investigar o processo de elaboração de políticas públicas, observando o papel dos atores envolvidos, as relações existentes, tratando a educação enquanto política pública, principalmente a educação profissional. Também busca contribuir para a abertura de uma nova via de estudos em políticas públicas, que seja a de levar em consideração nas análises sobre políticas públicas, a influência das regras formais e informais, assim como levar em consideração a trajetória dos acontecimentos e colocar em análise a questão da ambiguidade e da incerteza nas políticas públicas, abrindo margem para pesquisas futuras.

1.3 Delimitação do tema

O PRONATEC representou uma retomada da educação profissional no Brasil, considerando a educação profissional como um elemento relevante para o crescimento e desenvolvimento do país. Esta retomada ocorreu em um contexto de recuperação do crescimento econômico do país onde se demandavam crescentes volumes de mão-de-obra especializada em contraste com um baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros.

Assim, tem-se como ponto de partida neste trabalho, o fato de que o PRONATEC, foi instituído com o objetivo democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica a partir de um conjunto de ações aumentando a produtividade e a competitividade do país, com inclusão social. Seu trâmite foi relativamente rápido quando comparado a outros projetos de lei que permanecem por anos sem discussão.

O horizonte temporal desta pesquisa é restrito ao período de 2011 a 2014, considerado o primeiro momento de implementação do programa. Tendo em vista que a proposta do programa reúne diversas iniciativas, algumas preexistentes e outras novas, o foco desta pesquisa se restringe à iniciativa do Bolsa-formação. Esta pesquisa não tem a pretensão de encerrar as discussões sobre os problemas e dificuldades que envolvem a educação profissional e tecnológica e as análises não possuem caráter ideológico ou defesa de interesses partidários.

Esta tese configura-se como um estudo de natureza política, portanto, envolve os processos de tomada de decisão, as regras e as instituições, as disputas entre interesses individuais e de grupos sociais e as dimensões técnicas e políticas, nas políticas públicas de educação profissional. Trata-se de uma análise do processo de formulação, abrangendo as fases pré-decisional e decisional, e de implementação no âmbito da gestão pública.

A tese está estruturada em cinco capítulos, incluindo este capítulo introdutório. O segundo capítulo trata da fundamentação teórica da pesquisa, que aborda as teorias de importância para a análise do caso estudado.

No terceiro capítulo são apresentados os métodos executados para a confecção da presente pesquisa. São descritos os procedimentos de coleta e análise dos dados, as categorias de análise que embasaram a codificação e a análise dos dados e a discussão sobre as limitações metodológicas aqui identificadas.

O capítulo quatro trata da análise e discussão dos resultados. Primeiramente é exposto o caso da formulação do PRONATEC, seguida pela apresentação dos resultados da análise dos dados obtidos mediante a triangulação de fontes consultas procurando responder a cada um dos objetivos específicos da pesquisa.

O quinto e último capítulo trata das conclusões finais, apresenta suas contribuições teóricas e metodológicas e recomenda alguns novos estudos a partir da observação dos resultados aqui produzidos. O trabalho se encerra com a relação de referências utilizadas na pesquisa, além de apêndices e anexos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as principais contribuições teóricas que motivaram as análises realizadas. Primeiramente é apresentada uma parte conceitual sobre políticas públicas, de caráter introdutório, seguida pela discussão das visões de vários autores que auxiliaram na condução dos estudos sobre o processo de formulação do PRONATEC.

Na segunda seção, é abordada a teoria neoinstitucionalista que viabilizou as análises acerca da influência das regras formais e informais na ação dos atores no processo de formulação de políticas públicas.

A terceira seção faz uma abordagem da Teoria dos Stakeholders, considerada de fundamental importância para o mapeamento dos atores envolvidos nos processos de formulação do PRONATEC, assim como a influência exercida, suas características e seus papéis.

A conclusão do capítulo contempla a elaboração de uma matriz-síntese que vincula as principais referências teóricas que contribuíram para a construção das proposições, definidas com base na reflexão orientada pela literatura consultada.

2.1 Políticas públicas

Uma política pública pode ser considerada uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, um plano de ação deliberado para guiar decisões e alcançar resultados racionais, cujo termo pode ser aplicado para governos, organizações do setor privado e indivíduos. São ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade. Diz respeito à alocação de recursos e esforços para tentar solucionar um determinado problema coletivo (DIAS; MATOS, 2012; DYE, 2002; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; KINGDON, 2011; SANTOS et al., 2007; SOUZA, 2006).

Como regra, a política pública ganha identidade a partir de um conjunto de decisões que definem e instituem normas e regras gerais abstratas (leis, decretos, acordos, convênios, tratados, etc.) que irão pautar comportamentos e ações de atores individuais e coletivos para

geração de resultados concretos destinados a solucionar problemas que deram origem à necessidade da própria configuração da política. A análise de políticas públicas envolve o estudo dessas construções sociais abrangendo os atores envolvidos (estados, organizações públicas ou privadas, atores, etc.), as formas de interação desses atores (normas, leis, rotinas, procedimentos, etc) e os produtos resultantes dessa interação (as políticas, programas, ações e demais decisões) (CALMON; TRINDADE, 2013; SOUZA, 2003).

2.1.1 O processo de formulação de políticas públicas

A expressão “processo de formulação de políticas públicas”, utilizada nesta pesquisa, engloba todo o processo de discussão, aprovação e implementação de políticas públicas. Constitui-se, em muitos casos, num estágio em que os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em ações e programas que produzem resultados ou mudanças concretas no mundo real (ALLISON, GRAHAM; ZELIKOW, 1999; KINGDON, 2011; SABATIER, 2007).

Um problema é considerado como uma discrepância entre a situação social percebida e a desejada e para o qual alternativas serão formuladas a fim de solucioná-lo integralmente ou mitigá-lo. Frequentemente, os governos são confrontados com situações de escolha forçada, onde eles simplesmente não podem ignorar o sentimento público sem arriscar a perda de legitimidade ou credibilidade, e devem dar ao problema em questão alguma prioridade na agenda. Assim, dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar de maneira plena com todas as questões ao mesmo tempo, a atenção dos formuladores de políticas públicas depende da forma como eles as percebem e as interpretam e da forma como são definidas como problemas. De tal modo, concentram sua atenção em algumas questões e ignoram outras. (FISCHER; MILLER; SIDNEY, 2007; GELINSKI; SEIBEL, 2008; KINGDON, 2011)

O estudo da definição da agenda nos permite entender como são interpretados, pelo governo, os problemas fundamentais do Estado. A agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. Buscando compreender porque um determinado assunto passa a chamar a atenção dos formuladores de políticas públicas e ascende à agenda, e por qual motivo alguns temas podem ser descartados, focando sua análise no governo federal norte americano, caracterizando-o como “anarquia organizada”, Kingdon (2011) concluiu que o processo de

formulação da agenda é um processo altamente competitivo e que mudanças na agenda ocorrem quando da convergência de três grandes fluxos: o fluxo dos problemas (*problems*), o fluxo das propostas ou alternativas (*policies*) e o fluxo da política (*politics*). Esses fluxos fluem em grande parte independentes umas dos outros até que as circunstâncias levem a uma convergência resultando em políticas públicas.

Quando um problema entra na agenda governamental, alternativas são formuladas e o comportamento dos atores no jogo do poder ocorre de diferentes formas e cabe ao governo fixar prioridades, metas e objetivos a serem alcançados. Um item pode estar presente na agenda governamental, sem necessariamente ser matéria de decisão. Por sua vez, a passagem para determinada instância decisória não garante a sua implementação, conforme a intenção original do poder em questão. Embora vários atores estejam envolvidos nas atividades de controle ou modelagem da agenda, a maioria das variáveis e mecanismos que afetam o estabelecimento de agendas está fora do controle direto de qualquer ator individual (KINGDON, 2011).

Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários de Estado, bem como atores do Poder Legislativo, destacando que o Congresso é o local central para o processo de formação de agenda, uma vez que os parlamentares são eleitos para satisfazerem seus eleitores e porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas. Cada um dos participantes e os processos pode atuar como um incentivo ou obstáculo (KINGDON, 2011).

Neste aspecto, cabe ressaltar que, sendo o governo visto como uma organização que possui lógica, capacidades, culturas e procedimentos que influenciam suas decisões, a composição de agendas políticas governamentais sofre influência também de diversos atores que possuem ou não relação direta com o governo. Grupos de interesses, pesquisadores, acadêmicos, consultores e a grande massa representada pela opinião pública, circulam entre os meios políticos internos e externos do governo com grande facilidade, constituindo redes de relacionamento, e propondo ideias, fazendo lobbies e construindo influências. Mas a existência destes atores não significa ausência de poder por parte dos integrantes do governo. Os ocupantes de cargos públicos possuem autoridade formal garantida pela constituição e o poder de aturem como *decision-makers* oficiais. (FLEXOR, 2010; KINGDON, 2011; SABATIER, 2007)

Kingdon (2011), em seu modelo de “múltiplos fluxos”, resalta que o clima ou temperamento nacional, as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, bem como as mudanças dentro do próprio governo exercem influência sobre a agenda governamental. Esse temperamento nacional não necessariamente será encontrado nas massas (população como um

todo), mas sim em alguns lugares específicos, como os movimentos sociais, onde organização e lideranças se unem para influenciar políticas públicas e, eventualmente, tais movimentos vitoriosos extrapolam para o público em geral e ocasionam impactos eleitorais.

Este clima possibilita um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas, o que explica porque algumas questões chegam à agenda ao passo que outras são descartadas. Já as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, seja o apoio ou a oposição a uma determinada decisão sinalizam consenso ou conflito em uma arena política podendo influenciar na tomada de uma determinada decisão. Se há um consenso em torno de uma ideia, os políticos normalmente seguem a onda da maioria. Se há conflito, os políticos pesam as forças favoráveis e desfavoráveis e avaliam para que lado vão, ou pelo menos gostam de saber o que vão enfrentar. Em outras palavras, se há consenso em relação a uma proposta, o ambiente é favorável a mudanças, caso contrário, haverá problemas para se determinar de um determinado item fará ou não parte da agenda (KINGDON, 2011).

As mudanças dentro do próprio governo, sejam de pessoas em posições estratégicas, sejam na chefia de órgãos poderão bloquear a entrada ou restringir a permanência de questões na agenda. Outro aspecto que afeta também a agenda pública é a disputa de poder entre o governo em si, agências do governo e os comitês do Congresso. Essa disputa para definir o que compete a quem pode tornar alguns assuntos ignorados por estarem no limiar jurisdicional gerando, muitas vezes, uma morosidade governamental. Não necessariamente essa disputa vai causar a estagnação. Muitas vezes a disputa por um determinado assunto popular conduz os comitês do Congresso a disputarem pela autoria de uma determinada medida acelerando o processo como um todo, ou seja, ao invés de estagnar, a disputa pode conduzir um tópico para agenda mais rapidamente (KINGDON, 2011).

A diferença de um projeto ser ou não acelerado recai principalmente na popularidade do tema, ou seja, se um assunto é popular, pode gerar muita publicidade positiva, não tem opositores e pode ter um impacto eleitoral razoável, sendo rapidamente conduzido para agenda, caso contrário, será deixado de lado. Por isso que é mais propício realizar mudanças na agenda no início de um governo (KINGDON, 2011).

A coalizão construída entre os partidos políticos também é um elemento relevante na definição da agenda de um governo. Temas são elevados ou retirados das agendas governamentais a partir da capacidade dos grupos de pressão criarem fatos políticos. A maioria do Congresso presta pouca atenção a questões nacionais ou ideologia e os presidentes buscam apoio dos legisladores por meio da oferta de empregos e recursos resultando em coalizões

congressionais frouxas e mutáveis (ARMIJO; FAUCHER, 2006; COUTO; ABRUCIO, 2003; KINGDON, 2011).

Na visão de Baumgartner e Jones (1993), para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política faça a conexão entre esse problema e uma possível solução. Esses mesmos autores também conferem ênfase ao papel desempenhado pelos grupos de interesse na definição de questões, especialmente quando essas questões afetam a opinião pública.

Para Kingdon (2011), as atividades dos grupos de interesse são variadas, sendo que umas afetam a formação da agenda e outras as alternativas propostas. Determinados grupos podem ter maior influência por estarem dispersos geograficamente e assim possuírem diversos parlamentares de vários estados representando seus interesses. Além disto, o poder de mobilizar localmente eleitores e articular contatos pode impactar diretamente na formação da agenda. Quando um grupo possui coesão entre seus membros seu poder de barganha junto ao governo é maior.

Couto e Abrucio (2003) observam que as agendas podem contemplar a concretização de políticas públicas, a conformação institucional, e a obtenção de recursos (poder político e econômico). Para os autores, a concretização de políticas assim como a obtenção de recursos afeta a disponibilidade geral de recursos e a posição relativa dos demais atores envolvidos.

Sabatier (2007) ressalta que no processo de formulação de políticas públicas, os problemas são conceituados e levados ao governo para solução. Instituições governamentais formulam alternativas e selecionam soluções políticas e essas soluções são implementadas e avaliadas. Por várias razões, o processo de elaboração e implementação de políticas públicas envolve um conjunto extremamente complexo de elementos que interagem ao longo do tempo.

A formulação de uma política pública representa uma situação de interdependência determinada não somente por restrições constitucionais, tecnológicas e biofísicas, mas pelas preferências e recursos dos atores engajados em ações coletivas e interagindo ao longo do tempo num quadro institucional que se modifica (FLEXOR, 2010; SOUZA, 2006).

A fase de implementação é aquela na quais regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações, é a fase de execução das políticas públicas, não sendo um processo meramente técnico, dado seu caráter conflitivo, a saber, sua dimensão política. É um processo de interação entre a definição de objetivos e as ações a serem empreendidas para alcançá-las. Dada a grande quantidade de órgãos da Administração Pública, níveis de Governo

e grupos afetados que estão imersos em todo processo de implementação de um programa, não se pode chegar aos resultados projetados sem assentimento e colaboração (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

Segundo Sabatier (2007), observa-se nos estudos sobre implementação a presença de duas abordagens, a saber: *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). A abordagem *top-down* parte de uma visão funcionalista e tecnicista, apresentando uma distinção entre os tomadores de decisão e os implementadores considerando a implementação de políticas públicas como uma ação administrativa de encontrar os meios para os fins estabelecidos.

A abordagem *bottom-up* ao invés de assumir que os formuladores de políticas podem controlar diretamente a implementação, considera que o processo de implementação pode ser mais bem-sucedido quando os formuladores de políticas entenderem que são parte de uma rede organizacional, portanto, identifica uma rede de atores envolvida na formulação e na implementação de políticas públicas. Nesta abordagem, a política pública pode ser modificada por aqueles que a implementaram, ou seja, há uma maior discricionariedade por parte dos gestores e burocratas (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014).

Lotta, Pires e Oliveira (2014), consideram que a implementação de políticas públicas envolve barganha e negociação entre aqueles que desejam colocar a política em ação e os de quem as ações dependem, sendo, portanto, parte contínua e integral do processo político.

No entanto, uma das características peculiares dos sistemas políticos em que os processos de formulação de políticas ocorrem é que as interações sempre têm a ver com o quanto autoridade e poder público são compartilhados. Isso significa que, com bastante frequência, os objetivos dos atores políticos não têm nada a ver com o problema, mas estão essencialmente ligados às suas relações com os outros atores. A solução alternativa que eles tendem a preferir não é escolhida com base em sua capacidade de satisfazer a necessidade, a demanda ou a oportunidade na base do processo de decisão, mas pelas consequências que ela tem sobre os recursos e sobre as posições de outros participantes. Seja qual for a preferência da maioria da autoridade pública que tiver que tomar a decisão formal, a oposição tenderá a apoiar o outro lado do conflito, a enfraquecer a política concorrentes (DENTE, 2014).

2.1.2 A ambiguidade nas políticas públicas

Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. É um jogo dinâmico num ambiente marcado por interações complexas entre atores onde soluções, problemas e oportunidades de escolha, problemas e soluções não apresentam relação causal. Nesse ambiente, atores, com interesses e recursos distintos, envolvem-se em interações diferenciadas gerando redes de interações, comunidades e instituições que são incorporadas ou que apenas servem de marco para o processo de elaboração, formação e implementação das políticas públicas. Contudo, nem sempre há um problema claramente definido, nem objetivos coerentes com o problema e nem sempre existem soluções para os problemas. Além disso, uma política nunca se esgota nela mesma e comumente mostra-se um campo de interesses cruzados, diversificados, conflitantes, um ambiente repleto de ambiguidades e incertezas. O governo e, muito menos, o Estado não são agentes unitários, pelo contrário, são compostos por indivíduos que possuem interesses próprios e diferenciados (ALLISON, GRAHAM; ZELIKOW, 1999; MANSKI, 2010; MARCH, 2009).

Na economia, escolher racionalmente significa selecionar a alternativa que maximiza as saídas do sistema para um determinado conjunto de entradas ou a alternativa que minimiza as entradas do sistema para uma determinada saída. A organização tenta minimizar os insumos e maximizar os resultados. O problema de decisão racional é reduzido ao problema de selecionar uma alternativa entre o conjunto de alternativas possíveis sendo que cada uma produz um conjunto de consequências (MARCH, 2009).

A tomada de decisão em políticas públicas, seguindo o modelo da racionalidade, obedece aos passos sequenciais do policy cycle: definição do problema, formação de agenda, formulação de alternativas, processo decisório, implementação e avaliação. Uma política racional, portanto, requer informação, capacidade preditiva e competência para calcular a relação entre os custos e benefícios envolvidos. Todavia, a racionalidade perfeita não existe na realidade, pois a racionalidade humana não processa de maneira absoluta as informações e, além disso, o processo decisório carrega inúmeras ambiguidades. Para Simon (2007), a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto interesse dos decisores etc., mas a racionalidade, segundo este autor, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de um conjunto de regras e incentivos.

As decisões e ações do governo podem não resultar da simples escolha calculada de um agente ou de grupo unificado, tampouco do somatório das preferências dos dirigentes e líderes organizacionais. As decisões e ações podem surgir de um processo de barganha entre os membros individuais do governo com poderes distintos e forças desiguais. Os dirigentes e líderes no governo não formam um grupo monolítico, pois possuem identidade, preferências, objetivos e interpretações heterogêneas, filtrando temas, soluções e oportunidades para decisão de acordo com seus interesses. As políticas públicas são assim geradas a partir da interação de diversos atores, decisores atuantes, controlado por regras institucionais num ambiente influenciado pelo contexto político não seguindo uma regra lógica e totalmente racional. (ALLISON, GRAHAM; ZELIKOW, 1999; KAHNEMAN, 2012; KINGDON, 2011)

Diante da presença de incertezas, ambiguidades e limitações informacionais, é comum que em processos de formulação de políticas ocorram erros, quais sejam entre os mais simples até os de alta complexidade, fazendo com que as previsões políticas sejam muitas vezes bastante imprevisíveis. A ambiguidade está relacionada à falta de clareza ou de consistência na realidade, na causalidade ou na intencionalidade. Embora esteja relacionada à incerteza, dela se distingue, pois, incerteza, na maioria das teorias sobre processo de decisão, se refere à imprecisão das estimativas sobre consequências futuras dependentes de ações presentes. Por outro lado, ambiguidade está relacionada à falta de confiança sobre a veracidade de determinado assunto, regras ou ocasiões de aplicação imprecisas ou contraditórias, resultados cujos caracteres ou implicações são confusas, histórias que não oferecem interpretações únicas e compreensíveis (MARCH, 2009).

A complexidade dos processos faz com que as oportunidades para solução de problemas sejam confusas gerando interpretações incertas e conexões vagas, com a ocorrência de decisões automáticas e problemas não muito claros e consistentes, ou seja, com a presença de situações ambíguas. Entender como a tomada de decisões em estruturas complexas ocorre, e não as confundir com processos mais simples, é um pré-requisito para o entendimento da formulação de políticas nas sociedades modernas (HOWLETT, 2007; MARCH, 2009).

2.1.3 Outros elementos do processo de formulação de políticas públicas

Estudando o caso brasileiro, Alston et al (2006), verificou que a Constituição Brasileira de 1988 (CF88) definiu as instituições políticas no Brasil e os poderes dos atores políticos no

processo de formulação de políticas, após o fim do governo militar em 1985. Dessa forma, a formulação de políticas públicas inicia-se a partir da interação entre o Presidente da República, os membros do Congresso e os demais atores capazes de interferir nesse processo, onde atendendo a uma relação de preferência hierárquica, nos primeiros itens da agenda estariam as políticas relacionadas à promoção da estabilidade macroeconômica e ao crescimento. Posteriormente, entrariam as políticas que visem promover oportunidades econômicas, seguidas por políticas visando a redução da pobreza e, por último, as políticas relacionadas com a reforma agrária e meio ambiente.

Souza (2002) ressalta que o processo de redemocratização tornou o Brasil um país altamente descentralizado em comparação com outros países federativos, o que, por sua vez, trouxe inúmeras mudanças nas relações intergovernamentais e no poder relativo dos governos e das sociedades locais. Segundo a autora, complexos arranjos e articulações foram montados em função das relações intergovernamentais.

Para Couto e Abrúcio (2003), na busca de seus objetivos, os atores levam em consideração a agenda (os fins perseguidos), as restrições de recursos disponíveis para sua persecução, os parâmetros institucionais e os demais atores envolvidos (com suas intenções e recursos). Segundo os autores, determinadas políticas mudam de tal forma a distribuição dos mais variados recursos na sociedade que sua implementação afeta diretamente o jogo político. A preferência por diferentes arcabouços institucionais é também influenciada pela distribuição dos recursos entre os atores, já que diferentes regras afetam de forma distinta atores desiguais. Diferentes fins serão perseguidos em função do tipo de recursos de que dispõem os atores, com vistas a seu incremento ou à sua preservação. Segundo os autores:

Os parâmetros institucionais definem, em primeiro lugar, as condições de relacionamento dos atores, pois estipulam as regras para essa interação. Entre as regras, podem figurar algumas que regulem a maneira pela qual os diferentes atores utilizarão os recursos de que dispõem, assim como outras que estipulem transferências ou redistribuição de recursos para e/ou entre eles. E justamente pelo fato de os parâmetros institucionais afetarem a distribuição e/ou a utilização dos recursos entre os atores, eles não podem ser considerados neutros em princípio, meros instrumentos de ordenação imparcial do jogo político (Couto e Abrúcio, 2003, p.271)

Dente (2014) apresenta quatro tipos de recursos que são mais comuns em processos de políticas públicas: recursos políticos, recursos econômicos, recursos legais e recursos cognitivos. Recursos políticos são a quantidade de consenso que um ator é capaz de obter. Pode se referir a toda a população ou a grupos sociais específicos envolvidos nas diferentes políticas

públicas. Pode ser confirmado através de eleições ou referendos, pode ser modificado através de campanhas de informação e comunicação e, muitas vezes, sofre de eventos externos. Os recursos econômicos e financeiros consistem na capacidade de mobilizar dinheiro ou qualquer forma de riqueza para modificar o comportamento de outros atores. Os recursos econômicos são importantes, uma vez que podem ser usados diretamente para influenciar o comportamento dos indivíduos cuja concordância é útil para tornar a decisão possível e eficaz. Fazem parte do intercâmbio político.

Considerando que os conflitos ou a busca de acordos e/ou coalizões variam de acordo com o cálculo da distribuição de recursos entre os atores, este fator pode frequentemente ser mais importante na concretização de alianças do que uma coincidência de fins, alterando as metas previamente estabelecidas pelos atores para si mesmos (COUTO; ABRUCIO, 2003).

Recursos legais são considerados como as vantagens ou desvantagens, atribuídas a assuntos particulares por regulamentos legais e, em geral, por decisões de autoridade legislativa e administrativa. A decisão de como usar os recursos legais também depende dos outros recursos que os participantes podem usar. Por exemplo, se um inovador sabe que precisará da cooperação de outros atores na fase de implementação da política, forçar a decisão usando suas próprias prerrogativas legais seria uma estratégia ruim, já que, na melhor das hipóteses, arriscasse a gerar cooperação relutante. O último tipo de recursos que podem ser mobilizados nos processos decisórios são os recursos cognitivos, ou seja, a disponibilidade de informações importantes ou modelos conceituais para o processo decisório. O conhecimento é um elemento necessário para tomar decisões apropriadas e isso está implícito em várias teorizações sobre o processo de decisão (DENTE, 2014).

Para Dente (2014) é bastante óbvio que, para um ator ser capaz de moldar os resultados de um processo de decisão, suas ações devem, pelo menos potencialmente, gerar efeitos relevantes para os outros participantes da decisão. O autor ressalta que o fato de a solução proposta ser a melhor possível não é condição necessária nem suficiente para efetivar sua ação, uma vez que a história das políticas públicas é cheia de fracassos e algumas alternativas, que deveriam ter resolvido o problema, e que estavam presentes no mercado intelectual, nem sequer foram consideradas, ou brutalmente derrotadas, pelo fato de terem sido propostas por sujeitos incapazes de captar a atenção de outros participantes.

Toda política pública possui uma intencionalidade e, para compreendê-la, é preciso conhecer a identidade de seus formuladores e o contexto político, social, econômico e histórico em que foram elaboradas. Sugiyama (2012) observa que as políticas sociais em educação e

saúde constituem os casos mais prováveis para um argumento de incentivos políticos. Segundo a autora, historicamente, os setores da educação e da saúde têm sido particularmente propensos a manipulações políticas por políticos locais envolvidos em políticas tradicionais.

Considerando que uma política pública envolve e se constitui a partir da articulação de um aglomerado de instituições, pressupõe-se que elementos capazes de moldar a identidade, o poder e ação dos atores, exercem influência sobre seus resultados. Como conjunto de regras e comportamentos com influências na alocação de recursos na sociedade, o contexto de desenvolvimento de políticas públicas também passou a ser objeto de análises institucionalistas e para entender como a ação dos atores no PRONATEC são influenciadas por regras formais e informais, a seguir serão analisados o papel das instituições nas políticas públicas.

2.2 As abordagens do neoinstitucionalismo na análise de políticas públicas

As instituições são as restrições humanamente concebidas que estruturam a interação política, econômica e social. Elas consistem em restrições informais (sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta) e regras formais (constituições, leis, direitos de propriedade). Ao longo da história, instituições foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza. Eles evoluem de forma incremental, conectando o passado com o presente e o futuro. Dessa forma, a história é em grande parte uma história de evolução institucional na qual o desempenho histórico das economias só pode ser entendido como parte de uma história sequencial (NORTH, 1991).

O ambiente institucional cria um conjunto de crenças e valores pelos quais o comportamento organizacional deve ser orientado de forma a obter legitimidade. Consiste na elaboração de regras e requisitos aos quais a organização individual deve obedecer para receber apoio e legitimidade. Não apenas indivíduos ou grupos têm força relevante para influenciarem as políticas públicas, mas também, as regras formais e informais que regem as instituições (GREENWOOD; HININGS, 1996; MEYER; ROWAN, 1977; SOUZA, 2006).

O institucionalismo consiste numa abordagem teórica distinta que busca explicar os mecanismos pelos quais as ações sociais, políticas e econômicas ocorrem e como as escolhas sociais são modeladas, mediadas e canalizadas por determinados arranjos. A institucionalização representa um processo que está condicionado pela conformidade das organizações às normas

socialmente aceitas. Seguindo esta forma de análise, a legitimidade é obrigatória para as organizações, enquanto entidades sociais. Com isso, as organizações buscam adequar suas práticas e estruturas aos valores presentes no ambiente no qual elas estão inseridas (DIMAGGIO; POWELL, 1983; MEYER; ROWAN, 1977).

A Teoria Institucional é composta por duas divisões: o velho institucionalismo e o novo institucionalismo. No velho institucionalismo, organizações se tornam institucionalizadas quando estas se encontram imersas em sistemas de valores internalizados pelos indivíduos, os quais experimentam comprometimento com as estruturas e processos organizacionais e suas preferências são modeladas por normas e atitudes. O novo institucionalismo, no entanto, concebe a institucionalização como um processo cognitivo. No velho institucionalismo questões de influência e coalizões são centrais para análise organizacional. No novo institucionalismo, no entanto, conflitos de interesse dentro e entre organizações têm uma importância reduzida (GREENWOOD; HININGS, 1996).

O Novo Institucionalismo pode ser considerado uma das abordagens teóricas mais influentes na ciência política contemporânea, em especial nos estudos sobre políticas públicas. O pressuposto básico dessa linha teórica é a ideia de que as instituições afetam o comportamento de atores sociais. Apesar dessa orientação teórica geral, o Novo Institucionalismo reúne diferentes argumentos, cada qual assumindo pressupostos específicos (GREENWOOD; HININGS, 1996).

Pesquisadores têm identificado um considerável progresso a partir da combinação de sistemas de significados, elementos simbólicos, processos regulativos e sistemas de governança nas explicações do comportamento macro organizacional. Esse novo direcionamento reflete a convergência de proposições do velho e do novo institucionalismo, configurando uma nova e ampla agenda de pesquisa, a qual inclui temas como estratégia, poder, eficiência e mudança, denominado por alguns teóricos, de neoinstitucionalismo (DIMAGGIO; POWELL, 1983; GREENWOOD; HININGS, 1996).

A perspectiva neoinstitucionalista argumenta que as instituições não apenas definem a distribuição do poder, como também os interesses e as preferências dos atores que condicionam a forma como os problemas serão entendidos. A necessidade de legitimação e adequação às normas faz com que as organizações se sintam pressionadas a aderirem a programas e políticas públicas por diversas razões que vão desde a obrigatoriedade até a necessidade de obtenção de recursos e incentivos os quais só serão obtidos a partir do momento em que assentirem em participar destes programas e políticas (DIMAGGIO; POWELL, 1983).

Peres (2008) destaca que abordagens de natureza muito formal começavam a ser consideradas ineficientes para a explicação dos novos fenômenos políticos que surgiram a partir da década de 1930. Em decorrência disso, após a Segunda Guerra Mundial, os estudos passaram a focar em dados empíricos da dinâmica real dos atores e dos comportamentos.

Os neoinstitucionalistas tendem a enfatizar o caráter mais amplo de instituições se comparado ao das organizações. Instituições, na definição neoinstitucionalista de North (1991), são vistas como as regras do jogo e são constituídas por regras formais, como leis, constituições, estatutos, estruturas de direitos de propriedade e contratos individuais; regras informais, como sanções, tabus, costumes, tradições e códigos de conduta e; pela capacidade de fazê-las cumprir (*enforcement*) pelos próprios agentes ou por órgãos externos.

Instituições podem ser criadas, como as constituições nacionais, ou surgem no tempo, por meio de leis comuns, por exemplo. Elas dão forma ao modo como os diferentes atores políticos definem seus interesses e metas e como estruturam as relações de poder de uns em relação aos outros, bem como a distribuição de recursos. Indivíduos são vistos como um ente profundamente imbricado no mundo das instituições, composto por símbolos e rotinas que oferecem um filtro para a interpretação da situação e da pessoa, a partir dos quais os cursos de ação são construídos (GALA, 2003; HALL; TAYLOR, 2003b; NORTH, 1991).

Hall e Taylor (2003) distinguem três diferentes escolas de pensamento neoinstitucionalista: o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional, e o institucionalismo sociológico, todas pretendendo elucidar o papel desempenhado pelas instituições na determinação de resultados sociais e políticos. O institucionalismo histórico desenvolveu-se como reação contra a análise da vida política em termos de grupos e contra o estruturo-funcionalismo, que dominavam a ciência política nos anos 60 e 70. O Estado não é visto como um agente neutro, mas como um complexo de instituições capaz de estruturar o conflito entre os grupos. Os teóricos dessa linha têm a tendência a associar as instituições às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações formais e enfatizam as assimetrias de poder associadas ao funcionamento e ao desenvolvimento das instituições. Criticavam a tendência de numerosos estruturo-funcionalistas a considerar as características sociais, psicológicas ou culturais dos indivíduos como os parâmetros responsáveis por uma boa parte do funcionamento do sistema.

O institucionalismo histórico elege como objeto de estudo, portanto, não apenas o indivíduo hipotético-dedutivo, mas o coletivo de agentes em interação contínua, seja no âmbito de instituições, seja com os atores que pressionam por mudanças institucionais. Nesse sentido,

os resultados das escolhas sociais são mais fluídos e imprevisíveis, uma vez que as interações se dão entre agentes cujas ações detêm finalidades mais amplas e entre agentes dentro e fora das instituições. Para os institucionalistas históricos, conjunturas sócio históricas e contextos institucionais nos quais as interações entre os atores políticos se dão não apenas configuram as estratégias e os objetivos dos atores, como também influenciam diretamente os resultados políticos das interações entre eles. Tendem a formar uma concepção do desenvolvimento institucional que privilegia as trajetórias, as situações críticas e as consequências imprevistas. Vinculam-se estreitamente a uma concepção particular do desenvolvimento histórico (HALL; TAYLOR, 1996).

Uma questão crucial para toda análise institucional é a seguinte: como as instituições afetam o comportamento dos indivíduos? Os neoinstitucionalistas fornecem dois tipos de resposta a essa questão, que podem ser designadas como a “perspectiva calculadora”, onde os indivíduos buscam maximizar seu rendimento, examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo e a “perspectiva cultural”, na qual, embora reconhecendo que o comportamento humano é racional e orientado para fins, enfatiza o fato de que os indivíduos recorrem com frequência a protocolos estabelecidos ou a modelos de comportamento já conhecidos para atingir seus objetivos, ou seja, vão em busca da satisfação dos seus objetivos, que pode não ser o “ótimo”, mas aquele que “satisfaz”. Para os teóricos desta linha, os indivíduos são concebidos como uma entidade profundamente envolvida num mundo de instituições composto de símbolos, de cenários e de protocolos. Ambas perspectivas são utilizadas pelos teóricos do neoinstitucionalismo histórico quando tratam da relação entre instituições e ações na sua análise. Consiste na importância dada ao poder, em particular às relações de poder assimétricas, observando como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais (HALL; TAYLOR, 2003a).

Um dos principais argumentos do institucionalismo histórico é o de que as escolhas realizadas no momento de formação das instituições e das políticas exercem um efeito de constrangimento sobre o seu futuro desenvolvimento. Nesse sentido, Hall e Taylor (2003a) ressaltam que os institucionalistas históricos estão associados com uma perspectiva particular de desenvolvimento histórico, defendendo um modelo de causalidade social que é dependente da trajetória (*path dependente*) e que, por sua vez, rejeita a ideia de que as mesmas forças operativas gerarão os mesmos resultados em todos os lugares argumentando que o efeito de tais forças será mediado por características contextuais de uma dada situação frequentemente herdadas do passado.

O pressuposto da Escolha Racional é que os atores sociais são intencionados e orientados por objetivos, significa que os indivíduos possuem preferências e metas e que buscam a realização destas metas, calculam as formas mais eficientes de atingi-las, sendo o indivíduo, portanto, maximizador de preferências. A criação e permanência das instituições estão ligadas a uma noção de eficiência. Exemplos de tais instituições remetem, fundamentalmente, ao poder de agenda, à estrutura partidária das comissões, aos poderes de decisão das comissões, às restrições/possibilidades de encaminhamento de emendas a peças legislativas por parte de legisladores individuais etc. Tendem a considerar a vida política como uma série de dilemas de ação sugeridas pelas próprias instituições visando seus próprios interesses ou benefícios (HALL; TAYLOR, 1996).

O institucionalismo da escolha racional predomina o estudo do comportamento do indivíduo em detrimento da influência das instituições sobre este. Os teóricos enfatizam o papel da interação estratégica na determinação das situações políticas, por fim, os institucionalistas dessa escola desenvolveram um enfoque que lhe é próprio no tocante à explicação da origem das instituições. Entretanto, assim como os teóricos do institucionalismo histórico, os teóricos da escolha racional negligenciam a influência das instituições informais e explica a permanência das instituições a partir das vantagens que ela oferece aos atores políticos, mas as explicações sobre suas origens seriam insuficientes. Os argumentos utilizados não levam em consideração os efeitos não intencionais e a ineficiência de algumas instituições, e atribuem controle expressivo dos atores políticos nesse processo. Tais explicações só podem ser utilizadas em alguns contextos (HALL; TAYLOR, 1996).

Os teóricos do institucionalismo sociológico tendem a definir as instituições de maneira muito mais global do que os pesquisadores em Ciência Política, incluindo não só as regras, procedimentos ou normas formais, mas também os sistemas de símbolos, os esquemas cognitivos e os modelos morais que fornecem “padrões de significação” que guiam a ação humana. Dessa posição derivam duas consequências importantes: as instituições influenciam não apenas os cálculos estratégicos dos indivíduos, como sustentam os teóricos da escola da escolha racional, mas também suas preferências mais fundamentais; a identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social. Os teóricos do institucionalismo sociológico sustentam que, uma vez confrontado com uma situação, o indivíduo deve encontrar um meio de identificá-la e de reagir a ela, e que os cenários ou modelos inerentes ao mundo da

instituição lhe oferecem os meios de resolver uma e outra dessas tarefas, não raro de modo relativamente simultâneo (HALL; TAYLOR, 1996).

As políticas públicas estabelecem regras, não apenas para os tomadores de decisão, mas também para o público em geral, regras que precisam ser implementadas e que são legítimas e impostas por atores que agem em função da sociedade como um todo. Geralmente quem cria as regras não é quem as implementa. Em última instância, o impacto de uma instituição será determinado pela interação contínua entre quem formula as regras e quem as cumpre. Inevitavelmente novas interpretações surgirão e a direção dessas interpretações é imprevisível. Logo, a implementação implica em um sistema de interação social e instituições são sempre instituições sociais (MAHONEY; THELEN, 2010).

Flexor (2010) considera que a estrutura institucional molda uma situação de interdependência entre atores e entre grupos de atores que tem consequência sobre dinâmica da política. Para o autor, as regras influenciam a distribuição dos benefícios, os modos de interação e os custos da ação pública. Meyer e Rowan (1977) ressaltam que muitas das estratégias, políticas, programas e procedimentos das organizações modernas são apoiados pela opinião pública, pela visão de atores sociais importantes, pelo conhecimento legitimado pelos sistemas educacionais, pelo prestígio social, pelas leis e pelas definições de negligência e prudência usadas pelas cortes.

Segundo Lauth (2000), verificar se as instituições políticas oficiais funcionam de acordo com suas próprias regras formais e, portanto, descrevem com exatidão as formas relevantes de comportamento político, mostra-se de escopo insuficiente, uma vez que não fornece informações completas quando as instituições não conseguem garantir a ordem para a qual foram criadas, isto é, quando surge uma discrepância entre as normas comportamentais das instituições formais e o comportamento real dos indivíduos.

Helmke e Levitsky (2011) alertam para os riscos na distinção entre regras formais e informais. Segundo os autores as regras informais regulam e limitam o comportamento dos indivíduos sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito. As regularidades comportamentais podem ser produtos de uma variedade de outros incentivos, assim, o conceito de regra informal está associado a uma norma, via de regra não escrita, que tem um poder coercitivo igual o superior à regra formal.

Instituições provocam tensões, por conta de seus efeitos distributivos (resultados) e podem ser contestáveis e sujeitas à dinâmica específica das coalizões. Seus resultados não

refletem objetivos de um único grupo, portanto, podem retratar compromissos entre atores (preferências heterogêneas) de maneira ambígua e produzir consequências inesperadas (MAHONEY; THELEN, 2010).

Para Flexor (2010), atores como ministérios ou empresas têm fronteiras organizacionais mais bem definidas do que coalizões, redes ou movimentos sociais e desenvolvem geralmente uma identidade, recursos e objetivos que lhe são próprios, garantindo certa autonomia em relação aos demais atores da política. Sendo assim, atores organizacionais com uma cultura forte tendem a elaborar estratégias que limitam a adaptabilidade da política ao longo do tempo. Segundo a análise do autor, este fato pode ser um aspecto positivo na medida em que garante a credibilidade do comprometimento da ação pública, entretanto, pode também elevar os custos de ajustes e transição quando surge a necessidade de se alterar os cursos de um programa. Segundo Mahoney e Thelen (2010), é preciso mobilizar recursos políticos tanto para manter quanto para mudar resultados institucionais.

As instituições informais começaram a atrair a atenção dos cientistas políticos, na medida em que as instituições formais falharam em explicar adequadamente muitos comportamentos e resultados políticos. Ignorar as instituições informais implica em risco de perder de vista muitos dos incentivos e restrições subjacentes ao comportamento político. Elas não são escritas e são difíceis de serem identificadas e mensuradas, entretanto, devem ser investigadas para que se possa vir a entender completamente as causas e consequências dos fenômenos políticos (DONNELL, 1996; FLEXOR, 2010; HELMKE; LEVITSKY, 2011; LAUTH, 2000; LAWOTI, 2008).

Tendo em vista a dificuldade de se definir regras informais, dada sua subjetividade, Helmke e Levitsky (2011) consideram que sua identificação requer um questionamento a respeito de como surgiram, por que surgiram e como interagem. Segundo os autores, para se identificar regras informais, deve-se responder a três perguntas básicas: primeiro, quais são as expectativas compartilhadas dos atores sobre as reais restrições que enfrentam. Em segundo lugar, onde se aplicam as regras informais? Em terceiro lugar, como as regras informais são aplicadas? A fim de auxiliar a compreensão das regras informais, estes autores também definiram algumas características que podem ser levantadas, a saber:

1. Regras informais regulam e limitam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito. Seu conceito está associado a uma norma, via de regra não escrita, que tem um poder coercitivo igual o superior à regra formal;

2. Regras informais se apresentam como socialmente compartilhadas, geralmente não escritas e são criadas, comunicadas e validadas fora dos canais oficialmente sancionados;

3. Regras informais apresentam-se como procedimentos não escritos que coexistem com as regras formais, cujos resultados da ação de ambos são convergentes.

4. São arranjos interpretativos das regras formais que levam a resultados divergentes daqueles alcançados pela letra da lei

Mershon (1994) argumenta que os atores políticos criam regras informais para alterar as instituições formais que não funcionam em seu benefício, uma vez que o custo de uma mudança formal é extremamente alto. Segundo a autora, atores sociais agem estrategicamente manipulando o processo de tomada de decisões para que sejam mais favorecidos, visando, finalmente, um resultado que melhor lhe convém, criando uma regra alternativa à formal obtendo ganhos. Assim, as regras informais alteram os efeitos preconizados pelas regras formais, mas sem violá-las diretamente.

Qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir o conceito de dependência da trajetória (*path dependency*). Comumente associado ao novo institucionalismo histórico, este conceito mostra que as instituições se desenvolvem ao longo da história. Reconhece o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas. Indica também que o processo através do qual as instituições de hoje são formadas não é somente relevante, como também, constrange as escolhas para o futuro, ou seja, a trajetória da sociedade não é pré-determinada, mas depende de ocorrências e decisões passadas que vão mudando seu curso, para melhor ou para pior, em outras palavras, eventos passados influenciam a situação presente. Estudos de dependência de trajetória demonstram que a política está frequentemente sujeita a considerável inércia, mas isso não quer dizer que o determinismo histórico seja prevaLENcente, pois novas opções de mudança podem surgir durante a trajetória (FERNANDES, 2002; GALA, 2003; MARTONE, 2007).

North (1991) argumenta que a *path dependency* pode ser proveitosamente aplicada à análise institucional, porque há retornos crescentes para as instituições. No entanto, ele argumenta que a mudança institucional está sempre ocorrendo e é impulsionada pelos interesses (organizados) de certos atores, que estariam a ganhar com uma mudança na estrutura institucional. Mas a mudança institucional geralmente será incremental e limitada porque, embora os atores sejam inovadores e aprendizes, eles são racionalmente limitados e desejam

minimizar os custos de transação. Como a mudança é apenas incremental e limitada, ele a define como dependente de caminho. Este autor vê a existência de custos de transação e de atores racionalmente limitados, fatores que muitas vezes serão exógenos à própria instituição, como fontes de dependência de trajetória.

Os atores, a estrutura institucional e os modos de interação são os componentes básicos das situações de interdependências que caracterizam uma política. Mas para compreender porque estas situações se criam e se desenvolvem é preciso prestar atenção aos resultados distributivos e as relações de poder. Sistemas de regras diferentes têm efeitos dispares sobre os direitos e as capacidades de ações dos participantes da política. O poder de cada ator, depende fundamentalmente de como as regras alteram as capacidades de ações e de como essa distribuição influencia o conteúdo e o grau de dependência mútua dos atores da política. Atores podem transformar o modo como as instituições alocam autoridade, poder e outros recursos (FLEXOR, 2010; MAHONEY; THELEN, 2010).

No caso do PRONATEC, o Governo Federal atendeu a uma demanda do mercado por mão-de-obra qualificada indo ao encontro dos interesses da população que necessitava, dentre outros aspectos, de qualificação profissional para ingressar no mercado de trabalho e obter melhores condições de vida. Entretanto, enfrentou diversas críticas, internas e externas, seja quanto ao rápido trâmite do projeto de lei no Congresso, como em relação às suas decisões estratégicas.

Zittoun (2014) ao analisar o processo político de formulação de políticas públicas, observa que muitos pesquisadores não consideram, em suas análises, a capacidade dos atores políticos de produzirem ou influenciarem políticas e, mais genericamente, de fazer política e restringem suas pesquisas ao papel fundamental que especialistas, burocratas e parceiros sociais e profissionais, desempenham “nos bastidores”. Segundo o autor, é a partir desse momento particular que a análise de políticas públicas se torna complexa. Depois de demonstrar que o discurso político não reflete a realidade e que os políticos têm apenas uma pequena influência na política, os pesquisadores se encontram relativamente despreparados para identificar as questões políticas naquilo que observaram. Segundo o autor, o político muitas vezes desaparece em favor de causalidades alternativas e apolíticas, como conhecimento, especialistas, redes ou mesmo instituições.

Considerando que as políticas públicas são guiadas por interesse dos stakeholders (seja aprovando, influenciando, implementando, monitorando ou ajudando a modificar ações e decisões) e ainda por interesses organizacionais (ARMIJO; FAUCHER, 2006; BONAFONT,

2004; DENTE, 2014; FLEXOR, 2010; GOMES; GOMES, 2007; GOMES; LIDDLE; OLIVEIRA, 2010; KINGDON, 2011; MAHONEY; THELEN, 2010; SAVAGE et al., 1991), para verificar qual a influência das regras formais e informais na atuação dos atores no PRONATEC, é necessário, dentre outros aspectos, identificar que são esses atores, seu grau de influência e seus papéis. Assim, a teoria dos stakeholders se apresenta como relevante para subsidiar tais análises.

2.3 Teoria dos stakeholders

Stakeholders são, na definição de Freeman (1984), qualquer indivíduo ou grupo que pode afetar ou ser afetado no processo de alcançar os objetivos de uma dada organização. A teoria dos stakeholders pode ser vista como a abordagem que combina dependência de recursos e perspectivas institucionais, a fim de compreender as influências ambientais (GOMES, 2004).

Sendo uma teoria não acabada, a teoria dos stakeholders é muitas vezes relacionada a outras teorias como a dependência de recursos, o institucionalismo, redes, dentre outras. A decisão sobre a teoria adequada depende dos objetivos da investigação. O conceito de stakeholder, embora sendo originário do setor privado, tornou-se cada vez mais proeminente na literatura de gestão pública nos últimos anos, sendo estudada em vários contextos e por diversos autores (BRYSON; CROSBY; STONE, 2006).

A Teoria dos Stakeholders se refere à natureza das relações entre organizações e seus respectivos stakeholders e os processos e resultados dessas relações para ambos. Alguns stakeholders são internos à organização, outros estão na interface entre a organização e seu ambiente e alguns são externos. Variam em seu significado e no impacto sobre o processo de gestão estratégica, sendo esta empregada como um fundo teórico para investigar as relações entre uma dada organização (pública ou privada) e seu ambiente (GOMES; GOMES, 2007; MITCHELL et al., 1997; SAVAGE et al., 1991).

Os principais objetivos nas pesquisas de stakeholder têm sido identificar quem são os stakeholders de uma organização e qual a influência que os mesmos. Freeman (1984) propôs um mecanismo para identificar as partes interessadas com base em duas dimensões: poder e interesse. Na dimensão de poder, ele propôs três categorias: poder de voto, que seriam aqueles stakeholders que possuem poder institucional para decidir os objetivos da organização; poder

econômico, relativo aos stakeholders com os quais a organização desenvolve relações de dependência; e poder político, relacionados aos stakeholders que são capazes de exercer poder sobre as organizações sob circunstâncias políticas. Na dimensão do interesse, propôs as seguintes categorias: equidade, relacionada aos stakeholders que possuem interesse formal nas atividades da organização; econômico, relacionada aos que têm interesse mercadológico na organização; e difuso, que seriam aqueles que possuem outros tipos de interesse, tais como o governo e a comunidade.

Donaldson e Preston (1995) reforçaram o caráter gerencial e apresentaram três diferentes abordagens da teoria dos stakeholders: precisão descritiva, referente à capacidade da teoria de descrever ou explicar as características e comportamentos específicos das organizações; poder instrumental, pois permite identificar as conexões ou as faltas de conexões existentes; e validade normativa, cujo foco recai nas relações e em questões éticas para a operação e a gestão das organizações.

O modelo de Mitchell et al (1997) de identificação e relevância de stakeholders oferece uma estrutura alternativa para enquadrar e classificar os stakeholders de acordo com as percepções gerenciais das características dos mesmos. O modelo teoriza que os gestores devem tomar decisões sobre o envolvimento dos stakeholders com base em uma avaliação da relevância dos mesmos.

Neste modelo, os stakeholders devem ser identificados a partir de três atributos: o poder da parte interessada de influenciar a organização; a legitimidade da relação da parte interessada com a organização e; a urgência das demandas dos stakeholders à organização. Este critério de diferenciação dos grupos de stakeholders permite estabelecer prioridades e definir quais os interesses que serão atendidos. Através do modelo “*Salience*”, Mitchell et al (1997) propõem um tratamento diferente para poder e legitimidade, insistindo na diferença entre eles e o fato de que, na realidade, pode haver partes interessadas que são percebidas como possuindo poder, mas sem legitimidade, e partes interessadas com legitimidade, mas sem poder

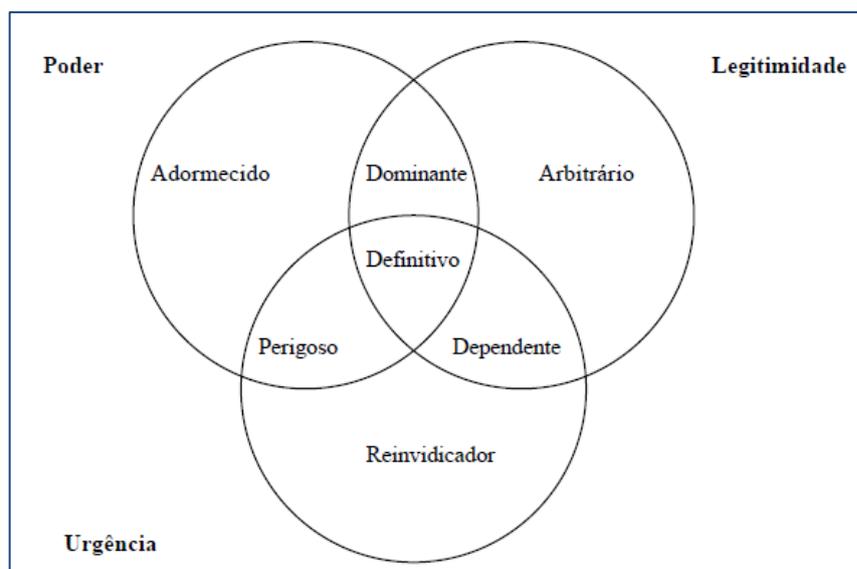
Poder, segundo esses autores resultaria de três dimensões contextuais: normativa, coercitiva e utilitária. Enquanto o poder normativo é demonstrado através do uso de recursos simbólicos, como a atenção da mídia, o poder coercitivo é emanado da aplicação de fontes físicas, incluindo restrição ou força. O poder utilitário resulta da dependência, seja por recursos, seja por informações.

Legitimidade, é definida como a percepção generalizada ou admissão de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias e apropriadas de acordo com um sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições. Tal legitimidade poderia ser percebida de forma diferente nos níveis individual, organizacional e societal. A legitimidade das partes interessadas pode ser normativa: realização de obrigações legais ou morais ou derivado: resultante de aceitação organizacional das reivindicações dos interessados devido ao seu impacto potencial

Urgência implica no grau em que a reivindicação do stakeholder demanda atenção imediata e sua não realização pode gerar prejuízos à organização. Para que uma reivindicação seja atribuída ao atributo de urgência, Mitchell et al (1997) considera que deve cumprir duas condições: ser urgente, "sensível ao tempo" para o stakeholder e ser crítico. A combinação desses atributos gera sete tipos diferentes de stakeholders (figura 1):

1. Stakeholder adormecido - percebido como tendo poder, mas sem legitimidade e sem reivindicações urgentes e isso resulta em falta ou baixo nível de interatividade e envolvimento.
2. Stakeholder arbitrário – possui legitimidade, mas sem poder e reivindicações urgentes. Stakeholders arbitrários podem ser cortejados por alianças perigosas porque estas não têm "legitimidade".
3. Stakeholder reivindicador - possui reivindicações urgentes, mas sem poder e sem legitimidade.
4. Stakeholder dominante - possui poder e legitimidade. Ao contrário do tipo "reivindicador", os dominantes não têm reivindicações urgentes.
5. Stakeholder perigoso – é percebido como tendo poder e reivindicações urgentes, mas não tem legitimidade
6. Stakeholder dependente - possui legitimidade e urgência, mas sem poder. Busca formar alianças com os "dominantes" para usar seu poder para impor suas próprias reivindicações urgentes.
7. Stakeholder definitivo- possui poder e legitimidade

Figura 1: Tipos de Stakeholders



Fonte: Mitchell et al. (1997, p. 874).

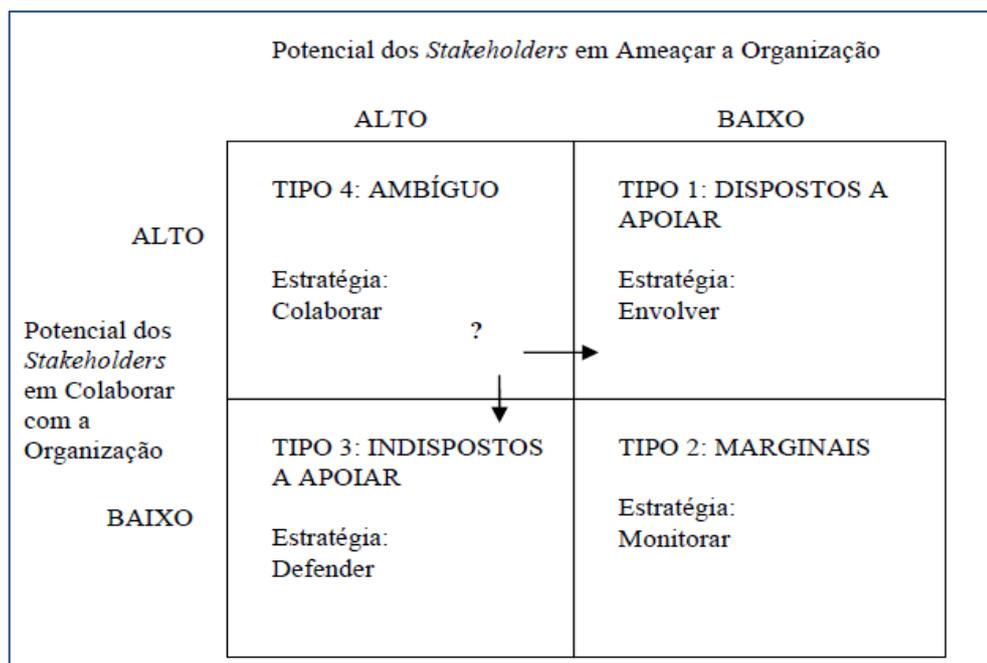
Dependendo da presença ou ausência de um ou vários atributos, podem distinguir-se três classes de partes interessadas: Stakeholders latente, expectante e definitivo. Stakeholders latentes possuem apenas um dos três atributos, conseqüentemente, são tratados com baixa prioridade (baixa relevância). Stakeholders expectantes, apresentam dois atributos relevantes e, conseqüentemente, tratados com prioridade moderada. Os stakeholders nos quais são percebidos os três atributos são denominados stakeholders definitivos e são tratados com alta prioridade (alta relevância).

De acordo com este modelo, as entidades sem poder, legitimidade ou urgência em relação à organização não são consideradas stakeholders e serão percebidas como não tendo qualquer relevância. Poder e legitimidade podem afetar quem será incluído em uma rede e, portanto, a estrutura de rede, as regras de engajamento na rede e os resultados alcançados (KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

Outro modelo considerado relevante é o apresentado por Savage et al (1991). Segundo os autores, para cada decisão estratégica, as organizações geralmente enfrentam um conjunto diversificado de stakeholders com interesses e objetivos variados e, muitas vezes, conflitantes. Em seu modelo, identificam stakeholders que têm a capacidade de influência direta (primários) ou indireta (secundários), ou seja, grupos de atores com potenciais diferenciados de colaboração ou ameaça aos interesses da organização. Estes autores criaram uma matriz classificando os

stakeholders em quatro grupos, onde é possível identificar o grau de influência de cada um dentro da organização e qual a melhor estratégia a se tomar diante de cada um. (figura 2):

Figura 2: Diagnóstico dos Stakeholders baseado no modelo de Savage et al. (1991)



Fonte: (SAVAGE et al., 1991) p.65

1) Stakeholders Dispostos a apoiar – possuem baixo potencial de ameaça e alto potencial de cooperação.

2) Stakeholders Marginais – não são altamente ameaçadores nem especialmente cooperativos. Embora eles potencialmente tenham uma participação na organização e em suas decisões, eles geralmente não estão preocupados com a maioria dos problemas.

3) Stakeholders Indispostos a cooperar – possuem alto potencial de ameaça, mas baixo potencial em cooperação.

4) Stakeholders Ambíguos – elevado potencial de ameaça ou de cooperação.

Segundo Savage et al (1991), o potencial de cooperação entre os stakeholders é muitas vezes ignorado porque as análises geralmente enfatizam os tipos e a magnitude das ameaças dos interessados. A cooperação entre os stakeholders é particularmente relevante porque pode levar as organizações a unirem forças, resultando em melhor gerenciamento das atividades. Quanto mais dependente for o stakeholder da organização, maior a vontade de cooperar.

Bryson (1995) desenvolveu, para a área pública, a identificação e a classificação dos stakeholders mediante taxonomia que incluiu cidadãos, contribuintes, usuários de serviços, outros níveis de governo, funcionários, sindicatos, grupos de interesse e partidos políticos, as comunidades empresariais.

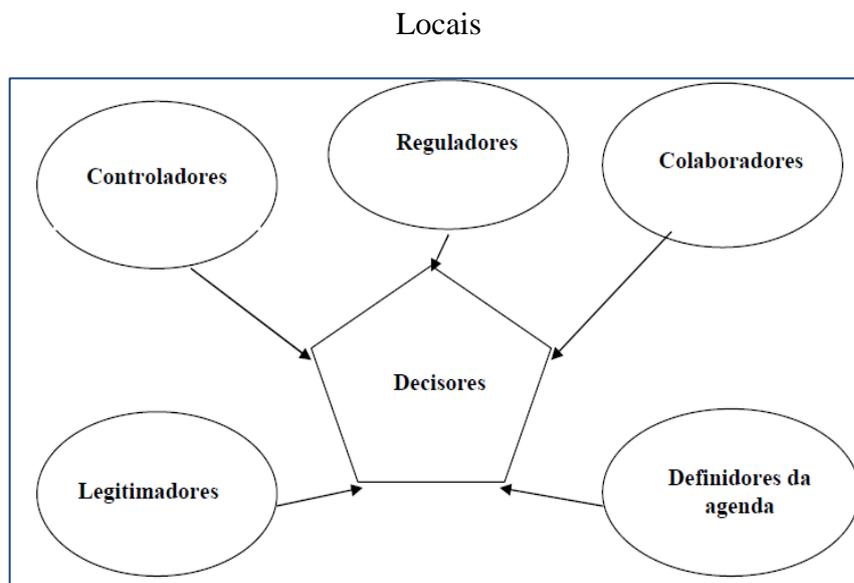
A metodologia de identificação de stakeholders proposta por Winstanley; Sorabji e Dawson (2009), se baseia em duas dimensões:

1. Poder para definir critérios segundo os quais os serviços devem ser fornecidos: esse poder deriva da capacidade de definir objetivos de serviços públicos, para definir o escopo do sistema através do qual o serviço deve ser prestado, para estabelecer ou influenciar os padrões de desempenho para os serviços a serem prestados e, finalmente, para avaliar os resultados definitivos dos serviços públicos.
2. Poder para definir os procedimentos para a prestação de serviços públicos: este tipo de poder é devido a partes interessadas que são responsáveis pela entrega dos próprios serviços ou porque dizem que eles estão no processo ou mesmo porque podem alterar a forma como os serviços são fornecidos.

Gomes; Liddle e Oliveira (2010) propuseram um modelo a partir de comparações realizadas entre os governos do Brasil e da Inglaterra. De acordo com este modelo, o governo local toma decisões regulamentadas, colaboradas, orientadas, legitimadas e inspecionadas por alguns stakeholders influentes que precisam ser levadas em consideração na formulação de estratégia e gerenciamento de desempenho, se desejar ser bem-sucedido.

Este modelo (figura 3) apresenta cinco fontes de influências (clusters) que exigem atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas e explica a influência que os fatores ambientais exercem sobre as organizações através dos stakeholders trabalhando sozinhas ou em grupos, além de permitir melhor identificar os stakeholders e o tipo de influência exercida pelos mesmos. Ao observar as conexões entre as áreas de influência e a célula de decisão, pode-se identificar padrões de dependência de recursos, restrições institucionais e formação de rede.

Figura 3: Modelo de Influência de Stakeholders de Cinco Lados para os Governos



Fonte: Gomes, Liddle e Gomes (2010, p.724)

Segundo o modelo proposto pelos autores, a influência sobre o fornecimento de recursos financeiros decorre do cluster “reguladores”, o que torna o nível central (federal) e outros níveis de governo um forte ator capaz de afetar o desempenho, reduzindo ou ampliando o fluxo de recursos. No cluster “colaboradores”, foram identificados agentes internos e externos que se aproximam do governo local para ajudá-lo a prestar serviços públicos. Ambas as situações são explicadas por uma lógica de dependência de recursos.

No cluster “definidores da agenda”, o governo central e outros níveis de governo podem novamente influenciar o governo local, definindo os principais objetivos que orientarão seus objetivos e metas. A natureza do relacionamento formado entre o governo local e este cluster pode ser explicada pelos princípios da teoria institucional, pois, de acordo com esta teoria, uma organização precisa cumprir com o conjunto de regras e regulamentos derivados do seu ambiente institucional para alcançar a legitimidade. Isso é semelhante ao cluster “legitimadores”, do qual os políticos locais ganham poder e legitimidade para dirigir o governo local por um período de tempo. No cluster “controladores”, mecanismos de controle formais e informais podem ser identificados. Os mecanismos decorrem tanto da necessidade de responsabilizar os gestores do setor público quanto da necessidade da sociedade de garantir que os recursos tenham sido utilizados de acordo com os mecanismos de desempenho institucionalizados, nomeadamente a eficiência, a eficácia, a equidade e a economia. Outro

relacionamento, que na visão dos autores, pode ser explicado por argumentos da teoria institucional.

Para a adoção de qualquer política nova, uma pluralidade de atores tem que estar de acordo com as mudanças propostas. Esses atores podem ser o Presidente da República, órgãos públicos e até mesmo o Congresso. Denominados de atores com poder de veto, pela Ciência Política, podem variar em número, ideologias, grau de cooperação, e outros (HAGGARD, STEPHEN; MCCUBBINS, 1999).

A implementação da política pública reflete um processo de mudança complexo onde as decisões do governo são transformadas em programas, procedimentos, regulamentos ou práticas que visem à melhoria social. Práticas de gestão ineficazes podem fracassar ou tornar inexecutável a implementação de boas políticas públicas. Recentemente, tem havido uma preocupação para com o exame das múltiplas interações que compreendem as chamadas redes de políticas públicas, incluindo a discussão de como a política pública é implementada e executada por meio das mesmas (INGOLD; LEIFELD, 2016; LÖFFER, 2009; MARSH, 1998; PROVAN; KENIS, 2007; PROVAN; MILWARD, 2001; RHODES; MARSH, 1992).

O desenvolvimento das redes de políticas públicas põe em questão o fato de que a análise de políticas públicas não deve ser compreendida unicamente como um processo guiado por lutas entre grupos de pressão para impor suas preferências e interesses sobre o resultado político, muito menos como o resultado de uma ação autônoma do Estado (BONAFONT, 2004).

As redes de políticas públicas configuram-se, assim, como uma nova forma de estruturar políticas e programas públicos, representando um novo desenho caracterizado pela complexidade das relações entre os diversos atores envolvidos. Neste contexto, a forma como se estabelece a comunicação entre os atores que compõem essa rede, bem como as relações de poder são elementos fundamentais para a tomada de decisões e para a implementação das ações.

2.3.1 Stakeholder e redes de políticas públicas

O conceito de rede originalmente surgiu em Ciência Política, nos anos 50 e 60 do século XX, abordando sobre a implementação e as relações intergovernamentais e na literatura sociológica sobre relações interorganizacionais, das décadas de 1960 e 1970. A corrente

originada nos Estados Unidos, advinda na crítica feita ao pluralismo, considera as redes como uma forma genérica de intermediação de interesses. As redes de políticas indicariam relações de dependência entre governo e grupos de interesses, nas quais se faz o intercâmbio de recursos. Na Grã-Bretanha, o estudo partiu do estudo das relações intergovernamentais baseados na ideia central de que a existência de uma rede de políticas, ou mais particularmente de uma comunidade política, delimita a agenda política e daria forma aos resultados da política (KLIJN; KOPPENJAN, 2000; MARSH, 1998; RHODES; MARSH, 1992).

Recentemente, o conceito de rede ganhou destaque no campo das políticas públicas, tanto como fenômeno empírico e estratégia político-administrativa quanto como conceito teórico e analítico. Tal conceito tem sido utilizado para identificar relações relativamente estáveis entre diferentes atores, que podem ser indivíduos, organizações, ou arranjos interorganizacionais, que interagem, por meio de uma estrutura não hierárquica e interdependente que participam da formulação de uma política pública (BONAFONT, 2004; KLIJN; STEIJN; EDELENBOS, 2010).

A proliferação de redes de políticas públicas, na visão de Bonafont (2004), rompe com a visão de Estado monolítico, capaz de definir de forma autônoma o desenvolvimento das políticas. O Estado configura-se agora como uma rede de relações entre os atores sociais, cuja cooperação, conforme entendimento de Hupe (2011) torna-se fator chave para explicar o sucesso ou o fracasso das políticas públicas.

O grau de mobilização dos grupos sociais e a autonomia do Estado são variáveis importantes a serem analisadas, não como variáveis isoladas, mas a partir de sua interconexão, tendo em conta o contexto institucional em que atuam. A ideia de rede serve, entre outras possibilidades, como instrumento para identificar os participantes de um sistema ou subsistema público, bem como para verificar a atividade, conhecimento e recursos de cada um desses participantes (BONAFONT, 2004).

Klijn (1999) destaca que, evoluindo a abordagem de rede para as políticas públicas, de acordo com a grande quantidade de literatura, pode-se caracterizar as redes por três aspectos principais: Dependência, processo e institucionalização. Dependência, na visão do autor, relacionada ao fato dos atores possuírem uma relação de dependência uns com os outros. Processo, uma vez que uma rede de políticas consiste em mais atores e não há nenhum ator único que tem capacidade de direção suficiente para determinar as ações estratégicas dos outros atores, todos os atores têm seus próprios objetivos e interesses. Para o autor, não existe objetivo único que possa ser usado como uma medição de uma política eficaz e a política pública seria,

então, o resultado de uma interação entre vários atores. Institucionalização, relacionado aos diferentes padrões de interação entre as diferentes organizações.

Segundo Marsh (1998) a política pública feita na rede parte da cooperação e construção de consenso e envolve uma troca de recursos entre os atores. O fracasso da política, de acordo com o autor, pode resultar da ausência de atores-chave, da falta de compromisso com metas compartilhadas por um ou mais atores ou informação ou atenção insuficiente.

Marsh e Smith (2000) argumentam que existem três relações interativas ou dialéticas envolvidas entre a estrutura da rede e os agentes que operam dentro delas. Para os autores, ao examinar as redes deve-se observar a institucionalização das relações de poder no interior da mesma, uma vez que a estrutura da rede e a interação entre os stakeholders afetam os resultados das políticas.

Fleury (2005) considera que há uma tendência para a crescente interdependência funcional entre atores públicos e privados na consecução de uma política e que somente por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos para responder de forma eficaz aos problemas de políticas públicas. Para esta autora, as redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos, centrando-se na estrutura e processos através dos quais as políticas públicas se estruturam.

Klijn (1999) ressalta que a análise de rede se centra nos processos em que os atores, baseando-se em regras e recursos da rede, formulam e mudam a política pública. Analisar as redes de políticas públicas, na visão deste autor, também significa analisar os conjuntos de regras formais e informais, ou seja, analisar as instituições, as regras e os recursos que caracterizam estas instituições, e a influência dessas regras e recursos sobre o comportamento estratégico dos atores.

Diversos autores citam as redes como uma alternativa para a formulação de políticas públicas, antes realizadas por meio de estruturas hierarquizadas e unitárias. A interação entre os atores entre si e seu relacionamento com o do Estado são variáveis importantes a serem analisadas em conjunto com o contexto no qual estão inseridos. Dessa forma, as categorias de redes de políticas públicas (*policy networks*) ganham relevância para a análise de políticas públicas (BONAFONT, 2004; DIMAGGIO; POWELL, 1983; FLEURY, 2005).

2.4 Conclusões do capítulo

Instituições são definidas por North (1991) como as “regras do jogo” em uma sociedade, em outras palavras, são as limitações idealizadas pelo homem que estruturam a interação humana. Instituições são compostas por normas e procedimentos, formais e informais, que restringem e condicionam à interação social e constituem o filtro por meio do qual as preferências se traduzem em resultados.

As regras formais se manifestam na forma de leis e constituições formalizadas e escritas, em geral impostas por um governo ou agente com poder de coerção e as regras informais são normas ou códigos de conduta, formados em geral no seio da própria sociedade ou que também são impostas por uma determinada estrutura de poder e de dominação ideológica (NORTH, 1991).

Regras formais e informais guiam o processo decisório nas organizações, porém o ambiente não é apenas marcado por instituições, mas é estruturado também por redes de relações entre indivíduos. A maneira pela qual os interesses se definem, articulam e agregam, depende da estrutura institucional política, social e econômica, que, por sua vez, não apenas afeta a forma e a capacidade de influência dos interesses, mas também o conteúdo desses interesses e preferências dos atores envolvidos (BONAFONT, 2004).

As políticas públicas ocorrem num campo tenso e de elevada densidade política, de relações conflituosas entre Estado e sociedade, entre os poderes de Estado, entre administradores e políticos, recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesses, que influenciam seus resultados e efeitos. O governo e, muito menos, o Estado não são agentes unitários, pelo contrário, são compostos por indivíduos que possuem interesses próprios e diferenciados. O processo decisório é complexo.

As decisões e ações do governo não resultam, portanto, da simples escolha calculada de um agente ou de grupo unificado, tampouco do somatório das preferências dos dirigentes e líderes organizacionais. As decisões e ações, em muitos casos, surgem de um processo de barganha entre os membros individuais do governo com poderes distintos e forças desiguais. Os dirigentes e líderes no governo não formam um grupo monolítico, pois possuem identidade, preferências, objetivos e interpretações heterogêneas, filtrando temas, soluções e oportunidades para decisão de acordo com seus interesses. As políticas públicas são assim geradas a partir da interação de diversos atores, decisores atuantes, controlado por regras institucionais num

ambiente influenciado pelo contexto político não seguindo assim uma regra lógica e totalmente racional (ALLISON, GRAHAM; ZELIKOW, 1999; KAHNEMAN, 2012; KINGDON, 2011).

A construção de consenso político passa necessariamente pela concessão de privilégios em troca de apoio e em muitas situações, as chances das coalizões influenciarem decisões políticas são enormes. A definição de um problema depende essencialmente do modo como os decisores e a sociedade compreendem uma determinada questão. O clima ou temperamento nacional, as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, bem como as mudanças dentro do próprio governo exercem influência sobre a agenda governamental (KINGDON, 2011).

Sabatier e Weible (2007), compreendem a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões que compõem subsistemas formados por atores individuais e coletivos. As instituições políticas no Brasil possuem características muito peculiares: o presidente da república é dotado de poderes constitucionais fortes e, relativamente, parece ter as ferramentas necessárias para realizar trocas com os parlamentares e formar coalizões (entretanto, uma grande coalizão permite, ao presidente da república, um maior grau de liberdade para atuar internamente, mas o torna prisioneiro de compromissos múltiplos, partidários e regionais o que inviabiliza a execução de determinadas ações); os legisladores são eleitos por sistemas de representação proporcional de lista aberta, embora “compreensível” apenas pelos brasileiros; o Congresso tem capacidade relativamente boa de formulação de políticas; uma burocracia forte e; um Judiciário independente.

Uma vez que as políticas públicas envolvem interesses e valores diversos, devem ser tratadas a partir dessa perspectiva técnica e política, sendo insuficiente a perspectiva meramente administrativa da gestão pública. A educação tem sido um instrumento significativo de política social, no sentido não só de políticas de bem-estar, mas também como políticas destinadas a lidar com a estrutura da sociedade. A maior parte dos trabalhos publicados no campo das políticas públicas de educação não tem privilegiado o aspecto institucional, evidenciando uma lacuna de pesquisa.

2.5 Modelo teórico-analítico

Com o objetivo de explicitar a vinculação encontrada entre os estudos adotados na construção desse referencial teórico e as proposições adotadas para a condução do trabalho de investigação, foi elaborada a matriz apresentada no Quadro 1, com as contribuições dos

principais autores referenciados. Estes autores serão retomados ao longo do Capítulo 4, no qual são apresentados, analisados e discutidos os dados levantados no decorrer da condução da pesquisa

Quadro 1: Matriz-síntese, com as principais contribuições levantadas na literatura

Referencial Teórico	Premissas	Limitações	Contribuições
Políticas Públicas	<p>Uma política é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público</p> <p>Definem e instituem normas e regras gerais abstratas</p> <p>Envolve atores, troca de recursos</p> <p>Explicam como as agendas governamentais são formuladas e alteradas</p>		<p>Incerteza e ambiguidade nas decisões</p> <p>Análise da trajetória</p> <p>Análise do processo de formulação da política pública</p> <p>Definição de agenda</p>
Teorias Neoinstitucionalistas	<p>As instituições devem definir as regras do jogo e organizam o comportamento dos atores visando os resultados políticos e sociais.</p> <p>Reconhece a importância de esquemas interpretativos, elementos simbólicos, crenças e valores para a compreensão do comportamento macro organizacionais.</p> <p>Processos institucionais internos podem afetar a distribuição de poder, de preferências.</p> <p>Influência mútua entre Estado e sociedade</p>	<p>Vulnerabilidade quanto à visão de mundo, valores, crenças, premissas e conceitos.</p> <p>Desconsidera o papel da influência e resistência nas relações entre a organização e o ambiente.</p> <p>Institucionalistas variam em relação a ênfase dada a aspectos de níveis micro e macro organizacionais, aos pesos relativos dos elementos normativos e cognitivos das instituições e a importância atribuída aos meios de transmissão das mesmas</p>	<p>Importância das regras no tempo</p> <p>O comportamento organizacional deve ser conduzido não por processos de mobilização de interesses, mas por concordância de valores e práticas institucionalizadas.</p> <p>O conceito de instituição utilizado nesses estudos é extremamente amplo, podendo incluir regras formais (Leis, normas e outros procedimentos regimentais) e informais. identificar quais instituições afetam comportamentos individuais e coletivos e como estas instituições operam e resistem</p>
Teoria dos Stakeholders	<p>Qualquer grupo ou indivíduo que pode afetar, ou é afetado, pelo alcance dos propósitos de uma organização.</p> <p>A unidade de análise é a relação entre a organização</p>	<p>Considera as interações realizadas com os stakeholders do ponto de vista do planejamento estratégico</p> <p>Prioriza relações de cooperação. Não busca</p>	<p>Governo, como qualquer outro tipo de organização, precisa criar mecanismos para envolver as Stakeholders em suas atividades, bem como a criação de</p>

	<p>e os grupos e indivíduos que podem afetar ou ser afetados por ele - stakeholders; - Estratégia só é efetiva se satisfizer as necessidades dos múltiplos grupos</p> <p>Articulação política: subsidiar uma decisão democrática.</p>	<p>compreender a formação de coalizões ou grupos de interesse e negligencia a influência das instituições sobre o comportamento dos atores</p> <p>Análises geralmente transversais</p> <p>Não fornece um método para distribuição de recursos entre os stakeholders</p>	<p>mecanismos para gerir suas relações</p> <p>Classifica os atores segundo o tipo e grau de influência sendo úteis na compreensão das ações dos atores perante as instituições.</p> <p>Permite classificar os stakeholders de acordo com seus papéis e características</p>
--	---	---	--

Fonte: Elaboração própria

O próximo capítulo irá discutir as opções e estratégias metodológicas utilizadas para proceder à elaboração da pesquisa proposta.

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

Este capítulo descreve as escolhas metodológicas feitas em relação ao desenho, à natureza da pesquisa, à coleta, ao exame e à análise e confiabilidade dos dados.

Este capítulo está estruturado em cinco seções. Na primeira são apresentadas considerações ontológicas e epistemológicas de modo a justificar a escolha metodológica da pesquisa. Na segunda seção aborda-se a classificação e horizonte temporal da pesquisa. Nas terceira e quarta seções são descritos os procedimentos de coleta e análise dos dados. Na quinta e última seção são abordados o processo de codificação e a descrição da análise categorial.

3.1 Considerações ontológicas e epistemológicas

Burrell e Morgan (1979) propuseram quatro paradigmas a partir do pressuposto de que todas as teorias das organizações são baseadas aspectos filosóficos da ciência e numa teoria da sociedade, definindo-os por meio de pressupostos ontológicos, epistemológicos e sobre a natureza humana. Segundo os autores, independentemente da utilização de um método quantitativo ou qualitativo, o mesmo não pode ser considerado ou apresentado de forma abstrata. As premissas ontológicas dizem respeito à natureza da realidade. As epistemológicas dizem respeito à questão de como tomamos conhecimento da realidade, observa a realidade como uma construção social e analisa processos específicos por meio dos quais a realidade é criada.

Em termos ontológicos, Vergara e Caldas (2005), com base nos argumentos de Burrell e Morgan (1979), ressaltam que pesquisas empíricas de cunho objetivista, buscam a generalização procurando identificar relações entre variáveis, estabelecendo e testando hipóteses, bem como fazendo uso de instrumentos estruturados para a coleta de dados e técnicas estatísticas para o seu tratamento. As pesquisas empíricas de cunho subjetivista, de acordo com estes autores, procuram contemplar a visão de mundo dos sujeitos, definem amostras intencionais, escolhidas por tipicidade ou por acessibilidade, a obtenção dos dados ocorre por meio de técnicas pouco estruturadas.

A epistemologia envolve a reflexão geral em torno da natureza, etapas e limites do conhecimento humano, especialmente nas relações que se estabelecem entre o sujeito que

investiga e o objeto inquirido. Com respeito à base epistemológica, em se tratando das ciências sociais, dois paradigmas de abordagem metodológica empírica coexistem: o positivismo e o interpretacionismo. O positivismo reduz o fenômeno observado a dimensões quantitativas aderentes a leis e princípios. O interpretacionismo é um processo investigativo de compreensão baseado em distintas tradições metodológicas que exploram problemas sociais ou humanos, onde o pesquisador elabora uma imagem holística e complexa, analisam textos, coletam visões detalhadas dos sujeitos de pesquisa (CRESWELL; CLARK, 2013; ROCHA-PINTO; FREITAS; MAISONNAVE, 2008).

Assim, sendo o objetivo da pesquisa verificar qual a influência das regras formais e informais na ação dos atores na formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), a escolha metodológica foi motivada por questões epistemológicas que apontaram a abordagem interpretativista como a mais adequada para o alcance dos objetivos propostos na pesquisa. Sendo que, segundo Denzin e Lincoln (1994, p.197) “o objetivo dos interpretativistas é reconstruir as autocompreensões dos atores engajados em determinadas ações”. Assim, partiu do pressuposto de que a ação humana está repleta de significado e cabe ao pesquisador interpretá-lo.

A partir dos dados vislumbrados pela pesquisa, os mesmos foram analisados tendo por base as premissas teóricas do referencial, a fim de estudá-los quanto à sua adequação e concordância ou inovação com o conhecimento corrente na área.

3.2 Classificação da pesquisa

O caráter de evidência desta pesquisa é qualitativo. Para Börzel (1998), a abordagem qualitativa, é mais orientada para o processo. Centra-se menos na estrutura de interação entre os atores e mais sobre o conteúdo destas interações, através de métodos qualitativos. Creswell e Clark (2013) e Gibbs (2009) destacam algumas características da pesquisa qualitativa, como:

- Os pesquisadores qualitativos estão interessados em ter acesso a experiências, interações, documentos em seu contexto natural. Ocorre em um cenário natural, de maneira que o pesquisador possa ir até o participante, possibilitando uma melhor visão e envolvimento do pesquisador com o participante;

- A pesquisa qualitativa utiliza-se de múltiplos métodos de coletas de dados, que são interativos e humanísticos, e buscam estabelecer harmonia e credibilidade com as pessoas no estudo;
- Uma parte considerável da pesquisa qualitativa surge durante o próprio estudo, podendo as questões de pesquisa mudar e ser refinadas, o processo de coleta de dados pode se alterar para se adequar a novas situações, como dados que se disponibilizam e dados que deixam de estar disponíveis etc.;
- A pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, ou seja, ela surge da interpretação que o pesquisador faz dos dados coletados;
- Na pesquisa qualitativa o destaque não está na busca da quantidade, não se baseando em números e estatísticas, mas enfatizando a qualidade e a profundidade de dados e descobertas a partir de fenômenos.

A opção pela metodologia qualitativa se deu pela natureza investigativa do trabalho. A investigação foi estruturada com fundamento na estratégia de estudo de caso. A escolha pelo estudo de caso decorreu da ampla utilização de estudos de caso em análises de políticas públicas e programas governamentais, o que indica sua pertinência e relevância para estudos realizados na área da administração pública e políticas públicas.

3.3 Caso estudado

Optou-se pelo estudo do Programa Nacional de Acesso ao Sistema de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído pela Lei nº12.513/2011. O PRONATEC teve origem no Projeto de Lei nº 1.209, de 2011, apresentado pelo Poder Executivo em 29 de abril daquele ano. Após tramitar em regime de urgência nas duas Casas do Congresso Nacional, a matéria foi transformada na Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, cujo art. 1º estabelece que a finalidade do programa é a de “ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira”.

O PRONATEC criou novas iniciativas e readequou um conjunto de ações anteriores que vinham sendo desenvolvidas para a expansão da oferta de cursos de educação profissional no Brasil. Entre as novas iniciativas está a Bolsa-Formação, que consiste na oferta, em larga escala, gratuita de cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada, presenciais, custeados

com recursos repassados pelo MEC a instituições de ensino das diversas redes de educação profissional do País.

A escolha pelo PRONATEC ocorreu, primeiramente, a partir da revisão de literatura, onde foi verificado que a grande maioria dos estudos de caso que aplicavam os modelos de análise de políticas, raramente se analisava políticas educacionais, enquanto política pública. Quando as analisavam, voltava-se para questões de acesso e permanência de estudantes ou qualidade do ensino. Segundo, porque a diversidade de atores e interesses que envolviam a formulação do PRONATEC, além dos recursos disponibilizados, torna este programa bastante apropriado para a consecução do objetivo deste trabalho que é verificar qual a influência das regras formais e informais na ação dos atores no processo de formulação do PRONATEC. Dado que o programa é composto por cinco iniciativas, sendo quatro delas uma continuidade de ações passadas, o foco desta pesquisa se voltou para a nova iniciativas do programa, o Bolsa-Formação, dada a diversidade de atores e interesses envolvidos.

Na presente pesquisa, trabalhou-se com uma abordagem descritiva, já que a mesma objetivava identificar as características de um processo (elaboração do PRONATEC), de um grupo (stakeholders de um processo) e a influência das regras formais e informais nesse processo.

3.4 Alcance temporal

Quanto ao alcance temporal, a pesquisa apresenta uma perspectiva longitudinal de análise, conforme definido por Vieira (2007). Aborda o período de formulação, de abril de 2011 a outubro de 2011 e a primeira fase da implementação do PRONATEC (com foco na iniciativa do Bolsa-Formação) a saber, de outubro de 2011 a dezembro de 2014. A opção pelo Bolsa-formação demandou a realização do resgate histórico junto aos atores que participaram da fase inicial do programa.

3.5 Procedimentos de coleta de dados

A presente pesquisa utilizou cinco fontes de dados, a saber:

- 1) artigos científicos (dados secundários);
- 2) documentos oficiais (dados secundários);
- 3) documentos jornalísticos (dados secundários);
- 4) documentos derivados das transcrições das entrevistas (dados primários) e
- 5) Notas Taquigráficas (dados secundários).

Em relação aos artigos científicos, a coleta dos dados baseou-se em teses, dissertações e artigos científicos em que pelo menos estivesse incluído no rol de palavras-chave ou nos resumos, termos como “stakeholder(s)”, “PRONATEC”, “educação profissional”, “regras formais e informais” e “política pública”.

A pesquisa por documentos oficiais baseou-se em leis, resoluções, portarias e notas informativas, assim como o levantamento de relatórios institucionais obtidos no site MAP - Monitoramento e Avaliação de Programas - SETEC/MEC (<https://map.mec.gov.br/>).

Foi realizada coleta de dados em Ferramentas Informacionais para consulta a informações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Cultura (MINC), Ministério da Saúde (MS), Ministério das Comunicações (MC), no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social de Aprendizagem Industrial (SESI), Sistema Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Secretaria de Direitos Humanos, Secretaria de Políticas para as Mulheres, Ministério da Defesa (MD), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA) e Ministério da Integração Nacional (MI).

Nesta fase foi possível a identificação dos principais atores envolvidos nas etapas de formulação do PRONATEC, para posterior agenda de entrevistas. Os documentos foram selecionados de acordo com a pertinência e contribuição para com os casos investigados. Logo, a escolha é caracterizada como proposital, e não aleatória.

Também foram analisados os Relatórios de Auditoria do Tribunal de Contas da união (TCU) e os Relatórios de Gestão da Controladoria Geral da União (CGU), de forma a confrontar

os dados destes relatórios com os dados obtidos nas entrevistas e verificar as similaridades e as contradições.

Os documentos jornalísticos se referem às matérias publicadas na imprensa à época dos debates sobre as proposições legislativas em estudo, discursos de atores relevantes, entrevistas concedidas aos meios de comunicação e outros documentos relativos ao programa em questão.

As entrevistas ocorreram no período de maio a agosto de 2017 e foram realizadas com especialistas que estiveram diretamente envolvidos no processo de formulação do PRONATEC. O roteiro da entrevista foi baseado com questão aberta, a saber: Como você viu o processo de formulação do PRONATEC e quais os principais atores envolvidos neste processo?

A utilização de um roteiro semiestruturado, com questões abertas, apresentou a vantagem de possibilitar a inserção de questões adicionais, esclarecer dúvidas quanto algum termo utilizado ou comentário, atentando-se para não perder o foco do assunto. Além de viabilizar a coleta de dados de elementos históricos relacionados à formulação do PRONATEC, as negociações realizadas, o clima político, uma vez que os sujeitos não mais poderiam ser observados diretamente durante suas atividades e se tratava de um evento ocorrido no passado.

Ao todo foram realizadas 20 (vinte) entrevistas, com média de duração de 31 minutos cada, para àquelas feitas em caráter presencial. As entrevistas foram gravadas em áudio, desde que houvesse o consentimento dos entrevistados. As gravações foram posteriormente transcritas utilizando o software Express Scribe versão 5.85. O Express Scribe é um software profissional projetado para controle de playback de áudio, que auxilia na transcrição das gravações. O material das entrevistas resultou em mais de 110 (cento e dez) páginas de transcrições. Dessa forma, dentre o conjunto de depoimentos colhidos dos entrevistados, elaborou-se citações, com aspas, no decorrer desta pesquisa dos principais atores dessa política. Eletronicamente as transcrições foram enviadas para os entrevistados com vistas à sua aprovação, sendo que aquelas sem retorno após 15(quinze) dias foram considerados aprovadas, garantindo a validade da pesquisa.

As entrevistas foram realizadas com três grupos de atores:

- (1) Secretários de Estado e Diretores,
- (2) Coordenadores e Gerentes, e
- (3) Técnicos e Assessores.

O critério para definição dos atores foi a participação ou o conhecimento do processo de formulação do PRONATEC. Além disso, deve-se dizer que houve uma preocupação em entrevistar mais ou menos o mesmo número de indivíduos para as três categorias. O fim das entrevistas se deu ao se atingir o estado de saturação, quando a inclusão de novos estratos não agrega nada de novo.

As entrevistas com os entrevistados E6, E11, E12, E13 e E17 tiveram características peculiares. O procedimento de coleta dos dados no caso do entrevistado E6 se deu por meio eletrônico, por encaminhamento da questão da pesquisa e recebimento da resposta por endereço eletrônico. As entrevistas realizadas com os entrevistados E11 e E13 ocorreram via Skype. Por fim, as entrevistas realizadas com os entrevistados E12 e E17 se deram por meio telefônico.

Quanto aos procedimentos metodológicos adotados, alguns obstáculos se fizeram presentes, principalmente no que tange a coleta de dados por meio de entrevistas. Como se tratava de um processo antigo, pois a lei foi regulamentada em 2011, e o recorte da pesquisa incluía analisar dados desde o início das discussões que originaram o programa, alguns entrevistados muitas das vezes não se lembravam com detalhes dos acontecimentos dessa época. A análise dos discursos dos parlamentares durante o trâmite do projeto de lei, assim como as reportagens e documentos da época auxiliaram na reconstrução dos fatos sobre a início das discussões. Cabe ressaltar que a análise dos relatórios de gestão da CGU e dos relatórios de auditoria do TCU também foram úteis para confrontar com os resultados das entrevistas e garantir a confiabilidade das análises realizadas.

O uso de entrevistas também trouxe a limitação da dificuldade de acesso a potenciais entrevistados. Algumas entrevistas com lideranças do Partido dos Trabalhadores (PT) não puderam ser realizadas. Alguns potenciais entrevistados não responderam aos contatos que foram realizados e outros se negaram a participar da pesquisa por considerar que o assunto envolvia questões consideradas “sensíveis” de serem respondidas. Assim, foram realizadas entrevistas que supriram a lacuna de informações deixada pela não realização daquelas originalmente projetadas. Cabe também o registro de que duas das entrevistas realizadas (entrevistados E19 e E20) não puderam ser gravadas, por não haver o aceite de gravação pelos entrevistados. Então, procedeu-se com a anotação manual das informações, durante a entrevista. A decisão pela realização de entrevistas decorreu do reconhecimento de que seria a modalidade mais adequada ao tema proposto, dado que as respostas para as perguntas e os objetivos pretendidos pela investigação seriam mais dificilmente obtidas por meio da utilização de outras

técnicas, como observação participante, por exemplo. A tabela 1, a seguir, apresenta uma sistematização dos informantes.

Tabela 1 – Sistematização dos Entrevistados

	Local de atuação atual	Local de atuação à época da elaboração do Pronatec	Cargo que atuava durante a vigência do Pronatec	Duração da entrevista (min)
E1	SENAC	SENAC	Diretora Executiva da Divisão de Educação Profissional	19,38
E2	Instituto Federal de Brasília	MEC/Setec	Diretora de Integração de Redes de Educação Profissional e Tecnológica	17,06
E3	Instituto Federal de Brasília	MEC/Setec	Diretor / Secretário da Educação Profissional e Tecnológica	42,15
E4	Instituto Federal de Brasília	MEC/Setec	Diretora de Políticas da Educação Profissional e Tecnológica	50,17
E5	Instituto Federal de Brasília	MEC/Setec	Diretor de Expansão da Rede Federal	77,9
E6	MDS - Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva	MDS	Diretor do Departamento de Inclusão Produtiva	E-mail
E7	IBGE	MDS	Secretário de Avaliação e Gestão da Informação	28,38
E8	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	MEC/Setec	EPGG/ Coordenação Geral de Certificação de Entidades Beneficiárias na área da Educação	37,47
E9	CNI	CNI	Gerente Executivo de Educação Profissional na SENAI- Departamento Nacional	88,13
E10	Instituto Federal de Brasília	IFB	Coordenadora Adjunta do Pronatec	29,39
E11	Instituto Federal de Pernambuco	MEC/Setec	Coordenador Bolsa-Formação	16,97
E12	Instituto Federal do Rio Grande do Norte	MEC/Setec	Gerente de Projetos	18,09
E13	Instituto Federal do Espírito Santo	MEC/Setec	Coordenador Geral de Planejamento e Gestão da Rede Federal de Educação	11,3
E14	Instituto Federal Fluminense	MEC/Setec	Coordenador Geral de Fortalecimento dos Sistemas Públicos da Secretaria de EPT	36,2
E15	MEC	MEC/Setec	Assessora SETEC	37,1
E16	IPEA	IPEA	Técnico de Planejamento e Pesquisa	23,68
E17	MEC/ Secretaria de Educação Básica	MEC/Setec	Assessora SETEC	16,21
E18	Ministério do Trabalho	MDS	EPGG/ Assessor do Depto de Inclusão Produtiva	19,58
E19	MDS - Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva	MDS	Técnica de Inclusão Social	12
E20	MDS - Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva	MDS	Técnica de Inclusão Social	13

Quanto às notas taquigráficas, foram coletados os discursos realizados em Plenário durante toda a tramitação do projeto até sua consumação em Lei. O período abrangido foi de abril de 2011 até novembro de 2011. Foram analisados 258 discursos, voltados total ou parcialmente à discussão do PRONATEC, totalizando 446 páginas de notas transcritas. A utilização desses dados é considerada relevante, uma vez que na transcrição desses discursos ficaram registradas manifestações que revelaram posicionamentos importantes dos atores, bem como conflitos de interesses que provavelmente não poderiam ser acessados por meio de entrevistas ou questionários, dado o lapso temporal entre os acontecimentos e o momento da coleta de dados desta pesquisa.

3.6 Validade e confiabilidade dos dados

Entende-se por critérios de qualidade na pesquisa qualitativa aqueles que a asseguram validade e confiabilidade. Bauer e Gaskell (2008, p.474), considera que:

Os indicadores de confiabilidade permitem ao leitor e ao receptor da pesquisa estarem "confiantes" de que os resultados da investigação representam a "realidade" e são mais que o produto da imaginação fértil do pesquisador. Em outras palavras, os indicadores de confiabilidade mostram que os resultados não são construídos ou falsificados com objetivos externos a pesquisa. Eles são o resultado de um encontro empírico com o mundo, especificado pelo tempo e espaço, que foi organizado pelos pesquisadores de maneira transparente.

Os critérios utilizados para assegurar a qualidade e confiabilidade desta pesquisa de investigação qualitativa encontram-se inscritos numa metodologia denominada de triangulação. A triangulação é um modo de institucionalização de perspectivas e métodos teóricos, buscando reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa. A técnica contribui tanto por meio de validade quanto de confiabilidade, compondo um quadro mais evidente do fenômeno por meio da convergência.

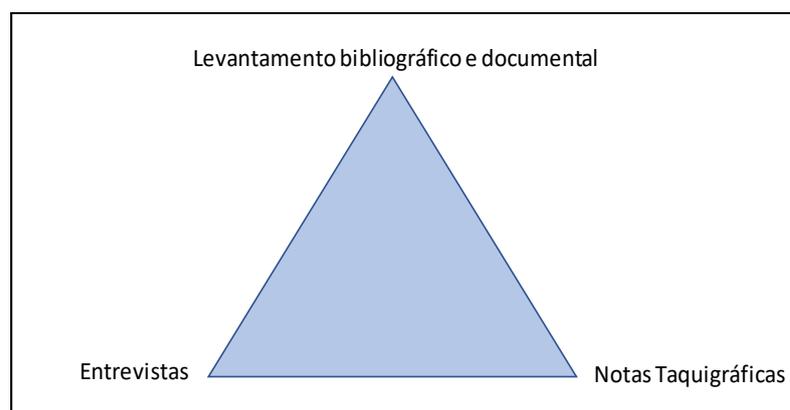
Creswell (2010) sugere a existência de quatro diferentes tipos de triangulação, por meio de múltiplas e diferentes fontes, pesquisadores, métodos e teorias. Indubitavelmente, o primeiro dos modos (fontes) é o mais amplamente difundido e o que quase sempre se pensa quando se aborda o assunto triangulação. Segundo o autor diferentes fontes, tais como entrevistas com gerentes de distintos níveis hierárquicos e diferentes tipos de técnicas de coleta de dados, como

entrevistas e observações sobre determinado caso, podem enriquecer a compreensão sobre o fenômeno estudado.

A avaliação das estruturas, segundo Minayo (2005), contém informações sobre recursos físicos, humanos, materiais, formas de organização e funcionamento (normas e procedimentos) e sobre os estudos dos processos, incluindo-se, dentre outros, as relações interpessoais. Assim, a investigação por triangulação de métodos integra a análise das estruturas, dos processos e dos resultados, a compreensão das relações envolvidas na formulação de políticas públicas e a visão que os stakeholders constroem sobre todo o processo, ou seja, seu desenvolvimento, as relações hierárquicas e técnicas, fazendo dele um construto específico.

Os dados obtidos após o levantamento bibliográfico e documental foram objeto de triangulação com as informações obtidas mediante análise das notas taquigráficas e com as entrevistas semiestruturadas realizando-se a confrontação e triangulação dos resultados obtidos das diferentes fontes (figura 4). Os conteúdos foram novamente confrontados às questões da pesquisa, permitindo que fossem elaborados as conclusões e o desfecho da investigação, buscando evidências causais consistentes e congruentes relacionadas com o objeto de pesquisa. Ressalta-se a preocupação com a validação dos dados das entrevistas pelos próprios entrevistados e com a confiabilidade desses dados por meio de sua categorização e associação com referenciais bibliográficos e documentais.

Figura 4 – Triangulação de dados



Fonte: Elaboração própria

3.7 Procedimento e técnica de análise de dados

Os dados foram tratados por meio de análise de conteúdo, descrita por Bardin (2010) das entrevistas e notas taquigráficas em paralelo com a análise bibliográfica e documental das referências e documentos levantados. Análise de conteúdo, na visão dessa autora, corresponde a um conjunto de técnicas de pesquisa usado para analisar em profundidade as mensagens produzidas por uma pessoa ou por um grupo de pessoas buscando inferências em relação ao emissor, ao receptor e ao tema abordado.

As etapas propostas por Bardin (2010) são organizadas em três fases: 1) pré-análise, onde são feitas, dentre outras, as escolhas dos documentos a serem submetidos à análise; 2) exploração do material, que consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas e; 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, com vistas a captar os conteúdos manifestos e latentes contidos em todo o material coletado (entrevistas e documentos).

Creswell (2010) considera que a análise e interpretação dos dados numa pesquisa qualitativa, trata-se de um processo permanente envolvendo reflexão contínua sobre os dados, formulando questões analíticas e escrevendo anotações durante todo o estudo. Acrescenta ainda que, apesar das diferenças analíticas, os investigadores qualitativos procuram usar um procedimento geral e comunicam, na proposta os passos seguidos na análise de dados.

A partir do momento em que a análise de conteúdo decide codificar seu material, deve se produzir um sistema de categorias de análise. As categorias são, então, rubricas ou classes que reúnem um grupo de elementos (unidades de registro) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão das características comuns destes elementos. O critério de categorização poder ser semântico (categorias temáticas), sintático (os verbos, os adjetivos), léxico (segundo o sentido) e expressivo. Segundo a autora, na análise de entrevistas observa-se a relação do sujeito de pesquisa com o objeto pesquisado, podendo usar diferentes propostas para a realização da análise dos dados. Entre elas pode-se citar a análise de categorial (BARDIN, 2010).

O procedimento de análise envolveu a codificação dos dados de acordo com a categoria de análise, sendo aplicado igualmente às entrevistas e às notas taquigráficas.

3.7.1 Construção das categorias de análise

Após a conclusão da transcrição de cada entrevista, os relatos foram revisados, comparados com o áudio e, eventualmente, corrigidos, com a finalidade de recuperação de aspectos captados no momento da entrevista, mas que não foram captados durante a transcrição. Cada relato foi salvo em arquivo Word, com a nomenclatura associada a cada entrevistado. Após salvos, os arquivos foram transferidos para o software Nvivo@ 11, um software de apoio à análise qualitativa utilizado para a organização e tratamento dos dados e arquivamento dos resultados da codificação

As notas taquigráficas de cada discurso foram salvas em arquivo .pdf, separadas por data e mês de referência. Posteriormente, foram transferidas para o software Nvivo@11, em um novo arquivo, separado do das entrevistas de forma a facilitar a posterior triangulação dos dados.

A construção das categorias de análise teve por base o referencial teórico adotado, assim, como as fontes de consulta utilizadas para esta pesquisa e buscando atingir os objetivos desta, a pesquisa iniciou com um conjunto de cinco variáveis (categorias) para análise: (1) programa (contexto histórico, formulação das alternativas, implementação), (2) Instituições (regras formais, regras informais), (3) Recursos Financeiros, (4) Stakeholders, (5) Redes.

O critério de categorização utilizado correspondeu ao semântico, por exemplo, os elementos (palavras, frases, trechos etc.) que refletem a presença de “regras formais” foram agrupados nesta categoria temática e assim por diante. A categoria “redes” surgiu a partir da análise do funcionamento do programa e dos relatos dos entrevistados que faziam menção constante à forma de coordenação do programa e à forma como os atores se uniram para atingir os objetivos do PRONATEC.

Para a operacionalização do processo de codificação no software NVIVO 11, foram criados “nós” que correspondiam a cada categoria do código de análise. Quando da identificação do posicionamento de cada entrevistado ou discurso sobre determinado tema, este trecho do texto era codificado dentro daquela categoria. Não houve padrão para o tamanho das unidades textuais analisadas. Logo, se a informação necessária para explicar o código estivesse em frases ou parágrafos, toda a unidade era codificada de forma variável. Seguiu-se, portanto, o critério de estabelecimento de uma ideia completa a cada trecho codificado.

As categorias utilizadas na fase de análise categorial são apresentadas em detalhes a seguir:

(1) Programa

Procurou-se nessa categoria, alocar as informações referentes à formulação do PRONATEC. Como em muitos relatos, foi observada referências ao momento político/econômico da formulação do programa, optou-se por criar uma subcategoria, denominada contexto histórico para alocar os relatos e discursos dessa natureza.

1.1 Contexto Histórico

Para se falar sobre a formação para o trabalho, atualmente conhecida como educação profissional, faz-se necessário uma abordagem do seu contexto histórico. O histórico da educação profissional no cenário nacional foi marcado por transformações políticas, sociais, econômicas e culturais. Considerando que os fatores relevantes de contexto podem favorecer ou podem comprometer o desenvolvimento das ações, que é um dado importante da realidade do programa, pois irá permitir conhecer a sustentabilidade das hipóteses assumidas na sua estruturação lógica para o alcance de resultados, esta categoria está relacionada ao momento político da formulação do PRONATEC, pano de fundo para a criação do programa.

1.2 Formulação das alternativas

Inclui aspectos relacionados à motivação, negociações, atores envolvidos (também referenciados na categoria stakeholder)

1.3 Implementação

Esta categoria refere-se ao modo como ocorreu o processo de implementação do PRONATEC, assim como dificuldades encontradas, erros e acertos, negociações e atores (também referenciados na categoria stakeholder)

(2) Stakeholders

Diversos atores participam dos processos de formação e implementação de políticas públicas: indivíduos, grupos ou organizações que exercem influência direta ou indireta, em diferentes momentos. Dessa forma, esta categoria foi criada objetivando identificar nos relatos e nos discursos, os atores, assim como sua influência no processo de formulação do PRONATEC, a fim de compreender as dinâmicas e contribuições dos mesmos.

(3) Instituições

Seguindo a visão neoinstitucionalista, foi considerada como instituições, o conjunto de regras formais e informais. O objetivo da criação desta categoria foi o de identificar, nas entrevistas e nos discursos, elementos que mostrassem a influência das leis, normas, regulamentos, bem como captar elementos que mostrassem ações e atitudes que não estivessem relacionadas ao cumprimento legal, mas que se tornaram comuns ou foram utilizados para se atingir determinados objetivos.

3.1 Regras Formais

A categoria está atrelada à existência de regras formais que moldam o comportamento social, econômico e político (NORTH, 1991). Assim, foram alocados nesta categoria todas as referências ao trâmite da lei e ao caráter legal do processo.

3.2 Regras informais

Conforme apresentado no referencial teórico acerca das instituições, autores como Helmke e Levitsky (2003), Lauth (2000) e Lawoti (2008) ressaltam que pesquisas que deixam de considerar as regras informais correm o risco de perder muitos dos mais importantes incentivos e restrições que fundamentam o comportamento político, uma vez que muitas das "regras do jogo" que orientaram o comportamento político não foram encontradas nas regras formais ou escritas.

Regras formais são aquelas abertamente codificadas, no sentido de que estão estabelecidas e comunicadas através de canais que são amplamente aceitos como oficiais. Dessa forma, esta categoria está relacionada às regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e executadas fora dos canais oficialmente sancionados, as regras informais ou a distância entre as relações entre os poderes do governo que prescrevem as constituições e as práticas reais do governo.

Nesta categoria foram alocadas não somente as referências ao trâmite do processo de formulação do PRONATEC, mas as referências às ações e condutas, comportamentos durante o processo de implementação do mesmo.

Considerando que o escopo das instituições formais é muitas vezes delimitado por leis ou outros estatutos oficiais, o domínio das regras informais geralmente é difícil de discernir. Para ser considerada uma instituição informal, uma regularidade comportamental deve responder a uma violação de regra ou diretriz estabelecida. Em muitos relatos dos entrevistados

e nos discursos analisados, destacou-se a influência dos deputados na aprovação ou não aprovação do projeto legal. Assim, esta categoria também está relacionada com a possibilidade de os atores políticos buscarem mudanças, até mesmo no arcabouço legal para atingir seus objetivos. Esses tipos de comportamentos moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos.

(4) Recursos Financeiros

O objetivo desta categoria foi verificar, nas análises das entrevistas e das notas taquigráficas, relatos sobre a alocação de recursos para o PRONATEC, assim como a forma como essa ação foi conduzida e as intenções observadas.

(5) Redes

Considerando o rol de atores envolvidos nos processos de formulação do PRONATEC, esta categoria tem por finalidade alocar os discursos e relatos referentes as formas de relacionamento entre os atores, referências à redes, coordenação e gerenciamento.

Na tabela 2, a seguir, é apresentada a forma como foi realizada a categorização.

Tabela 2 – Categorias de Análise

Foco	Categorias	Subcategorias	Aspectos a serem investigados	Fontes de Evidência	Referencial Teórico
Formulação e implementação do programa	1. Programa	1.1 Contexto Histórico	Motivação, momento político, barreiras e estratégias adotadas	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Políticas Públicas (Kingdon, 1991); (Couto e Abrúcio, 2003); March (2009); Mainardes (2006) e outros
		1.2 Formulação	Metodologia adotada; Analisar se a metodologia seguida corresponde aos modelos descritos na literatura.	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Políticas Públicas (Kingdon, 1991); (Couto e Abrúcio, 2003); March (2009); Mainardes (2006) e outros
		1.3 Implementação	Aspectos relacionados à implementação do programa, especificamente as ações do Bolsa-formação e a Expensão da Rede Federal	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Políticas Públicas (Kingdon, 1991); (Couto e Abrúcio, 2003); March (2009); Mainardes (2006) e outros
	2. Stakeholders		Identificação dos atores envolvidos; avaliar os mesmos quanto ao: poder, legitimidade e urgência; identificar as relações entre os stakeholders	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Teoria dos Stakeholders (Freeman, 1984); (Gomes e Gomes, 2007); (Savage et al, 1991); Mitchell (1997)
	3. Instituições	3.1 Regras Formais	Legislação. Analisar a influência das regras formais no processo de formulação do programa; Identificar e analisar a legislação	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Teoria Institucional e neoinstitucionalismo (North, 1991); (Hall e Taylor, 1996); (Lauth, 2000); (Lawotti, 2008);
		3.2 Regras Informais	Aspectos relacionados à influência político-partidária para a urgência no trâmite do Projeto de Lei, assim como violação às regras formais	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Teoria Institucional e neoinstitucionalismo (North, 1991); (Hall e Taylor, 1996); (Lauth, 2000); (Lawotti, 2008);
	4. Recursos Financeiros		Alocação de recursos	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Políticas Públicas (Kingdon, 1991); (Couto e Abrúcio, 2003); March (2009); Mainardes (2006) e outros
	5. Redes		Identificar o processo de formação das redes, influência no processo de formulação do programa, coordenação	Entrevistas e notas taquigráficas dos discursos em plenário	Teoria dos Stakeholders (Freeman, 1984); (Gomes e Gomes, 2007); (Savage et al, 1991); Mitchell (1997) e Redes de Políticas Públicas (Klijn; Koppenjan, 2000; Marsh, 1998; Rhodes; Marsh, 1992).

Fonte: Elaboração própria

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO

Neste capítulo serão apresentados, analisados e discutidos os dados obtidos no trabalho de campo, cujo desenvolvimento respeitará a delimitação adotada para a investigação. Para tanto, serão apresentados, analisados e discutidos os dados obtidos, à luz do referencial teórico apresentado no Capítulo 2 e conforme a metodologia descrita no Capítulo 3. A apresentação dos dados foi organizada de forma a responder a cada um dos objetivos específicos, quais sejam:

1. Analisar o processo de formulação do PRONATEC identificando as principais questões objetos de discussão e como estas foram evoluindo ao longo do tempo;
2. Mapear regras formais e informais no processo de formulação do PRONATEC;
3. Identificar os principais stakeholders que participaram do processo;
4. Levantar o papel e os principais interesses dos stakeholders identificados.

4.1 Educação profissional no Brasil: Contexto histórico

Conforme apresentado no capítulo 2 (dois), o institucionalismo histórico é uma vertente no qual procura observar e explicar as instituições tanto como um processo político, quanto temporal. Ou seja, ao mesmo tempo em que atores agem sobre as instituições, as suas decisões serão limitadas por instituições resultantes de outras conjunturas (temporal e de conflito entre os atores).

Assim, a fim de responder o primeiro objetivo específico, é apresentada uma contextualização histórica observando a trajetória da formação profissional, a fim de captar os fatores que influenciaram o processo de criação do PRONATEC e entender como as principais questões, objetos de discussão, foram evoluindo ao longo do tempo.

4.1.1 Do Brasil- colônia ao Império

Os registros que demarcam a história da educação profissional no Brasil demonstram a existência de um ensino dualista e desintegrado do formal, o que evidenciou o desinteresse por esse tipo de educação no país.

A economia colonial brasileira fundada na grande propriedade e na mão-de-obra escrava teve implicações de ordem social e política bastante profundas favorecendo o aparecimento da unidade básica do sistema de produção, de vida social e do sistema de poder representado pela família patriarcal. Com a apropriação privada da terra, os homens se dividiram em classes: a classe dos proprietários e a dos não-proprietário, gerando uma divisão na educação. Essa que antes se identificava com o próprio processo de trabalho, assume um caráter dual, constituindo-se em educação para os homens livres pautada nas atividades intelectuais, enquanto que para os serviçais e escravos coube a educação inerente ao próprio processo de trabalho. Assim, ao mesmo tempo em que se ofereceu à camada dominante a oportunidade de crescimento intelectual, a educação se manteve precária nos demais níveis, atingindo apenas uma minoria que nela procurava uma forma de conquistar ou manter status. Poucas foram as políticas que alcançaram êxito para a efetivação da formação do trabalhador. A escassez de boas políticas e o desinteresse do Estado, revelam a despreocupação em preparar (educar) o trabalhador para o ofício (ROMANELLI, 2005; SAVIANNI, 2007; GOMES, 2013).

Gomes (2004) considera que o descaso com o ensino profissional foi fruto de inúmeras propostas e reformas malsucedidas provenientes de disputas entre classes que sempre existiram no país. Para Romanelli (2005), a função da escola sempre esteve associada à manutenção de privilégios de classes e para isso, utilizaram-se mecanismos de seleção escolar e um conteúdo cultural que não foram capazes de propiciar às diversas camadas sociais uma preparação democrática adequada para os trabalhadores. Segundo esta autora, como o contexto-histórico-social apontava para a produção e para a exportação de produtos primários, não havia necessidade de mão-de-obra mais qualificada. Nas cidades, o trabalho era realizado por profissionais de ofícios urbanos, que aprendiam o ofício no exercício da própria atividade.

Segundo Gomes (2013), a partir de 1549, o ensino formal no Brasil passa a ser realizado pelos jesuítas, que comandavam a educação através da Companhia de Jesus, oferecendo educação escolar a um número restrito de filhos da aristocracia rural e catequese para a população indígena. Romanelli (2005) destaca que no propósito de imitar o estilo da Metrópole, era natural que a camada dominante procurasse copiar os hábitos da camada nobre portuguesa e isso contribuiu significativamente a obra educativa da Companhia de Jesus. O ensino que os padres jesuítas ministravam era completamente alheio à realidade da vida da Colônia e

destinado apenas a dar cultura geral básica, sem a preocupação de qualificar para o trabalho uniforme e neutro, não contribuindo para modificações estruturais na vida econômica e social do Brasil, na época. A educação profissional no Brasil colonial não teve relevância, uma vez que era desnecessária a presença de trabalho técnico especializado, sendo a economia da época, baseada na agricultura rudimentar e no trabalho escravo. O desenvolvimento tecnológico do Brasil ficou estagnado com a proibição da existência de fábricas em 1785, por meio do Alvará de d. Maria I, argumentando que com o desenvolvimento das fábricas e manufaturas, os colonos deixariam de cultivar e explorar as riquezas da terra, e de fazer prosperar a agricultura nas sesmarias.

No início do século XIX, com a transferência da corte portuguesa ao Brasil e a consequente revogação do referido Alvará, D. João VI cria, em 1809, o Colégio das Fábricas, considerado o primeiro estabelecimento instalado pelo poder público destinado à educação profissional no Brasil. Em 1816, cria-se a Escola de Belas Artes, com o objetivo de articular o ensino das ciências e do desenho para os ofícios a serem realizados nas oficinas mecânicas (MOURA, 2010).

Em 1840, foram criadas as escolas de ofício, mantidas pelo Estado e destinadas a ensinar trabalhos manuais e artesanais a órfãos que viviam da produção das próprias escolas. Essas instituições tinham propostas direcionadas para o ensino das primeiras letras e a iniciação aos ofícios como a tipografia, a carpintaria, a sapataria, a tornearia, dentre outras. Com o advento da Revolução Industrial, o ensino básico era visto como uma forma de qualificar os trabalhadores a integrar o processo produtivo. Quanto às tarefas de manutenção, reparos, ajustes das máquinas que, por sua vez, exigiam, além do conhecimento teórico, um preparo específico, fizeram surgir os cursos profissionais organizados no âmbito das empresas ou do sistema de ensino tendo como referência o padrão escolar. Dessa forma, a educação profissional foi vista como instrumento de capacitação para atender ao crescente desenvolvimento industrial e ao ciclo de urbanização, com um caráter assistencialista em relação à classe trabalhadora. Foram criadas ainda instituições destinadas a acolher crianças órfãs e abandonadas, possibilitando-lhes uma base de instrução teórica e prática e iniciando-as no ensino industrial. As mais importantes foram os Liceus de Artes e Ofícios do Rio de Janeiro (1858), de Salvador (1872), do Recife (1880), de São Paulo (1882), de Maceió (1884) e de Ouro Preto (1886) (ROMANELLI, 2005; GOMES, 2013; MOURA, 2010).

4.1.2 Do início do período republicano ao fim do regime militar

Em 1889, ao final do período imperial e um ano após a abolição legal do trabalho escravo no país, o número total de fábricas instaladas era elevado. Em 1909, preocupado com a preparação de funcionários para o exercício profissional, foi sancionado, em 23 de setembro do mesmo ano, pelo então Presidente da República Nilo Peçanha, o Decreto-Lei nº 7.566, que instituiu oficialmente a educação profissional brasileira. Tal fato resultou, dentre outros, na criação de dezenove Escolas de Aprendizes Artífices, subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio, visando preparar gerações futuras para a continuidade dos ofícios, atendendo, assim, a demanda do mercado produtivo, então dominado pela burguesia emergente, qualificando pessoas que o governo chamava de “desafortunadas” à época. Tal fato foi considerado um primeiro ensaio para se formalizar o ensino profissional, que direcionado à classe mais pobre da sociedade, demonstrou, em sua fundação, um preconceito social para com esse nível de ensino (GOMES, 2013) (WITTACZIK, 2008).

Romanelli (2005) e Gomes (2013) destacam que esse preconceito, herdado do período colonial, fez com que as políticas da corte portuguesa e as posteriores a ela, direcionassem sua atenção para o ensino secundário e para o superior, esquecendo-se do primário e da educação profissional, pois se considerava que a classe baixa, basicamente trabalhadores agrícolas, não precisava de escola, o que acabou por fortalecer o dualismo no sistema educacional brasileiro, retrato da organização social brasileira. Dessa forma, as políticas da época, favoreciam o desenvolvimento cultural das camadas mais altas da sociedade e desfavoreciam a educação dos pobres através do descaso político para com a educação básica e o ensino profissional.

Em 1927, o Congresso Nacional sanciona o Projeto de Fidélis Reis, que prevê o oferecimento obrigatório do ensino profissional no país. Em 1930, é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública, caracterizando o primeiro período da história em que a educação é organizada à base de um sistema educacional. Através da Inspeção do Ensino Profissional Técnico, são supervisionadas as Escolas de Aprendizes e Artífices. Foram efetivados uma série de decretos pelo então ministro, Sr. Francisco Campos, cujas mudanças ficaram conhecidas como a Reforma Francisco Campos. Por meio do Decreto nº 19.850, de 11 de abril de 1931, foi criado o Conselho Nacional de Educação, composto por representações do ensino superior e secundário, não havendo representação do magistério, do ensino primário e do ensino profissional. No nível profissionalizante, a reforma organizou o ensino comercial, regulamentando a profissão de contador, por meio do Decreto nº 20.158, de 30 de junho de

1931. O ensino comercial era organizado no ensino médio e só havia uma possibilidade de acesso ao nível superior, que era por meio do curso superior de finanças, o que gerou um desprezo ao ensino profissionalizante (GOMES, 2013; ROMANELLI, 2005).

Em 1932, o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova assumia a perspectiva de uma escola democrática que pudesse proporcionar oportunidades para todos, tanto no que se refere a uma cultura geral, como na possibilidade de especializações organizadas em duas grandes categorias: atividades de humanidades e ciências (de natureza mais intelectual) e cursos de caráter técnico (de natureza mecânica e manual). Moura (2010) ressalta que, apesar do apelo a uma escola democrática, o Manifesto trazia em si, a distinção entre aqueles que pensam e os que executam as atividades.

Em 1937, é outorgada a Constituição Brasileira, sendo a primeira a tratar especificamente de ensino técnico, profissional e industrial. É assinada a Lei nº 378, que transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional, de todos os ramos e graus. Com o advento do Estado Novo e o crescimento interno da indústria, o país demandava mão-de-obra qualificada e devido à economia de guerra, havia dificuldades para se importar técnicos para o trabalho. O Ministério da Educação, em 1938, através da Divisão de Ensino Industrial, elaborou um projeto visando a criação de escolas de aprendizes industriais mantidas e dirigidas pelos estabelecimentos industriais e pelos sindicatos (ROMANELLI, 2005; SOUZA, 2013).

Tal projeto foi enviado à Confederação Nacional da Indústria (CNI) e à Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), na tentativa de conciliá-lo com os anseios dos empresários que se manifestaram contrários a ele devido às despesas que as empresas teriam com pagamento de salários e gastos com instalações e operação das oficinas. Como consequência, o governo baixou o Decreto-Lei nº1.238, em 2 de março de 1939, que obrigava todas as empresas a manter cursos de aperfeiçoamento profissional para adultos e menores e a reservar locais para refeição dos trabalhadores, se tivessem mais de 500 empregados (SOUZA, 2013).

Nesse contexto, surge outra reforma da educação, conhecida como a Reforma Capanema ou Leis Orgânicas do Ensino, organizando o ensino técnico profissional em três áreas da economia, criando a Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei nº4.073/42); a do Ensino Comercial (Decreto-Lei nº6.141/43) e a do Ensino Agrícola (Decreto-Lei nº9.613/46). O Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942 transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em

nível equivalente ao do secundário. Contudo, havia falta de flexibilidade e restringia o acesso ao nível superior, uma vez que tais Leis Orgânicas permitiam apenas o ingresso ao ensino superior no ramo profissional correspondente. Nesse contexto, foram criados os exames de adaptação que permitiriam aos estudantes dos cursos profissionalizantes, o direito de participar dos exames para ingresso no ensino superior, confirmando o domínio da formação das ciências, das humanidades e das letras para a continuidade dos estudos (ESCOTT; MORAES, 2012; GOMES, 2013).

Nas primeiras décadas do século XX, o processo de industrialização aumentou a oferta de trabalho e houve migração de trabalhadores da zona rural para as cidades. Como a maioria dos trabalhadores não possuíam formação específica, o Governo recorreu à institucionalização de agências profissionalizantes, paralelas ao sistema oficial, a fim de qualificar a mão-de-obra para os dois principais pilares da economia: a Indústria e o Comércio.

Com esse intuito, são criados por meio de convênio com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), por meio do Decreto-Lei nº4.408/42, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e, quatro anos mais tarde, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), pelo Decreto-Lei nº 8.621/46, dirigido e organizado pela Confederação Nacional do Comércio (CNC). Sob a égide do paradigma taylorista-fordista, foram desenvolvidos os trabalhos do SENAI e do SENAC. A qualificação era destinada à instrução para o posto ou função, mas não ao desenvolvimento das habilidades inerentes ao trabalhador, o que, por sua vez, restringia a educação para o trabalho ao ensino de práticas meramente operacionais. Dessa forma, ainda se prevalecia o sistema dual, no qual as camadas médias e superiores procuravam o ensino secundário e superior enquanto as camadas populares recorriam às escolas de nível primário e profissional (GOMES, 2013; MOURA, 2010; ROMANELLI, 2005; WITTACZIK, 2008).

De acordo com Müller (2013), para a implantação do SENAI e a delimitação do seu perfil, o presidente Vargas valeu-se do apoio do presidente da CNI, à época, Roberto Simonsen. Segundo relata a autora, em 1937, Simonsen fora indicado pelo presidente para o Conselho Federal para o Comércio Exterior e havia sido membro de duas Comissões Técnicas encarregadas de apresentar ao Governo um projeto de criação de uma instituição exclusivamente voltada para a aprendizagem industrial, ou seja, um órgão privado encarregado de criar e ministrar cursos para operários e aprendizes de empresas, dirigido pelos empresários e mantido com recursos vindos das indústrias através do fundo de aposentadorias e pensões.

Os anos de 1944 e 1945 foram marcados pela euforia desenvolvimentista, quando o empresário Roberto Simonsen (próximo dos industrialistas) e o economista Eugênio Gudin (ligado aos empreendedores do setor agroexportador) travam um debate sobre de que forma se pode gerar o desenvolvimento do Brasil. Entretanto, segundo Moura (2010), o pacto desenvolvimentista se deteriora por diversas razões e nesse contexto, consolida-se a polarização entre os setores populares e um grupo heterogêneo, composto por grandes parcelas da classe média, do capital estrangeiro e das antigas oligarquias, que vai refletir na política educacional da época.

O governo de Juscelino Kubitschek aprofunda a relação entre Estado e economia. O Plano de Metas previa investimentos maciços nas áreas de infraestrutura e, dentre outros aspectos, objetivava a formação de profissionais orientados para as metas de desenvolvimento do país. No ano de 1959, as Escolas Industriais e Técnicas são transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais. Já em 1961, o ensino profissional é equiparado ao ensino acadêmico com a promulgação da Lei nº4.024 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, o que gerou profundas mudanças na política de educação profissional, embora ainda não superando a dualidade estrutural, na perspectiva da existência de duas modalidades distintas de ensino (ESCOTT; MORAES, 2012; MOURA, 2010).

Em meados de 1963, durante o governo do presidente João Goulart, foi concebido o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO). Corresponhia a cursos profissionalizantes, que ocorriam em todo o país, para trabalhadores pouco escolarizados, com encaminhamento para o emprego. Inicialmente denominado como PIPMOI, onde a vogal “I” indicava seu direcionamento para a formação de mão-de-obra para a incipiente indústria brasileira, tratava-se de um programa de natureza transitória e de caráter emergencial que, a princípio, deveria ser executado em vinte meses, mas foi extinto apenas em 1982, em decorrência da crise econômica e da escassez de empregos. O PIPMO foi executado a partir de parcerias, especialmente com os serviços nacionais de aprendizagem, as escolas técnicas, as universidades, as prefeituras, os sindicatos e com as próprias indústrias. Os recursos eram disponibilizados pelo governo federal e os parceiros formadores eram responsáveis pela execução do programa em cada Estado ou região do país (MONTALVÃO, 2015).

Em 1967, o Decreto nº 60.731 transfere as Fazendas Modelos do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação e Cultura que passam a funcionar como escolas-agrícolas (CIAVATTA, 2002).

A educação brasileira sofreu modificações por meio da Lei n.º 5.692/71, que reformou o ensino do 1.º e 2.º grau e tentou impor o ensino médio profissionalizante para todos, porém, essa intenção não se concretizou. Canali (2009) destaca que, apesar dos insucessos, registrou-se, nos anos de 1960 e 1970, a valorização acentuada da mão-de-obra formada nas Escolas Técnicas Federais que era absorvida pelas grandes empresas privadas ou estatais, quase na sua totalidade, devido ao alto padrão de ensino oferecido pelas mesmas.

O termo “educação tecnológica” começou a ser usado no início de 1970, com a criação dos cursos superiores de tecnologia implantados pelo Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza, do Estado de São Paulo (CEETPS), e, a partir de 1972 e expandidos, posteriormente, para todo o país pelo Governo Federal. Foram criados, em 1976, o Centro de Educação Tecnológica da Bahia (CENTEC/BA) e, em 1978, a Lei nº 6.545 transforma três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) em Centros Federais de Educação Tecnológica, que aproveitando a infraestrutura existente das antigas escolas técnicas federais, passou a incluir outros níveis de formação na área tecnológica (WITTACZIK, 2008; CIAVATTA, 2002).

4.1.3 Regime democrático – de 1985 até o Governo FHC

Em 1985 se consolida o processo de redemocratização com o primeiro governo civil, após o longo período de ditadura militar. Os debates entre os diferentes grupos, em torno das mudanças de rumos para a educação brasileira são intensificados.

A Constituição Federal do Brasil de 1988 (CF/88) consolidou o ideal democrático com o viés eminentemente pautado em cidadania. Apelidada de constituição cidadã, por ser a mais completa entre as constituições brasileiras, trouxe a educação sob perspectiva política e de interesse público, e inseriu a educação como um direito social previsto no artigo 6º. A CF/88 exigiu a criação de mecanismos participativos para que os cidadãos se envolvessem na elaboração de políticas através dos conselhos locais. Dessa forma, os cidadãos passaram a ter voz na definição de políticas e na supervisão da formulação de políticas (SANTOS, 2012; SUGIYAMA, 2012).

Em 1990, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional do Transporte (SENAT), o Serviço Nacional de Apoio ao Cooperativismo (SESCOOP) e o Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa (SEBRAE).

Em 1994, durante o Governo Itamar Franco, foi instituída a Lei nº 8.948, de 8 de dezembro, dispondo sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as Escolas Técnicas Federais e as Escolas Agrotécnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs). Cabe ressaltar que, a expansão da oferta da educação profissional somente ocorreria em parceria com os Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que seriam responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino (WITTACZIK, 2008; CIAVATTA, 2002).

No ano seguinte, no Governo Fernando Henrique Cardoso, foi criado o Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), elaborado pelo Ministério do Trabalho por meio da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional, por dois quadriênios de vigência (1995-1998 e 1999-2002), cujo objetivo era aumentar a oferta de educação profissional, de forma que atingisse, anualmente, pelo menos 20% da População Econômica Ativa (PEA). Tendo como principal fonte de financiamento o fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), sua implementação ocorria de forma descentralizada, por meio de Planos Estaduais de Qualificação, coordenados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e estabelecia parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenção entre o Ministério do Trabalho (MTE) e a rede de educação profissional do país (CARDOSO JR et al., 2006).

Lima Filho (2002) destaca que a discussão acerca da definição das políticas de educação profissional no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) foi se desenvolvendo separadamente, tanto no MEC, quanto no Ministério do Trabalho. Em seguida, trabalhou-se uma articulação dos dois ministérios, contando com a participação de outros órgãos governamentais, visando à formulação conjunta de uma proposta de política de educação profissional. Entretanto, a desarticulação entre as políticas conduzidas pelos dois ministérios, gerou uma confusão quanto à definição de competências.

As políticas elaboradas no âmbito do Ministério do Trabalho estavam direcionadas para o papel que a SEFOR deveria assumir no processo de coordenação e articulação da política nacional de formação profissional, sendo esta voltada para construir alternativas para uma parcela considerável da força de trabalho, o trabalhador adulto. Por outro lado, no MEC, as proposições acerca da concepção e da política de educação profissional têm origem na

discussão realizada pela Secretaria de Educação Média e Tecnológica (SEMTEC) sobre o significado do ensino médio, e dizem respeito à função que as escolas técnicas, agrotécnicas e CEFETs desempenhavam na educação de jovens.

Conforme destaca Wittaczik (2008), ao longo do tempo, várias foram as expressões referentes à educação profissional, tais como ensino profissional, formação profissional ou técnico profissional, educação industrial ou técnico-industrial, qualificação, requalificação e capacitação, sem, contudo, obter consenso sobre o significado desses termos.

O termo educação profissional foi introduzido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB/96 (Lei nº 9.394/96, cap. III, art.39): “A educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva.” O ensino profissionalizante passa a ocorrer quase que exclusivamente nas Escolas Técnicas Federais (ETF), Escolas Agrotécnicas Federais (EAF) e em poucos sistemas estaduais de ensino. O novo enfoque dado à educação profissional supõe a superação total do entendimento tradicional de educação profissional como simples instrumento de uma política de cunho assistencialista, ou mesmo como linear ajustamento às demandas do mercado de trabalho, permitindo que os cidadãos, em número cada vez maior, tenham efetivo acesso às conquistas científicas e tecnológicas da sociedade contemporânea (CORDÃO, 2002).

De acordo com Moura (2010), a redação da LDB/96 objetivava consolidar a separação entre o ensino médio e a educação profissional, algo que fora objeto do Projeto de Lei de iniciativa do poder executivo, durante o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, conhecido como PL nº1.603, que tramitava no Congresso Nacional anteriormente à promulgação da LDB/96. Lima Filho (2002) ressalta que na exposição de motivos do referido projeto, o MEC apresentava a perspectiva de redirecionamento do foco de atuação da rede de Escolas Técnicas Federais (ETFs) e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), propondo sua aproximação às estruturas empresariais, mediante o estabelecimento de parcerias com vistas à gestão compartilhada e auto sustentação financeira

Segundo Moura (2010), esse projeto encontrou resistências das mais diversas correntes políticas dentro do Congresso Nacional e gerou uma mobilização contrária da comunidade acadêmica, levando os parlamentares a apresentarem diversas emendas ao mesmo, descaracterizando, dessa maneira, a sua concepção original. Isso levou a uma diminuição da pressão com relação ao trâmite, pelo governo, uma vez que a redação dos artigos 36 e 39 a 42, da LDB/96, possibilitava a regulamentação na linha desejada pelo governo.

Dessa forma, sob o argumento de regulamentar a LDB/96, o governo edita, em abril de 1997, o Decreto nº 2.208/97, no qual o PL nº1.603 foi praticamente todo contemplado, estabelecendo uma reforma da educação profissional. O Decreto Federal nº 2.208/97, afirmou como objetivos da educação profissional: a) formar técnicos de nível médio e tecnólogos de nível superior para os diferentes setores da economia; b) especializar e aperfeiçoar o trabalhador em seus conhecimentos tecnológicos; e c) qualificar, requalificar e treinar jovens e adultos com qualquer nível de escolaridade, para a sua inserção e melhor desempenho no exercício do trabalho. O mesmo decreto distinguia três níveis: o básico, destinado à maioria dos trabalhadores, jovens e adultos, independentemente de escolaridade anterior; o técnico, voltado aos matriculados ou egressos do ensino médio; e o tecnológico, que corresponde aos cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos de nível médio e/ou técnico (SETEC/MEC, 2004).

Para financiar a mencionada reforma, o governo federal negociou empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Esse financiamento foi materializado por meio do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), cujo objetivo era desenvolver ações integradoras da educação e do trabalho, a ciência e a tecnologia, visando a implantação de um novo modelo de educação profissional, que proporcionasse a ampliação de vagas, a diversidade de oferta e a definição de cursos adequados às demandas do mundo do trabalho (CIAVATTA, 2002; MOURA, 2010).

De acordo com Lima Filho (2002), o PROEP contava com 125 milhões de dólares do orçamento da União (MEC), 125 milhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e 250 milhões de dólares provenientes de empréstimo internacional junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que foi o principal financiador externo da reforma. Segundo esse autor, por meio desses recursos, a União e os Estados empreendem transformações significativas nas suas redes de ensino médio e técnico e houve um incremento da participação do setor privado, quer pela transferência da gestão de instituições públicas, quer pelo financiamento de instituições privadas.

Após a publicação do Decreto Federal nº 2.208/97, houve uma série de instrumentos normativos emanados do Executivo que estabeleceram uma separação entre o ensino médio e profissional, gerando sistemas e redes distintas, caracterizando a dualidade estrutural. A reforma da educação profissional, ao desvincular a formação geral da profissional buscou atender às necessidades imediatas do mercado de trabalho, o que caracterizou uma verdadeira mercantilização institucional e pedagógica.

Cabe ressaltar que a reforma impactou as instituições da Rede Federal de Educação Tecnológica, composta pelas Escolas Técnicas, Agrotécnicas e Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), que historicamente desenvolviam cursos técnicos de nível médio integrados ao ensino médio. Houve uma significativa diminuição de vagas na Rede Federal, uma vez que por meio da Portaria nº 646/97, suas instituições ficaram autorizadas a ofertar para o desenvolvimento do ensino médio (propedêutico), a partir de 1998, no máximo 50% do quantitativo de vagas disponibilizadas aos cursos técnicos no ano anterior. Além disso, a educação profissional de nível técnico passou a ser constituída com base em vinte “áreas profissionais”, estabelecidas pela Resolução CNE/CEB nº 04/99 e foram estipuladas, também, as competências gerais e a carga horária mínima de cada área, bem como as competências específicas das habilitações profissionais (LIMA FILHO, 2002).

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005), assim como Kuenzer (2010) avaliam que a Reforma da Educação Profissional promovida no governo de FHC como sendo um projeto de desmonte da rede federal existente e o financiamento da expansão ao setor privado foi considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações com a educação.

Segundo Cardoso Jr et al (2006), embora o modelo de implementação do PLANFOR tenha representado uma importante experiência de descentralização nas políticas de emprego, os problemas de fraude encontrados no Distrito Federal, em 1999, revelaram problemas no controle do Ministério do Trabalho (MTE) sobre a aplicação dos recursos pelos estados. Acrescenta Kuenzer (2010) que, além do mau uso dos recursos públicos, caracterizou-se pela baixa qualidade e baixa efetividade social, resultante da precária articulação com as políticas de geração de emprego e renda, desarticulação das políticas de educação, reduzidos mecanismos de controle social e de participação no planejamento e na gestão dos programas e ênfase em cursos de curta duração focados no desenvolvimento de habilidades específicas.

Ao final do Governo FHC, a educação no Brasil vivia um processo fragmentado de gestão, contendo uma profusão de programas sociais e educativos que buscavam atender a públicos focalizados, revelando grande dispersão de políticas temporárias que se afirmavam mais como políticas de governo que de Estado, cujas bases institucionais de controle social não estavam bem definidas (KUENZER, 2010).

Assim, em 2003, o presidente Lula apresentou uma nova proposta de política pública de educação profissional, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), para o período 2003-2007, que apresentava três grandes objetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor

das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

O discurso hegemônico do Governo Lula defendia que a educação profissional era o caminho para o desenvolvimento social e econômico do país. O tratamento a ser dado à educação profissional, anunciado pelo MEC no início do governo, seria de reconstruí-la como política pública e corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior. A política de educação profissional no Governo Lula, representou a disputa entre os setores progressistas e conservadores da sociedade brasileira pela hegemonia nesse campo.

Uma dessas correções realizadas foi a revogação do Decreto nº 2.208/ 97, através do Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004, restabelecendo-se a possibilidade de integração curricular dos ensinos médio e técnico, de acordo com o que dispõe o artigo nº 36 da LDB/96. Nesse mesmo período foi anunciado um novo programa de educação profissional usando o modelo de parceria público-privado. Esse projeto envolveria a União, o Terceiro Setor e a iniciativa privada na oferta de formação técnica de jovens em cursos de qualificação profissional. Esse programa, implementado a partir de 2005, foi designado como “Escola de Fábrica” (FRIGOTTO; CIAVATTA; RAMOS, 2005).

Em fevereiro de 2005, foi criado, pela Medida Provisória nº 238, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens: Educação, Qualificação e Ação Comunitária (PROJOVEM), tendo por objetivo elevar o grau de escolaridade pela conclusão do ensino fundamental articulado à qualificação profissional e à ação comunitária, tendo em vista a inserção cidadã. Implantado pela Secretaria-Geral da Presidência da República em parceria com o Ministério da Educação, o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, seus destinatários eram jovens de 18 a 24 anos, que terminaram a quarta série, mas não concluíram a oitava série do ensino fundamental e sem vínculos formais.

Em novembro de 2005, instituiu-se pela Lei nº 11.195, que a expansão da oferta da educação profissional preferencialmente ocorreria em parceria com Estados, municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais e ocorre o lançamento da primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a construção de 64 novas unidades de ensino. Também nesse ano ocorreu a transformação do CEFET- Paraná em Universidade Tecnológica Federal do Paraná, considerada a primeira universidade especializada nessa modalidade de ensino no Brasil.

O Decreto nº 5.773/2006 dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Em julho de 2006, por meio do Decreto nº 5.840, foi criado o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA), que regulamenta a formação de jovens e adultos trabalhadores em nível inicial e continuado e em nível de educação profissional de técnica de nível médio, integrada ou concomitante.

Em 2006, o MEC obrigou as instituições da rede federal de educação técnica e tecnológica a destinar o correspondente a 10% das vagas oferecidas em 2005 para o ensino médio integrado à educação profissional destinado a jovens acima de 18 anos e adultos que tenham cursado apenas o ensino fundamental. Ainda no ano de 2006 é lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia para disciplinar as denominações dos cursos oferecidos por instituições de ensino público e privado (WITTACZIK, 2008).

Em novembro do mesmo ano, foi realizada a 1ª Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, realizada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), em parceria com o Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Educação Profissional. Em 2007 foi lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, tendo como meta entregar à população mais 150 novas unidades, perfazendo um total de 354 unidades, até o final de 2010, cobrindo todas as regiões do país, oferecendo cursos de qualificação, de ensino técnico, superior e de pós-graduação, sintonizados com as necessidades de desenvolvimento local e regional.

Durante o ano 2007 também foi criado, por meio do Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro, o programa Brasil Profissionalizado, atuando no fomento de ações voltadas à expansão, ampliação e modernização das escolas das redes estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, com a finalidade de expandir e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica. Os recursos do Brasil Profissionalizado eram repassados para os estados por meio de Termos de Compromissos para construção, reforma e modernização de escolas técnicas, estruturação de laboratórios, além do financiamento de recursos pedagógicos e de formação e qualificação dos profissionais da educação (BRASIL, 2007).

Em 2008, tem-se um novo modelo de instituição de educação profissional e tecnológica, os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), criados por meio da Lei nº 11.892/2008, no âmbito do Ministério da Educação. Essa Lei integrou um conjunto de medidas

normativas que visava à concretização do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) do governo Lula, que o tinha como um dos mais importantes componentes educacionais do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). Os IFETs são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampus, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos às suas práticas pedagógicas (BRASIL, 2008).

Em 2008 é estabelecido, ainda, o Acordo de Gratuidade com o Sistema S (SESC, SESI, SENAI E SENAC), com o compromisso de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes renda familiar de até 1,5 salários-mínimos ou trabalhadores empregados ou desempregados. O ano seguinte é marcado pelo centenário da criação das primeiras Escolas de Aprendizes Artífices e pela expansão da Rede Federal de Educação Profissional.

Estudos técnicos do IPEA destacam que o governo Lula estava comprometido com o fortalecimento do mundo do trabalho e com a inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade. Militantes de defesa de direitos diversos, sindicalistas, intelectuais dedicados às políticas sociais passaram a ocupar importantes cargos na administração federal e a reorientar as políticas e ações governamentais do País (CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

Em 2011, assiste-se ao fortalecimento do papel do Estado como provedor de políticas sociais. Por meio do Decreto nº 7.492/2011 foi instituído o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM), coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome com o objetivo de articular políticas, programas e ações direcionadas à população em situação de extrema pobreza, buscando elevar a renda familiar per capita e ampliar o seu acesso a serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda.

O governo Dilma manteve a continuidade da política de expansão da educação profissional, estabelecendo a meta de construir mais 208 campi vinculados aos Institutos Federais no período de 2011 a 2014. Em seu discurso de posse, uma das metas do governo era estender experiência do PROUNI para o ensino médio profissionalizante, com a oferta de milhares de vagas e a promessa de uma formação educacional e profissional de qualidade, destinadas aos alunos matriculados no Ensino Médio público e aos trabalhadores, nos cursos técnicos de nível médio e nos cursos de qualificação profissional.

Tendo como um problema a identificação do baixo nível escolaridade e baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros em um momento em que a

economia do país demandava crescentes volumes de mão de obra especializada, foi instituído, pela Lei nº12.513/2011, o Programa Nacional de Acesso ao Sistema de Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

4.2 – PRONATEC- Aspectos institucionais

Segundo Kingdon (2011), antes de analisar a política pública é preciso conhecer o processo que a levou a integrar a agenda governamental e quais as alternativas de ação estavam sendo consideradas. O seu modelo de múltiplos fluxos lida com o processo político sob condições de ambiguidade, referindo-se a essa como uma situação em que há muitos caminhos de pensamento sobre as mesmas circunstâncias ou fenômenos, que, por sua vez, podem não ser reconciliáveis, criando então incerteza, confusão e estresse.

A questão da formulação do PRONATEC está relacionada diretamente a um momento político eleitoral do Brasil que foi a eleição de 2010, onde o tema educação profissional foi colocado de forma evidente em relação às diferentes correntes partidárias. A rigor, já havia por parte do governo um desenvolvimento de um conjunto de políticas e ações relacionadas à educação profissional que buscava dar continuidade e aprofundar um processo, iniciado em 2005, de expansão da oferta de educação profissional, que não poderia depender apenas da expansão da rede federal, além do fato de experiências negativas com programas de qualificação profissionais anteriores que não alcançaram êxito por serem pulverizados e de qualidade duvidosa.

O país passava por um momento de crescimento econômico. Determinados setores econômicos acusavam escassez 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, enfrentando a oposição do movimento sindical, em particular de suas principais centrais que viam, nessa possibilidade, a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros (BALTAR, 2015; FILHO; PORTO; DELFINO, 2015).

Acrescenta-se ainda o fato de que o PRONATEC visava ao cumprimento da meta nº 11 do Plano Nacional de Educação (PNE), que consistia em triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público (BRASIL, 2014).

Conforme relato dos entrevistados:

O discurso de falta de mão-de-obra era muito grande na época, principalmente no setor produtivo em relação a isso, o que fez a demanda vir do governo, mas quando a gente olha e lembra da época, era muito forte o discurso de que o Brasil somente continuaria crescendo se tivesse mão-de-obra qualificada, foi quando a discussão do programa começou. Tanto que ele era uma proposta dos dois presidentes à época, era um dos pontos que era unanimidade. (E15)

Porque sempre existiu uma reclamação geral do setor produtivo sobre desqualificação da mão-de-obra. Geralmente se falava na mídia, que é isso, você tem ainda vários setores e grupos expressivos da população que não tem acesso à formação profissional ou formação inicial em determinado setor. (E18)

O panorama que tínhamos em 2011, uma grande demanda de escolas de interiorização e grande demanda de capacitação e qualificação. Tinha muita gente precisando. Tinha não, tem. E o que fazer? Então começa-se os ensaios de um novo programa. (E5)

4.2.1 A proposição e o trâmite do PL nº 1209/2011

A proposta do Projeto de Lei possuía caráter intersetorial e foi encaminhada à presidenta por uma comissão formada pelos seguintes ministros: Fernando Haddad (Ministro de educação), Carlos Roberto Lupi (Ministro do trabalho e emprego), Guido Mantega (Ministro da fazenda), Miriam Belchior (Ministra do Planejamento, Orçamento e Gestão) e Tereza Campello (Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome). A proposta do programa reunia diversas iniciativas, algumas preexistentes e outras novas, todas convergindo para o objetivo de ampliar e democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Sobre este aspecto, relatou um dos entrevistados:

A participação dos Ministérios do Planejamento, do Trabalho, do Desenvolvimento Social, e junto com o MEC nessa construção, na proposição do projeto de lei, eu acho que é um elemento que indica que tinham uma expectativa de algo que se estabelecesse, que estruturasse a educação profissional e tecnológica no país. (E4)

Em 28 de abril de 2011, foi realizada a cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego, o PRONATEC. A presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados a mensagem de solicitação de urgência nº 112/2011

(ANEXO 1), com o Projeto de Lei. No dia seguinte, foi feita sua leitura pela Mesa Diretora, dando início à sua tramitação em caráter de urgência. Recebeu o número 1.209/2011 e, três dias depois, foi encaminhado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania, para a constituição de pareceres.

Por meio da análise das notas taquigráficas dos 209 discursos realizados no Plenário referentes ao Projeto de Lei nº 1209/2011, entre os meses de abril a agosto de 2011, verificou-se 149 manifestações de apoio ao lançamento do Programa, além de não ter havido questionamentos sobre o pedido de urgência do trâmite do projeto, nem quanto à concepção do Programa, o que reflete que a proposta foi bem recebida pelos deputados. Conforme trechos de alguns destes discursos:

Sr. Presidente, o PSB, meu partido, vem hoje aqui manifestar seu apoio a essa medida. Ela ainda não está em debate na Casa, mas registramos de antemão nosso posicionamento favorável, a fim de que possamos o quanto antes aprovar o PRONATEC, de modo a ofertar cursos profissionalizantes para a nossa população, sobretudo para os nossos jovens. (Discurso do Deputado Jonas Donizette (Bloco/PSB-SP, em 28/04/2011).

Sr. Presidente, Sras. Deputados, Srs. Deputados, venho à tribuna registrar a importância de evento a ser realizado logo mais, quando a Presidente Dilma Rousseff lançará o Programa Nacional de Capacitação e Formação Técnica - PRONATEC. A meu ver, essa iniciativa irá revolucionar o ensino médio, uma vez que propiciará à juventude condições de se capacitar tecnicamente, o que, infelizmente, hoje o ensino médio não possibilita. (Discurso do Deputado José Airton (PT-CE, em 28/04/2011)

Com esse anúncio, hoje à tarde, pela Presidente Dilma, todos nós da Frente Parlamentar - não só eu, como Presidente, mas os mais de 200 Deputados Federais e Senadores que estão interessados nesse assunto - estamos satisfeitos com isso. (Discurso do Deputado Marçal Filho (PMDB-MS, em 28/04/2011)

O ambiente favorável ao projeto foi construído por uma série de fatores, consenso em torno de uma questão, que era a qualificação profissional, possibilidade de desenvolvimento regional com a instalação de instituições de ensino e recursos o que despertou o interesse de muitos atores. A grande maioria dos interessados considerava a proposta do governo relevante e de grande interesse nacional. Conforme relato dos entrevistados:

A gestão da Dilma tinha acabado de assumir, existia uma lógica de metas, metas do PRONATEC, então entendo que tenham tido mesmo uma mobilização forte, uma negociação dentro do Congresso também para que isso fosse aprovado rapidamente. (E17 – Assessora Setec/MEC)

Não era um projeto polêmico como tantos outros, como alteração da LDB, era um projeto que os parlamentares viram com bons olhos. Tinha ganho social. (E2 – Diretor Setec/MEC)

Não era só qualificação, era intermediação de mão de obra, acesso ao microcrédito, e também a algum tipo de orientação profissional em alguns municípios muito específicos que tinham alguma estrutura nesse sentido. (E7 – Secretário de Estado MDS)

Nesse momento da criação do PRONATEC, há uma demanda muito grande por aumento de escolas técnicas, veja que com essa expansão da rede federal, os políticos descobriram a educação profissional. (E5 – Diretor Setec/MEC)

Em 11 de maio, foi apresentado em Plenário o Requerimento de Redistribuição nº 1.676/2011, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), solicitando a revisão do despacho apostado ao Projeto de Lei 1.209/11, de modo que a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio se manifestasse. A justificativa para tal requerimento foi a de que o exame da matéria pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio fazia-se necessário, uma vez que a proposta visava alterar leis que regulavam o Seguro-Desemprego, o Abono Salarial, o Fundo de Amparo ao Trabalhador, o fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e a organização da Seguridade Social, que são assuntos relativos à ordem econômica nacional. Regimentalmente, tais proposições deveriam ser apreciadas pela CDEIC e por versar sobre assunto afeito ao campo temático da mesma, foi requerido sua inclusão para se manifestar sobre a matéria.

Contudo, apesar das justificativas, o requerimento foi indeferido, nos termos do artigo 141 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), tendo em vista a distribuição haver sido feita nos termos regimentais. De acordo com o RICD:

Art. 141: Se a Comissão a que for distribuída uma proposição se julgar incompetente para apreciar a matéria, ou se, no prazo para a apresentação de emendas referido no art. 120, I e § 4º, qualquer Deputado ou Comissão suscitar conflito de competência em relação a ela, será este dirimido pelo Presidente da Câmara, dentro em duas

sessões, ou de imediato, se a matéria for urgente, cabendo, em qualquer caso, recurso para o Plenário no mesmo prazo.

Em 24 de maio de 2011, o Deputado Alex Canziani (PTB-PR) apresentou o Requerimento nº 43/2011 solicitando a realização de audiência pública para discutir o Projeto de Lei nº 1.209/11, propondo que fossem convidados para participar dos debates representantes do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho e Emprego e demais interessados no tema.

Aproximadamente na mesma época, foram apensados três Projetos de Lei (PL) ao projeto principal: o PL nº 1.288/2011 que tratou da instituição do Programa de Acesso ao Ensino Técnico (PAET), mediante a concessão de bolsas de estudo em cursos técnicos, profissionais e sequenciais para estudantes em instituições privadas; o PL nº 1.311/2011, que objetivava permitir que o Fundo de Amparo ao Trabalho (FAT) fosse utilizado para pagar bolsas de estudos para jovens entre 15 e 29 anos, para a formação profissional técnica de nível médio e; o PL nº 1.343 visando alterar a Lei nº 7.998 para condicionar a liberação de parcelas do Seguro-Desemprego à comprovação de frequência em cursos de qualificação profissional. O primeiro foi declarado inconstitucional, o segundo foi retirado mediante deferimento do requerimento de iniciativa individual nº 1873/2011, do Deputado Jorginho Mello (PSDB-SC), e o terceiro foi aprovado.

No parecer de 16 de agosto de 2011, emitido pela Comissão de Trabalho, Administração e Serviços Públicos, dentre outros aspectos, concluiu-se pela necessidade de conceder autonomia aos serviços nacionais de aprendizagem para a criação e oferta de cursos e programa de educação profissional e tecnológica e de educação superior. Conforme trecho do relatório:

Do esforço de construção de um texto consensual também se concluiu pela necessidade de conceder autonomia aos serviços nacionais de aprendizagem para a criação e oferta de cursos e programa de educação profissional e tecnológica e de educação superior. Analisadas as emendas e as colaborações dos relatores, resta-nos considerar os projetos apensados. (Parecer do Relator n. 1 CTASP, pelo Deputado Alex Canziani -PTB-PR)

Em 18 de agosto de 2011, no parecer da Comissão de Finanças e Tributação, é mencionada a estimativa de gastos que acompanhou o Projeto de Lei, relacionados à oferta da Bolsa-Formação e ao financiamento da Educação Profissional e Tecnológica nos montantes de R\$ 700 milhões e R\$ 300 milhões, respectivamente. Conforme parecer:

Assim sendo, em cumprimento aos dispositivos legais que regem a matéria, em especial a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Executivo informa, por meio da Exposição de Motivos Interministerial (EMI) que acompanha o Projeto principal, a estimativa de gastos relacionados à oferta da Bolsa-Formação e ao financiamento da educação profissional e tecnológica, nos montantes de R\$ 700 milhões e R\$ 300 milhões, respectivamente. (Parecer do Relator n. 2 CFT, pelo Deputado Júnior Coimbra - PMDB-TO)

Em 24 de agosto, o Deputado Alexandre Leite (DEM-SP), na qualidade de membro da Comissão de Finanças e Tributação, apresentou voto em separado. Dentre as observações citadas, foi destacado que o art.6º, do PLnº 1209/2011, ao transferir recursos financeiros, sem a necessidade de formalização por convênio, às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais e às entidades do Sistema S em valor correspondente aos valores das bolsas-formação, criava uma ação nova referente a transferências de recursos para o Sistema S, sem que para tanto fosse formalizado convênio.

Segundo o relato do deputado, esse fato possuía amplo potencial de prejudicar o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos, pois realizaria um repasse de recursos públicos para entidade privada sem o prévio registro do objeto do gasto. Foi ressaltado também que nem o dispositivo e nem a Exposição de Motivos que acompanhava o projeto, informavam o valor esperado dessa despesa e a fonte dos recursos para o seu custeio, o que, por sua vez, atentava contra as exigências impostas pelo art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e do art. 91 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2011. Conforme trecho extraído da apresentação do voto em separado do deputado Alexandre Leite (DEM/SP), da Comissão de Finanças e Tributação:

Contudo, na qualidade de membro desta Comissão de Finanças e Tributação não posso me furtar ao cumprimento de uma das atribuições mais nobres desta Comissão, que é a de zelar pela adequação e compatibilidade orçamentária e financeira das proposições que são aqui apreciadas e aprovadas.

Sob esse aspecto, pude verificar, através de uma análise mais detida do teor do Projeto de Lei nº 1.209/11, que o mesmo apresenta incompatibilidades orçamentárias nos artigos 6º e 14º que, aparentemente, foram relevadas no parecer elaborado pelo nobre Deputado Júnior Coimbra.

A redação do Projeto de Lei nº 1209/2011 acrescentava os povos indígenas, as comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, como beneficiários do programa. Além disso, considerava entre os

trabalhadores que são público-alvo do programa os agricultores familiares e outras populações que têm o trabalho no campo como meio de vida.

Também foram incorporados outros itens, como a inclusão, entre os objetivos do PRONATEC, do incentivo à oferta de cursos de formação profissional técnica de nível médio não apenas na modalidade presencial, mas também à distância, assim como uma emenda que previa o pagamento de um valor (denominado bolsas de intercâmbio) a profissionais vinculados a empresas de setores considerados estratégicos pelo governo brasileiro que estivessem realizando atividades de pesquisa nas instituições públicas de educação profissional e tecnológica.

Até o final do mês de agosto, o Projeto de Lei recebeu, oficialmente, 37 emendas, sendo 19 rejeitadas. Pelas Comissões por onde passou, foi sendo ampliado, não sofrendo distorções. Foi proposta também, a realização de audiências públicas, as quais aconteceram em seis capitais (Salvador, Brasília, Belém, Natal, Goiânia e Recife). Devido ao atraso, o Projeto de Lei recebeu uma ofensiva do presidente da Câmara no sentido de retirar a urgência

O PL nº 1.209/2011, com atraso de 67 dias, seguiu em urgência e foi a plenário, na sessão deliberativa de 31 de agosto de 2011 onde foi apresentado o projeto substitutivo consolidado pela Comissão de Educação e Cultura, com as contribuições das demais comissões. Vários partidos apoiaram o projeto, como mostra o relato do deputado Antônio Carlos Mendes Thame, do Partido da Social Democracia Brasileiro (PSDB):

Sras. e Srs. deputados, na oportunidade em que recebemos o projeto, havia inúmeros pontos fracos, pontos vazios, pontos inconclusos, que precisavam ser preenchidos para que realmente tivéssemos um projeto de lei que atendesse à reivindicação da juventude brasileira de termos no País um ensino profissionalizante que atraísse, que realmente fosse um caminho para a profissionalização, e para que eles pudessem executar bem funções relevantes e atinentes ao que o mercado de trabalho está procurando. Isso foi sendo elaborado, os acordos foram sendo encaminhados, e hoje podemos dizer que temos um projeto de lei que atende minimamente a esses requisitos e que receberá, com os DVS do nosso partido, o apoio do nosso partido. (Discurso do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame - PSDB-SP.)

Entretanto, houve posições contrárias ao projeto. O deputado Ivan Valente (Psol-SP), solicitou que o projeto fosse retirado de pauta, pois considerava que, a exemplo do PROUNI, abriu-se uma enorme brecha de isenções fiscais para escolas particulares que estavam inadimplentes. Ou seja, transferência de recurso público para o setor privado ao invés de se expandir a rede de ensino superior público com qualidade, ensino, pesquisa e extensão. O

deputado também questionava o fato de o PRONATEC contrariar as decisões da Conferência Nacional de Educação, que deliberou contra a transferência de recurso público para o setor privado. Conforme relato do deputado Ivan Valente:

Sr. Presidente, Sras. e Srs. Deputados, o PSOL pediu a retirada de pauta, primeiro, porque foi contra a urgência desse projeto; em segundo lugar, entendo que um projeto desse tipo, que transfere recurso público para o setor privado e que tem como principal diretriz essa questão, deveria ser melhor discutido pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Nós entendemos que sobre esse projeto pesam os mesmos problemas que nós vimos na discussão do PROUNI. Em nome da expansão do ensino superior público, abriu-se uma enorme brecha de isenções fiscais para escolas particulares que estavam inadimplentes, 45% das vagas inadimplentes, e se patrocinam bolsas do mesmo formato, ou seja, transferência de recurso público para o setor privado ao invés de nós expandirmos a rede de ensino superior público com qualidade, ensino, pesquisa, extensão e assim por diante. (Discurso do Deputado Ivan Valente – PSOL/SP)

Em seis de setembro de 2011 a Mesa Diretora remeteu o PL nº1209/2011 aprovado ao Senado Federal. O projeto foi lido no plenário do Senado em oito de setembro de 2011 onde foi informado que o mesmo teria tramitação em regime de urgência. A matéria foi apreciada simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Econômicos; de Assuntos Sociais; e de Educação, Cultura e Esporte. A senadora Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP) foi designada como relatora. O PL1209/2011 recebeu 27 emendas nas diversas comissões por onde tramitou. Foi acrescentado ao projeto um dispositivo que destinava no mínimo 30% dos recursos financeiros do programa às regiões Norte e Nordeste. Outra proposta incorporada reforçava que entre os critérios para a concessão das bolsas-formação, previstas no PRONATEC, estivesse a "existência de deficiência".

Em 18 outubro a proposta da relatora, senadora Marta Suplicy, foi a plenário, em sessão deliberativa onde foi aprovado, com um voto contra. As 27 emendas foram rejeitadas em bloco. Três dias após a aprovação, a Mesa do Senado Federal remeteu ofício à Câmara dos Deputados comunicando a aprovação, sem alterações e revisão, do Projeto de Lei encaminhando o mesmo à sanção presidencial. A presidência da Mesa do Senado Federal encaminhou Mensagem SF nº 266/11 à presidente da República, submetendo à sanção presidencial autógrafos do projeto. A Lei nº 12.513 foi sancionada em 26 de outubro de 2011.

Transcorreram, assim, seis meses desde o dia em que a mensagem saiu do Palácio do Planalto, apresentando o Projeto de Lei do PRONATEC, até a publicação da lei no Diário

Oficial, o que, por sua vez, foi alvo de críticas de várias instituições que se sentiram excluídas dos debates legislativos. Conforme nota da Confederação Nacional

Para a CNTE e grande parte das entidades educacionais e de representantes de trabalhadores, excluídas do debate oficial na esfera de governo e na Câmara dos Deputados, a estrutura do PRONATEC ameaça o conceito e os pressupostos da educação técnica profissional de nível médio, consolidados, sobretudo, pelo Decreto nº 5.154, de 2004, e pela Lei nº 11.741, de 2008, em consonância com o Fundo da Educação Básica (Fundeb) e a Emenda Constitucional (EC) nº 59. (CNTE, 2011)

Conforme relatado anteriormente, a proposta do governo precisaria estar vinculada a um problema percebido e a soluções disponíveis para se consolidar na agenda. Havia uma demanda da parte do empresariado por investimentos na formação e capacitação profissional de pessoas, o que gerava uma expectativa de preenchimento de novas vagas, em todas as regiões do país. Acrescenta-se ainda o segmento de trabalhadores informais, e de jovens mulheres com baixos níveis de escolaridade e de qualificação, além de pouca experiência profissional comprovada.

Então sair de um lugar, de um tempo em que simplesmente não existe, ou que se entendia que a formação da educação profissional de nível médio não precisaria nem mais existir, foi o que a gente viveu no governo anterior do FHC, anterior ao governo Lula. Significava virar o jogo, a gente tinha que desconstruir um entendimento sobre educação profissional que estava se colocando, se estabelecendo no país como um todo. Então retomar esse entendimento sobre educação profissional como um direito que está assegurado na Constituição, que é o direito à educação, mas que à educação e ao trabalho, era essa a discussão que se tinha que fazer. Então é para o público do Bolsa-Família, mas não é qualquer curso, tem que ser um curso que dê condição dessa pessoa se enxergar na relação com o trabalho em outra perspectiva para que ela possa deixar de ser o beneficiário do Bolsa-família e passar a ser um cidadão. Era isso que estava em discussão. (E4)

Dirigentes do MEC e da SETEC, atuaram junto às bancadas e lideranças partidárias e a parlamentares individualmente, buscando esclarecê-los e convencê-los de todos os aspectos do projeto e de suas potenciais consequências positivas.

Como Secretário de Ciência e Tecnologia do Governo do Distrito Federal, tive a oportunidade de assinar convênio com o Ministério da Educação para implantar aqui no Distrito Federal a educação profissional a distância. Isso facilitou muito, apesar do pouco tempo de funcionamento, porque infelizmente o novo Governo não deu continuidade ao programa. (Deputado Izalci PRDF – Discurso em 28/04/2011)

Com alegria, registro que no próximo dia 12 de agosto haverá a visita do Ministro da Educação Fernando Haddad a nossa cidade, São José dos Campos, para assinar esse convênio com a PETROBRAS e iniciar um processo para que no ano que vem tenhamos lá a nossa escola técnica, que formará jovens, trabalhadores e contribuirá para o desenvolvimento do País. (Discurso do Deputado Carlinhos Almeida PT/SP – 03/08/2011)

Com esse anúncio, hoje à tarde, pela Presidente Dilma, todos nós da Frente Parlamentar - não só eu, como Presidente, mas os mais de 200 Deputados Federais e Senadores que estão interessados nesse assunto - estamos satisfeitos com isso. Estaremos presentes, junto com a Presidente Dilma, com o Ministro da Educação, com o Secretário Eliezer Pacheco, que é um entusiasta das escolas técnicas no Brasil, para dar esse apoio que, sem dúvida, é muito importante. (Discurso do Deputado Marçal Filho PMDB/MS – 28/04/2011)

Quero inclusive me dirigir ao povo do Rio Grande do Norte neste exato momento para dizer que já me antecipei e entreguei requerimento ao Ministro Fernando Haddad. Falei com a Presidenta Dilma que já aprovamos, na Comissão de Educação, proposta para que o Rio Grande do Norte seja novamente muito bem contemplado no Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional. Toda a nossa proposta foi apresentada em sintonia com o estudo feito pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul - IFRS. Hoje na solenidade estiveram presentes o Prof. Belchior; o Prof. Getúlio, que tem sido um parceiro muito importante; o Prof. Eliezer, o nosso comandante-chefe; e o Secretário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica. (Discurso da Deputada Fátima Bezerra – PT/RN – 28/04/2011)

Por meio da análise das notas taquigráficas dos discursos em plenário da Câmara, pôde-se observar que havia um “humor nacional” propício ao projeto político do governo federal. Os cursos de formação profissional foram vistos como uma alternativa viável e que atendia tanto aos anseios do empresariado, quanto de sindicatos e da população em geral. A conjuntura econômica favoreceu a aprovação do Projeto de Lei do PRONATEC.

O Brasil vive um momento econômico privilegiado, mas tem enfrentado um grave problema que compromete o bom desempenho da nossa economia: a falta de mão de obra especializada. Hoje, há um grande déficit em certos setores, enquanto em outros sobra mão de obra sem a qualificação necessária, trabalhadores que permanecem desempregados em um país onde sobejam vagas no mercado de trabalho. (PMDB SC – Discurso 10/08/2011)

Queremos neste momento saudar e parabenizar o Governo do Brasil por essa iniciativa e convocar todos aqueles que no Congresso Nacional possam contribuir para aprimorar ainda mais o arcabouço e a estrutura desse projeto de lei que irá dotar o País de regramentos claros para o ensino técnico e profissionalizante, envolvendo os Governos Estaduais, a iniciativa privada, por meio do Sistema S, e a nossa juventude na construção desses espaços de conhecimento. Por tudo isso, nós, que compomos a bancada do Partido dos Trabalhadores e que somos parte da sustentação deste Governo, estamos extremamente felizes por participarmos desse histórico momento anunciado pela nossa Presidenta Dilma. (Deputado Fernando Ferro PTPE – 28/04/2011)

No meu Estado, já foi anunciado que as cidades de Dourados e Naviraí serão contempladas nesse plano de expansão. Em seis Municípios já funcionam esses institutos tecnológicos ou escolas técnicas, que realmente têm feito sucesso, têm feito com que jovens tenham oportunidades de entrar no mercado de trabalho. (Deputado Marçal Filho PMDB-MS – 28/04/2011)

Foi verificado também que os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, o que ratifica a visão de Kingdon (2011) de que o clima favorável possibilita um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas e de que os congressistas agem, buscando satisfazer seus eleitores, ganhar poder político e defender o que consideram correto. Esses objetivos levam-nos a defender determinadas mudanças na agenda de políticas públicas, normalmente com a incorporação de um elemento distributivo e regionalizado nas agendas.

Uma alegria muito grande comunicar aos Prefeitos, Vereadores e comunidades desses Municípios a implantação desse programa de expansão do ensino técnico. Já estão em andamento as escolas técnicas de Caruaru, Floresta, Ouricuri, Afogados da Ingazeira e Salgueiro. Agora podemos ver consolidadas essas iniciativas. Inclusive, tive a oportunidade de testemunhar, no Município de Paulista, em reunião na Câmara de Vereadores, o esforço daquela comunidade ao solicitar uma escola técnica. (Sr. Fernando Ferro – PT/PE 04/08/2011)

Nós temos que votar, sim, o projeto que cria o PRONATEC, um programa forte para desenvolver o ensino profissionalizante no País a fim de fazer com que milhões de jovens que estão fora da escola e não fizeram nem o ensino médio tenham uma profissão, e mesmo quem esteja no ensino médio. Estou estudando o projeto e vou defendê-lo aqui. (Sr. Darcísio Perondi – PMDB/RS – 08/08/2011)

Aliás, eu, na qualidade de Presidente da Frente Parlamentar em Defesa do Ensino Técnico e Profissionalizante, venho participando ativamente, principalmente no meu Estado, Mato Grosso do Sul, de seminários realizados pela Comissão de Educação desta Casa, por intermédio de sua Presidente, Fátima Bezerra, com a presença dos Relatores do PRONATEC, bem como com a divulgação dos debates acerca desse programa tão importante para a educação em nosso País. Na segunda-feira da próxima semana, em Campo Grande, Capital do meu Estado, Mato Grosso do Sul, o PRONATEC será tema de discussão. Depois, na sexta-feira da semana que vem, na cidade onde resido, Dourados, também será realizado um debate acerca do PRONATEC. Ainda na semana que vem, possivelmente na terça ou quarta-feira, a Presidenta Dilma Rousseff anunciará as cidades que receberão as novas escolas técnicas federais e os novos institutos tecnológicos. (Sr. Marçal Filho PMDB/MS – 10/08/2011)

Sr. Presidente Inocêncio, é com satisfação que nós registramos a ampliação, pelo Ministério da Educação, das escolas técnicas em nosso Estado. Pernambuco recebe mais nove escolas técnicas. Inclusive, o vosso Município de origem, Serra Talhada, será agraciado. São as cidades de Palmares, Serra Talhada, Santa Maria da Boa Vista, Abreu e Lima, Cabo, Olinda, Paulista, Jaboatão e Igarassu. Esses são os Municípios que irão compor esta nova etapa do PRONATEC no nosso Estado, que será lançada no próximo fim de semana. (Sr. Fernando Ferro PT/PE – 11/08/2011)

O modelo de definição de agenda da política de Kingdon (2011), tenta esclarecer por que algumas questões são consideradas no processo da política e outras não. Conforme relatado no capítulo 2 desta pesquisa, em seu modelo de Múltiplos Fluxos, propõe que o processo de tomada de decisão nas políticas públicas poderia ser representado pela convergência de três grandes fluxos: o fluxo dos problemas (*problems*), o das soluções (*policies*) e o da política (*politics*). A convergência destes três fluxos resulta em políticas públicas. Dessa forma, a atenção crescente a um problema ou a alguns eventos importantes podem liberar o fluxo de problemas. Assim, a identificação de um problema é o primeiro passo no modelo em questão.

O principal problema em que se baseia a política relacionada ao PRONATEC é a falta de mão-de-obra qualificada para ingressar no mercado de trabalho. Segundo o Ministério da Educação, em seu relatório sobre políticas públicas para a educação profissional e tecnológica, a educação profissional e tecnológica, em termos universais, e no Brasil em particular, é considerada um elemento estratégico para a construção da cidadania e para uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade contemporânea (SETEC/MEC, 2004).

Dentro desta concepção, cabe estruturar a educação profissional e tecnológica, permitindo ao cidadão participar ativamente da construção social e adquirir capacidade de se exercitar intelectualmente e tecnicamente. O mercado de trabalho nacional experimentou considerável ampliação de postos e de formalização dos contratos de trabalho nos anos finais do Governo Lula e início do Governo Dilma. Entretanto, como consequência, os primeiros sinais pontuais de escassez de mão de obra especializada passaram a aparecer entre 2006 e 2007, evidenciando um problema a ser solucionado (FILHO; PORTO; DELFINO, 2015).

De acordo com o modelo de múltiplos fluxos, o outro fluxo que começa a fluir ao lado do fluxo de problemas é o fluxo das soluções. Nesse fluxo, o problema é compartilhado entre as comunidades políticas compostas por deputados eleitos e demais atores políticos, gerando propostas para sua solução. As propostas são selecionadas, as ideias fluem e as mais aceitas são levadas adiante no movimento. Durante esse processo, a colaboração entre os participantes é de suma importância para alcançar o objetivo desejado e coalizões são formadas e acordos firmados.

No fluxo de políticas, propostas são produzidas, mas isso não é um consenso, e sim um acordo de que certas propostas são proeminentes. As principais forças motrizes aqui são os grupos de interesse que estão comprometidos com uma determinada mudança de política. Cabe ressaltar que, Kingdon (2011) chama a atenção para o fato de que as mudanças dentro do governo também influenciam muito a agenda, tanto de pessoas em posições estratégicas e de chefias de órgãos e empresas públicas, como na composição do Congresso. O início de governos é considerado por ele como o momento mais propício a mudanças e à entrada de demandas que permaneceram por um longo tempo sem uma resposta. O programa em análise foi apresentado no início do Governo Dilma, um “momento propício” a mudanças e à difusão de novas ideias.

No caso do PRONATEC, Governo Federal e ministérios estavam comprometidos com a formulação do programa. Era uma promessa de campanha. Não se observou um “clamor popular” reivindicando a solução de um problema. As forças motrizes como o humor nacional, os interesses organizacionais, a repercussão eleitoral e a orientação dos políticos eleitos, abriram a “janela de oportunidade” trazendo o problema da falta de mão-de-obra para a agenda de decisões.

O PRONATEC ganhou lugar na agenda de políticas sociais à medida que convocou as instituições de educação profissional e tecnológica para compreender e articular as políticas de

educação, de trabalho e de desenvolvimento social e econômico, reconhecendo demandas objetivas de cada contexto. Segundo relato de um gestor da SETEC/MEC:

As instituições foram simpatizando com os cursos, a sociedade entrou de sola porque viu que era uma grande oportunidade de qualificação, o Brasil com emprego. Então o contexto era muito importante, o contexto PRONATEC vai ao encontro daquilo que a sociedade demandava também, soma-se a isso, então você tinha por um lado os ofertantes que queriam entrar, o programa era simples de aderir, pagava imediatamente, não tinha aquela burocracia dos convênios que tipicamente complicam demais as ações, então esse é um outro avanço. (E3)

Assim, o PRONATEC, de acordo com este modelo, passou pela “janela” após a convergência de problemas, alternativas e políticas. Em sua aprovação, muitos mecanismos e regulamentos formais e informais desempenharam um papel no processo de implementação.

Por meio do cruzamento dos dados das análises das notas taquigráficas dos discursos realizados durante o processo de tramitação do projeto de lei e a análise do PL nº1209/2011, observou-se, em alguns discursos, alguns motivos que levaram os atores políticos do Congresso Nacional a ações que não correspondiam às regras formais existentes.

Estive ontem, com muita alegria, Deputado, reunido com os Deputados Alex Canziani, Antonio Biffi, Júnior Coimbra, que estava aqui há pouco, e Fátima Bezerra, os quatro Relatores do PRONATEC. Sou Relator do PRONATEC na CCJC. Estivemos reunidos para produzir, Deputado, um relatório conjunto, que deverá ser apreciado por todos nós na próxima terça-feira, *para queimarmos etapas e podermos vir a plenário votar o PRONATEC antes de sairmos de férias* nesse pequeno recesso. (Discurso do Deputado Federal Sr. JORGINHO MELLO – PSDB-SC, em 07/07/2011)

Segundo (SANTOS, 2002), os partidos no Brasil são indisciplinados, o que tornaria o comportamento do Congresso imprevisível, além de, individualmente, os deputados brasileiros, movidos por interesses localistas, aprisionariam o Executivo à transferência de benefícios para seus redutos eleitorais, o que colocaria os interesses nacionais em um plano de menor importância.

Eu sei que o Nordeste tem dificuldades em obter recursos, eu sei que o Centro-Oeste também tem dificuldades. Nós encontramos uma solução provisória para esse problema: as contrapartidas. O setor de ciência e tecnologia é fundamental para o País, principalmente para o Distrito Federal, que tem vocação. Mas precisamos envolver os Governos Estaduais, para que eles dêem contrapartida aos investimentos do

Governo Federal. (Discurso do Deputado Federal, Sr. Izalci, Bloco/PR-DF, como líder, em 28/04/2011)

Pode-se verificar que as regras informais funcionaram como mecanismos regulatórios do *status quo* e que acordos são institucionalizados a fim de alcançar metas mesmo diante de um conjunto de leis formais. Segundo Stein et al (2007), a capacidade que os atores políticos têm de fazer acordos intertemporais e assegurar que estes sejam cumpridos tendem a tornar as políticas públicas de melhor qualidade, menos sensíveis a choques políticos e mais adaptáveis às mudanças econômicas e sociais. Conforme relata um dos entrevistados:

Na política pública, quando as pessoas acreditam, *tem um lado informal que vira regra e automaticamente fica fácil escrever uma portaria* porque você vê a máquina funcionando e era muito rápido. Vendo política pública pelo lado informal, é impossível se pensar em tudo e a política vai se auto ajustando e vai tornando regra. (E9)

Devido ao seu trâmite em caráter de urgência, a proposta do PRONATEC trancava os trabalhos das sessões extraordinárias da Câmara, impedindo a análise de outros projetos, como o que tratava da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29, que além de fixar os gastos mínimos constitucionais em saúde para União, Estados e Municípios, definia o que são ações e serviços de saúde, fechando as brechas para os desvios de recursos do setor, o que levou a acordos entre os parlamentares para “acelerar” o trâmite do projeto.

Mas eu queria, Sr. Presidente, registrar também que esse acordo que fizemos e que viabilizou a votação de algumas matérias passa pela garantia que foi dada por V.Exa., no dia de ontem, de que no dia 28 de setembro deste ano, no mês que se inicia no dia de amanhã, nós vamos votar a proposta de regulamentação da Emenda Constitucional nº 29. (Discurso do Deputado Federal, Sr. Antônio Carlos Magalhães Neto – Líder do DEM, em 31/08/2011)

Logo de início, nós fizemos um acordo: que discutiríamos juntos a matéria e que sairia um só substitutivo para ser votado pelo Plenário desta Casa de Leis. Foram apresentadas 18 Emendas nas Comissões, das quais muito foi aproveitado. (Deputado Sr. Junior Coimbra – PMDB/TO, Parecer pela Comissão de Finanças e Tributação, às Emendas de Plenário de nºs 19 a 37 ao Projeto de Lei 1.209 de 2011, em 07/07/2011)

4.2.2 O Programa – Lei nº 12513/2011

O PRONATEC representa uma política pública criada com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional, contribuindo para a melhoria da qualidade do ensino médio e das oportunidades educacionais. Dava continuidade a uma série de iniciativas existentes e criava uma nova. Desde o seu lançamento até o final de 2014, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões em cursos técnicos e 5,8 milhões em cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) (GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015).

A lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/2014, tem as metas 10 e 11 diretamente relacionadas ao PRONATEC, quais sejam: Meta 10 - oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional; e, Meta 11 - triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.

O PRONATEC foi desenvolvido por meio das seguintes grandes linhas de ação:

- Expansão da Rede Federal: ampliação da oferta de cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação. Foi uma continuação do processo iniciado em 2003, e que levou a um forte processo de interiorização das instituições federais.
- Programa Brasil Profissionalizado: Trata-se de outra iniciativa que antecedeu à criação do PRONATEC, instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Consiste no repasse de recursos para as redes de educação profissional dos estados e do Distrito Federal para a ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas respectivas redes escolares.
- Rede e-TecBrasil: Criada pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, oferece cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Participam da oferta de cursos as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.

- Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem: ampliação progressiva e aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. O Acordo de Gratuidade com o Sistema S foi estabelecido pelo MEC e os Sistema S em 2008. O SENAC e o SENAI, por meio dos Decretos nº 6.633 e nº 6.635 assumiram o compromisso de vincular o valor correspondente a dois terços de sua receita líquida da contribuição compulsória geral para vagas gratuitas em cursos e programas de educação profissional. Essa vinculação seria atingida, de modo progressivo, a cada ano, até ser integralizada em 2014. A Lei nº 12.513/ 2011, ao criar o PRONATEC, não menciona expressamente esse acordo. Contudo, o MEC apresentava o Acordo de Gratuidade como ação integrante do Programa e contabilizava entre seus resultados as vagas dele decorrentes.
- Bolsa-Formação: única ação que teve caráter propriamente inovador, em contraste com iniciativas que já vinham sendo executadas. Volta-se para a oferta gratuita de cursos técnicos para quem concluiu o Ensino Médio e para estudantes matriculados no Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Iniciou em 2011, com a Lei nº 12.513/2011 e era responsável por quase 72% das matrículas e 57% dos recursos do programa.

Das iniciativas que compõem o PRONATEC apenas a Bolsa-Formação iniciou em 2011, com a Lei 12.513/2011. A lei que criou o PRONATEC tem importante interface com a lei que regula o Programa do Seguro Desemprego (Lei nº 7.998/1990), estabelecendo, nos casos de reincidência, restrições e condições ao recebimento desse benefício.

A proposta que foi aprovada no Congresso Nacional estabelecia os seguintes objetivos objetivos do programa: I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; VI - estimular a articulação

entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, LEI FEDERAL 12513/2011).

Os recursos do programa decorreram do orçamento do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Sistema S e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRASIL, LEI FEDERAL 12513/2011).

O art. 2º da Lei nº 12.513, de 2011, dispõe sobre o público prioritário de atendimento do PRONATEC. São listados os seguintes segmentos: 1) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos (EJA); 2) trabalhadores; 3) beneficiários dos programas federais de transferência de renda; 4) estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas, na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento (sobreposição, em parte, com o primeiro segmento listado).

São ainda mencionados nos parágrafos do art. 2º: os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores (incluídos entre os trabalhadores); pessoas com deficiência; povos indígenas, comunidades quilombolas, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas; e mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda. Em suma, a lei foca segmentos sociais mais vulneráveis, além de destacar os trabalhadores em geral, o que revela a tendência universalizante do programa. Com o público-alvo mencionado, o programa superou a meta de 8 milhões de matrículas até o final de 2014, aumentando a execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC) com a educação profissional (BRASIL, 2011; GALLINDO; FERES; SCHROEDER, 2015).

Coordenado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação, o PRONATEC estruturou um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas, que inclui a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), Sistemas Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), escolas técnicas estaduais, além de instituições privadas especificamente credenciadas, que são redes que podem ser gerenciadas.

A complexidade do problema envolveu um amplo arranjo institucional para amparar as suas ações, com execução direta pela SETEC/MEC; desconcentrada pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de Educação Profissional e Tecnológica para operar o Fies; descentralizada para os governos estaduais; e mediante parceria com o Sistema S. Segundo relato dos entrevistados:

O interessante, que eu achei, foi que se procurou trazer, por meio de legislação, o encontro das redes sob a forma de uma, eles tinham uma nomenclatura difícil, uma rede nacional de ensino técnico e tecnológico ou algo assim, que formalizava o pertencimento das patronais principalmente, a uma rede que já incluía os institutos federais. Eu achei bastante curioso porque permitiu para o MEC por um lado estruturar que tinha de melhor qualificação profissional no Brasil, junto a sua rede. Ou seja, não fez uma situação onde a exclusão entre um ou outro, se procurou somar duas redes fundamentais, tanto a rede o MEC quanto as redes patronais. (E18)

Todo o processo de definição das metodologias, do jeito de conduzir as ações sempre foram construídos de forma compartilhada. Lógico que cabia ao Ministério da Educação fazer as proposições, fazer as provocações para participação dos demais Ministérios, mas nós tínhamos, assim, aprendemos ao longo do processo a fazer isso de forma muito dialogada. (E4)

No PRONATEC foram oferecidos cursos gratuitos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do SENAI, do SENAC, do SENAR e do SENAT, em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. São três tipos de curso: técnico para quem concluiu o ensino médio, com duração mínima de um ano; técnico para quem está matriculado no ensino médio, com duração mínima de um ano; formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional, para trabalhadores, estudantes de ensino médio e beneficiários de programas federais de transferência de renda, com duração mínima de dois meses.

O programa se subdivide em treze eixos tecnológicos, a saber: Ambiente e Saúde, Controle e Processos Industriais, Desenvolvimento Educacional e Social, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Militar, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design, Produção Industrial, Recursos Naturais, Segurança e Turismo, Hospitalidade e Lazer.

A Lei nº 12.513/2011 ampliou o alcance do fundo de financiamento ao estudante do ensino superior (Fies), abrindo duas novas linhas de financiamento: o Fies Técnico e o Fies Empresa. Essas novas modalidades de financiamento possibilitam o acesso a cursos em unidades de ensino privadas, inclusive as dos serviços nacionais de aprendizagem, ofertantes de FIC ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio

O Fies técnico provia linhas de crédito para que estudantes pudessem realizar cursos técnicos e outra para empresas que desejassem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores. Na modalidade Fies Empresa, figura como tomadora do financiamento,

responsabilizando-se integralmente pelos pagamentos perante o Fies, inclusive os juros incidentes, até o limite do valor contratado. A adesão se dá por meio de solicitação de habilitação em sistema informatizado mantido pelo MEC (BRASIL, 2011).

Com o PRONATEC, três outras leis foram aprovadas, a saber:

Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012 : Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às instituições federais de ensino; altera as Leis nºs 8.168, de 16 de janeiro de 1991, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga as Leis nºs 5.490, de 3 de setembro de 1968, e 5.758, de 3 de dezembro de 1971, e os Decretos-Leis nºs 245, de 28 de fevereiro de 1967, 419, de 10 de janeiro de 1969, e 530, de 15 de abril de 1969; e dá outras providências

Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012: Dispõe sobre o apoio técnico ou financeiro da União no âmbito do Plano de Ações Articuladas; altera a Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, para incluir os polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil na assistência financeira do Programa Dinheiro Direto na Escola; altera a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, para contemplar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) as instituições comunitárias que atuam na educação do campo; altera a Lei nº 10.880, de 9 de junho de 2004, para dispor sobre a assistência financeira da União no âmbito do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos; altera a Lei nº 8.405, de 9 de janeiro de 1992; e dá outras providências.

Lei nº 12.771, de 29 de agosto de 2012: Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

Em dezembro de 2012, foi editada a Medida Provisória nº593, pelo Poder Executivo, convertida na Lei nº 12.816, de junho de 2013. Em relação ao PRONATEC, esta lei tinha o objetivo de ampliar o rol de beneficiários e de ofertantes de cursos de educação profissional, nos moldes da Bolsa-Formação, além de estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do PRONATEC, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda.

A partir da sua vigência, as instituições privadas de ensino superior passaram a ser admitidas pelo programa como ofertantes de cursos, pois até então, apenas as redes estaduais e

municipais de educação profissional e os serviços nacionais de aprendizagem podiam oferecer vagas com Bolsa-Formação pelo PRONATEC. Também foi ampliada a autonomia dos serviços nacionais de aprendizagem, que passaram a integrar o sistema federal de ensino na condição de mantenedores. A Bolsa-Formação Estudante, antes destinada apenas ao estudante de ensino médio técnico na modalidade concomitante, passou a contemplar alunos nas três formas de oferta da educação profissional técnica de nível médio: concomitante, integrada e subsequente (BRASIL, 2013).

4.2.3. O Bolsa- Formação

Instituído pela Lei nº 12.513, de 2011, e regulamentada pela Portaria MEC nº 817, de 13 de agosto de 2015, o Bolsa-Formação é uma das iniciativas do PRONATEC voltado para ampliar as possibilidades de acesso gratuito à educação profissional e tecnológica (EPT), em escolas federais, estaduais e distritais de educação profissional, unidades integrantes dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA), fundações públicas precipuamente voltadas à educação profissional e tecnológica e instituições privadas. Para tanto, utilizava a capacidade ociosa das estruturas já existentes nessas redes, a partir da oferta de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC). Apesar da denominação, não se trata propriamente de uma bolsa, mas de um processo de transferência direta de recursos. Conforme observado no art. 6º, da Lei 12.513/2011:

Art. 6º. Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.

Seu objetivo estava alinhado ao Objetivo 0582 do PPA 2012-2015, bem como a sua iniciativa 02A5: promoção de condições de permanência e ampliação do acesso em instituições públicas e privadas, também por meio de vagas gratuitas e oferta de financiamento estudantil a alunos do ensino médio público, trabalhadores, populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, mulheres de baixa renda, pessoas com deficiência e beneficiários de programas sociais.

Os cursos oferecidos são de curta duração (mínimo de 160h), com o intuito de capacitar, aperfeiçoar e atualizar o aluno para exercer determinado ofício, e cursos técnicos de nível médio (mínimo 800h), todos, até 2014, obrigatoriamente na modalidade presencial, de modo a contribuir para formação de mão-de-obra qualificada.

A iniciativa previa dois tipos de incentivo, Bolsa Formação Estudante e Bolsa Formação Trabalhador. A distinção era baseada no objetivo dos cursos e no público alvo. De acordo com legislação pertinente ao programa, o Bolsa-Formação Estudante deveria ser destinada para cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas concomitante, integrada ou subsequente conforme disciplinado nos arts. 36-B e C Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB/96), e para cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal. Por sua vez, o Bolsa-Formação Trabalhador deveria ser destinada ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, com idade igual ou superior a 15 anos no ato da matrícula, para cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou qualificação profissional. Esses cursos também somente poderiam ser ofertados por instituições das redes pública de educação profissional e tecnológica e dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA).

Os cursos técnicos de nível médio (Bolsa-Formação Estudante), em quaisquer de suas formas, deveriam ter carga horária entre 800 horas/aula e 1200 horas/aula e seus projetos pedagógicos deveriam estar em conformidade com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Já os cursos FIC (Bolsa-Formação Trabalhador) deveriam ter carga horária entre 160 horas/aula e 400 horas/aula, bem como estar previstos no Guia PRONATEC de Cursos FIC.

Cabia à SETEC, no âmbito da Bolsa-Formação, o planejamento, a formulação, a coordenação e a avaliação da ação. Ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), cabia o repasse de recursos do Programa, bem como analisar a conformidade financeira das prestações de contas dos recursos transferidos às redes estaduais, distrital e municipais e aos SNA, dentre outras.

De acordo com a legislação, o Bolsa-Formação envolvia parceiros ofertantes e demandantes. Como parceiros ofertantes tinham-se as instituições privadas e públicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal de educação profissional e tecnológica e de ensino superior, além dos SNA, devidamente habilitados, nos termos da Lei nº12.513/2011. Esses agentes se tornavam parceiros ofertantes, por meio de termo de adesão e eram responsáveis pela oferta educacional, pela assistência estudantil e pela certificação dos alunos, além de garantir o

acesso pleno à infraestrutura educativa, recreativa, esportiva, especialmente bibliotecas, laboratórios de informática e quadras esportivas.

Quanto aos demandantes, segundo dados do relatório de Levantamento do PRONATEC (TC 007.490/2015-1), existiam, em 2015, 42 parceiros demandantes, sendo 27 secretarias estaduais e do Distrito Federal e 15 ministérios, com destaque para o MDS, o MTE e MDIC. Os parceiros demandantes, após firmarem termo de compromisso, seriam responsáveis por identificar cursos de qualificação profissional alinhados aos objetivos estratégicos de suas ações governamentais. Deveriam, ainda, mobilizar, captar, selecionar e pré-matricular o público alvo beneficiário do programa. Os parceiros demandantes deveriam atuar em conjunto com os ofertantes e com a SETEC/MEC no planejamento, desenvolvimento e acompanhamento das ações da Bolsa-Formação (UNIÃO, 2015a, 2015b).

A iniciativa da Bolsa-Formação contava com 41 modalidades de oferta, que são subagrupamentos de ofertas do Programa, criadas com o propósito de atender público específico em função das suas características em comum, como é o caso do “PRONATEC Brasil sem Miséria” que buscava promover a inserção profissional de beneficiários do Bolsa-Família constantes do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O “PRONATEC Mulheres Mil”, outro exemplo, visava oferecer acesso à educação profissional, emprego e renda a mulheres em situação de vulnerabilidade social (SETEC, 2014).

Os cursos poderiam ser ofertados em três tipos modalidades de demanda: exclusiva, cuja principal característica era a realização de turmas fechadas, atendendo tão somente as pactuadas para a unidade demandante, a exemplo das turmas destinadas aos apenados; compartilhada, com oferta aberta aos públicos de todas unidades demandantes com vagas pactuadas para o curso; ou prioritária, onde, inicialmente, a oferta de vagas seria restrita ao público da unidade demandante.

No geral, a literatura sobre políticas públicas considera que a implementação de um programa governamental é o momento onde regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações, é a fase de execução das políticas públicas. Ao implementar políticas públicas ou programas, o governo tem interesses em atingir resultados específicos e saber se um determinado programa, ao ser implementado produz ou não os resultados esperados. Entretanto, segundo relato dos entrevistados, o caráter emergencial dado ao trâmite do projeto e à execução do programa fez com que não houvesse um desenho do programa no momento de sua implementação. Segundo relatos dos entrevistados:

Nós tentamos, mas como ainda não tinha muitas diretrizes, até então o FNDE ainda não tinha entrado com a portaria que regulamentava, que dava as regras, que ditava as regras de execução do PRONATEC, a gente tinha regras macro, mas não tinha prestação de contas, repasse de recursos, essas coisas ainda não estavam muito bem definidas, a questão também de como seriam estes repasses, se seriam semanais, mensais, anuais, ou a cada execução a gente receberia, então não estava bem definido, então nós usamos o ano de 2011, o restinho do ano de 2011, para poder terminar de planejar. (E1)

Depois que a lei chegou para a nossa execução, meio que já se tinha ali as linhas gerais, a lei foi só uma questão redutiva, deu muito trabalho transformar a lei em procedimentos operacionais para execução que estava sendo prevista de maneira ampla, que era a oferta em alta escala da educação profissional, coisas que você não conseguia até aquele momento com a rede existente. (E12)

[...]

O que nos cabia era fazer a execução, não tinha nada escrito nem como ia ser, apenas a lei. Tinha a lei e dizia "faça, eu quero isso aqui convertido em 8 milhões de matrículas em 4 anos" e aí você teve toda uma luta operacional para colocar todos os documentos normativos do programa de pé, portarias, notas técnicas, notas informativas, articulação desse povo todo. (E12)

A equipe da Setec, principalmente, estava desenhando os fluxos e tentando acertar alguns processos, aí veio a pressa do tempo político, o lançamento e acabou que isso veio meio antes do que se esperava, alguns processos tiveram que ser datados para se colocar logo em prática. (E17)

Por meios dos relatos dos entrevistados, foi verificado que devido à rapidez com que o programa foi formulado e entrou em execução, somado às pressões pelo cumprimento de metas do programa divulgadas à população durante o lançamento oficial do PRONATEC, algumas ações foram executadas por meio de regras próprias, não formais, mas que por sua vez, acabaram por ser institucionalizadas. Estas ações envolveram acordos entre ofertantes e demandantes, negociação de terrenos para construção de escolas, dentre outros. Conforme relato dos entrevistados:

A gente faz um acordo, e essa conta é feita em comum acordo com o Conif. Sempre é o Conif participando ativamente deste processo. Assim a gente chega aos campi avançados que são 20 professores e 13 técnicos e um dos critérios para fazer campus avançado era o Estado ou município doar o prédio pronto para funcionamento. (E5)

Os municípios pelos seus prefeitos, vereadores, acordaram para a educação profissional. Então lá na Setec era comum todos os dias atender prefeito, vereador, deputado federal, senador, todo dia a gente atendia, eles vinham em busca de novas escolas. Tínhamos que explicar que isso dependia de Lei, criação de novos campi. Eles já tinham uma proposta de expansão e, de fato tem critérios técnicos, não tem como você ficar colocando escolas só por critério político. Não dá. Não se sustenta. São coisas que no passado funcionou, mas hoje não. Tem que ter critério. (E3)

Relatos dos entrevistados mostraram ainda um outro problema: nos anos de 2011 e 2012, não havia uma clara identificação da demanda pelo MEC, pois os representantes das unidades de ensino e das unidades demandantes não costumavam dialogar para alinhar os cursos a serem ofertados. As instituições ofertantes ofertavam um determinado curso, que muitas vezes não atendia o público-alvo do demandante e não satisfazia a necessidade do mesmo, além das inúmeras demandas sem um alinhamento com a oferta e vice-versa. Também não havia um registro efetivo de matrículas, assim como concluintes dos cursos, registros de frequência e outros. Contudo, a cada ano, o PRONATEC recebia a adesão de diversos novos demandantes e de novos ofertantes. A adesão dos municípios ao PRONATEC estava crescendo muito a cada semestre, chegando, em 2013, à marca de 3.200 municípios atendidos (SETEC, 2014). Conforme relatos dos entrevistados:

A princípio não havia esta identificação pelo MEC. As instituições ofertantes apresentavam/ofertavam um determinado curso, que muitas vezes não atendia o público alvo do MDS e não satisfazia a necessidade do mesmo. Após a identificação por parte dos interlocutores, a demanda foi melhor definida. Chegou-se a oferecer um curso de técnica em pescaria com 160 horas. Para quê? Não interessava ao nosso público. (E20)

Cada Ministério que, no primeiro momento, entrava com um público, que era o público que ele tradicionalmente atendia, começou a enxergar que ele também poderia fazer capacitação para públicos que tradicionalmente ele não atende. Então daí surgiu a necessidade de a gente conceituar que essas demandas todas de formação elas tinham modalidade distintas. Daí surgiu o conceito de modalidade de demanda. Isso mostra como os atores foram se articulando. (E3)

Eram 15 ministérios. Cada um tem políticas diferentes e é muito difícil a gente conseguir equilibrar esse desenho. Esse era o grande processo interno, era tentar só criar vaga a partir de um levantamento e aí naquele momento, talvez, se tivesse um estudo prévio do programa mais

estabelecido, com metodologia, seria até mais eficiente, mas a leitura era com o programa em funcionamento. (E14)

Somado a isso, também foi verificado que, do lado dos ofertantes, havia um descontentamento com o modelo criado pelo MEC de identificação de demanda e oferta de cursos. Segundo relatos de representantes do Sistema S e da Rede Federal:

Demorou-se a alinhar oferta e demanda e principalmente em 2014, como era um ano de eleição, acredito que esse alinhamento pode não ter sido levado tanto em consideração, mas no SENAI foi levado. (E9)

Então o que se fazia? Em Brasília, fazia uma reunião e nessa reunião, os ministérios traziam suas demandas, "precisam de tantas vagas de curso de auxiliar administrativo FIC" e ali era como se fosse uma rodada, aí o SENAI dizia "eu posso, eu tenho condições de ofertar 300 vagas". Aí a gente já organizava em cima do que eles precisavam e do que o ofertante podia. Instituto Federal, mesmo, não entrava na área de saúde, entrava na área de tecnologia e de indústrias e em algumas vagas a gente tinha, em outras o SENAI, SESI tinha. Então isso era feito numa mesa de pactuação aberta a todos os ofertantes. (E4)

Segundo dados do Relatório Técnico da Secretaria de Política Econômica (SPE), Entre outubro de 2011 e maio de 2014 foram ofertados 158 cursos técnicos e 638 cursos FIC distribuídos em 12 eixos tecnológicos: Ambiente e Saúde, Controle e Processos Industriais, Desenvolvimento Educacional e Social, Gestão e Negócios, Informação e Comunicação, Infraestrutura, Produção Alimentícia, Produção Cultural e Design, Produção Industrial, Recursos Naturais, Segurança e Turismo, Hospitalidade e Lazer. Nesse período ocorreu uma predominância de cursos do eixo Gestão e Negócios e Controle e Processos Industriais, tanto nos cursos FIC quanto nos cursos técnicos (SPE, 2015).

Segundo relato dos entrevistados, houve um primeiro esforço do MEC no final de 2011 e início de 2012 em estabelecer um modelo que pudesse unificar as denominações dos cursos de qualificação profissional inexistentes no Brasil até então.

O ano de 2011 foi muito experimental, coisa de 15 mil matriculas e no primeiro semestre de 2012 foi quando a gente a gente realmente estruturou o programa, já que a lei é do final de outubro de 2011. (E4)

O MEC chamou estas redes, recebeu primeiro os cursos que costumavam ofertar, então o que as redes federais, estaduais, Sistema S ofertavam e isso foi caminhando para um esforço de unificação. Isso demorou um ano até que todos pudessem compreender. Ainda em 2012

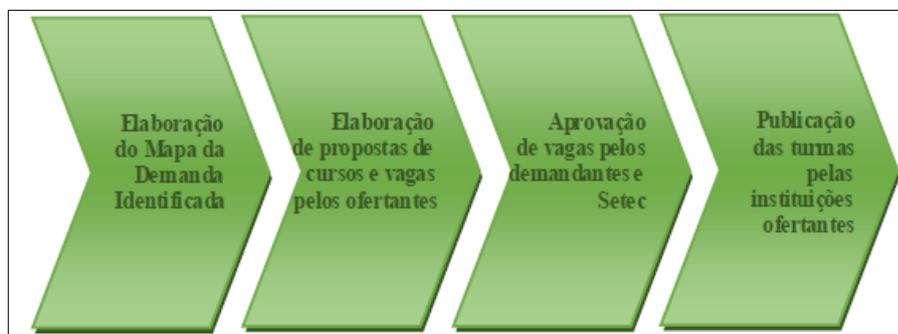
teve muito tensionamento, muito conflito, muitas das vezes confronto, porque, por exemplo, você pega Ministérios, como na época, o MAPA e o Ministério da Agricultura, um defendia formação para os pequenos agricultores, o outro estava preocupado com a grande produção agrícola, agrária. Então era conflitante de partida, porque tinha questões ideológicas

... porque a cultura era cada um fazer o seu e aí o que nós fizemos foi estabelecer um modelo para o processo de oferta de vagas, que por um lado levava em consideração as demandas que vinham dos vários parceiros, Ministério da Educação, Ministérios na Esplanada e a partir daí um desdobramento para que pudesse ter capilaridade. (E3)

O aumento do número de demandantes do PRONATEC fez também com que a SETEC/MEC criasse em 2013 o conceito de modalidade de demanda, que consistia em um recorte de público beneficiário a ser atendido, no âmbito da Bolsa-Formação, considerando particularidades de seu perfil.

A fim de resolver o problema da oferta e demanda de cursos, foi desenvolvido o chamado modelo de pactuação de vagas (figura 5). Na pactuação, as demandas por formação profissional eram registradas pelos demandantes, que indicavam curso, quantidade de vagas e município demandante, de forma a orientar a oferta nas unidades de ensino. Este processo de pactuação teve como objetivo induzir o planejamento da oferta em âmbito nacional e, principalmente, possibilitar que o público atendido realizasse cursos aderentes às demandas. A realização do processo seguinte de pactuação de vagas requeria a elaboração prévia de um mapa de demandas identificadas, ou seja, demandas relacionadas a vagas de emprego mapeadas junto aos setores produtivos, bem como em setores não relacionados estritamente ao emprego formal.

Figura 5 - Fluxo do modelo de pactuação simplificado



Fonte: Setec/MEC

Por meio da triangulação dos dados desta pesquisa, foi verificado que o processo de pactuação não foi de fácil execução, devido à forma como as ações eram conduzidas em cada ministério demandante, pela falta de um planejamento prévio, pelo não conhecimento do

número exato ou aproximado da demanda por cursos e pelo fato de que o fomento a toda e qualquer ação de qualificação, a partir da Lei nº12513/2011, se transformou numa ação especificamente do MEC. A regulamentação do Bolsa-formação ocorreu principalmente pela Portaria MEC nº 168, de 2013. Conforme relataram alguns entrevistados:

Então, a gente ao longo de todo o processo, sempre teve isso em pauta porque como toda metodologia era construída, os procedimentos eram definidos com a participação dos de ponta, as necessidades chegavam para valer, então quando a gente diz assim "*a gente vai ter prazos para fazer as inscrições para o curso*" ao se discutir o prazo, a necessidade de quem estava no sul ou no centro urbano, com certeza, seria diferente de quem estava na zona rural ou no norte do país em, por exemplo, em regiões distantes das capitais, absolutamente no interior. Então a gente teve que construir soluções do ponto de vista metodológico e técnico, que alcançasse essas diferentes realidades. E isso foi possível de ser feito, claro que sempre com muita dificuldade, porque primeiro custava entender a realidade e nem sempre a gente alcança todas as características de imediato. Então quando a gente diz assim: "*olha é uma prioridade atender o público indígena, os grupos indígenas*", chegar a esse público, com certeza, não é uma tarefa fácil. Então discutir, primeiro entender quem era o agente que responde, que representa esse público, já era um desafio. (E4)

O principal critério para atender diversas demandas, era o de termos a melhor ou a maior distribuição possível de acordo com a quantidade de vagas que nós tínhamos do ponto de vista geográfico de fazer a busca e tornar eficiente a realização do curso e a possibilidade de empregabilidade deste curso. Então vagas que eram demandadas pela MDiC, que eram vagas que, em princípio, essa demanda era capitada por esse ministério junto ao setor produtivo, nós buscávamos fazer um acoplamento dessa demanda com a demanda que era colocada pelo Ministério do Desenvolvimento Social. A ideia era não concentrar as vagas exclusivamente, por exemplo, nas regiões metropolitanas, mas levar esses cursos de formação a um maior número possível de municípios brasileiros. Na medida em que os recursos foram diminuindo essa equação passou a ser cada vez mais complicada. (E11)

Outro aspecto que eu considero importante e que com certeza foi motivo de muito debate, de muito embate, diz respeito à assistência estudantil. Desde que a Bolsa-Formação nasceu, já nasceu com o entendimento de assegurar aos estudantes o auxílio alimentação e o auxílio transporte. Inicialmente discutíamos que isso tanto poderia acontecer na forma de recursos, ou na forma de pecúnia mesmo, ou seja, tanto as instituições poderiam repassar o dinheiro para o estudante ter condições de alimentação e transporte, quanto poderia ser oferecido do próprio serviço para o estudante. Tratar disso em âmbito nacional para todos os estudantes, sem dúvida, foi um desafio muito grande. (E4)

Na época, sempre em todas as reuniões a gente costumava falar que o programa foi um programa criado como se fosse um carro construído na montadora e a gente já entrando no carro, andando com o carro, e ele ainda sem portas, sem rodas, sem o volante, sem os acessórios que são essenciais para o carro andar. Então a gente começou o PRONATEC, muito que na marra, fazendo as coisas de uma forma muito manual, muito no controle de uma planilha em excel, uma coisa, assim, muito mais do que dentro do sistema.

...

Então tinha umas coisinhas assim que não estavam muito bem organizadas, regras que não estavam bem definidas e que no meio do caminho elas deixaram pouquinho a desejar. (E1)

Segundo dados dos relatórios de auditoria do TCU, apesar do esforço empreendido no processo de pactuação e na captação e seleção do público beneficiário por parte dos demandantes, foi registrado um expressivo quantitativo de matrículas realizadas na categoria “Inscrição On-line”. Nessa modalidade, as vagas não preenchidas pelos parceiros eram disponibilizadas, no endereço eletrônico do PRONATEC, para que interessados da população em geral se inscrevessem nos cursos. As matrículas por “Inscrição On-line” atingiram, entre os anos de 2011 a 2015, mais de 1 milhão de registros, 22% do total, sem metodologia adequada para saber se haveria demanda nas economias locais para absorver adequadamente os egressos dos cursos (UNIÃO, 2015a, 2015b).

Relatórios de Auditoria realizados pelo Tribunal de Contas da União (TCU) e estudos técnicos do IPEA, registraram que, no início do programa, a pactuação era realizada tendo por base os cursos que os ofertantes estavam dispostos a disponibilizar, de acordo com sua experiência e capacidade instalada, ou seja “cursos de prateleira”, na denominada “lógica ofertista”. Essa dinâmica limitava a atuação dos demandantes, os quais podiam apenas alocar o público-alvo de suas ações nos cursos pré-estabelecidos (CASSIOLATO; GARCIA, 2014; UNIÃO, 2015a, 2015c).

Assim que o processo de pactuação da Bolsa-Formação foi sofrendo alterações, com o intuito de aprimorar os critérios utilizados para a definição das vagas ofertadas, a dinâmica do processo evoluiu com o propósito de alinhar os cursos ofertados às necessidades de mão-de-obra qualificada de cada localidade, na tentativa de ampliar as oportunidades de ingresso do público prioritário no mercado de trabalho, como também para aumentar a produtividade, conforme previsto no Manual de Gestão do Bolsa-Formação (SETEC/MEC, 2015).

O processo de pactuação passou a ser realizado em duas fases distintas. Na Fase 1, denominada Demanda Identificada, os parceiros demandantes eram responsáveis por promover

um diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados, considerando-se o público-alvo, os cursos, a área geográfica e outros elementos delimitadores de seu segmento específico. Cada demandante consolidava seu diagnóstico em um Mapa de Demanda Específica (MDE). Na Fase 1 era onde ocorria a articulação dos parceiros demandantes com a rede ofertante, bem como com representantes do setor econômico, como empresas, sindicatos, associações, no sentido de buscar alinhar os cursos a serem ofertados com dinâmica do mercado de trabalho local, identificando instituições com potencial de contratações. O produto dessa fase continha a quantidade de vagas em cada curso a ser ofertado em cada município, com identificação da entidade ofertante, e conforme o caso, havia indicação da instituição com interesse na mão-de-obra qualificada. Os diversos MDEs eram consolidados em ação conjunta da SETEC com os parceiros demandantes, resultando no Mapa da Demanda Identificada (MDI). Todo o processo de pactuação foi operacionalizado por meio do SISTEC.

Na Fase 2, os ofertantes registram as propostas de ofertas de vagas que não foram atendidas no MDI e os demandantes avaliavam e faziam a adesão por essas vagas. Em seguida, as vagas propostas eram homologadas até o limite dos referenciais estabelecidos, pelo MEC, para cada município, a cada período de pactuação. O referencial de vagas para a Bolsa-Formação em cada município era estabelecido de forma proporcional à População Economicamente Ativa (PEA).

Com relação a esse assunto, foi constatada uma contradição entre os relatos dos entrevistados e os dados dos relatórios de Auditoria. Primeiro com relação ao sistema de controle. A decisão por utilizar um sistema integrado de registro das informações e de gestão das informações, no caso o Sistec, na opinião dos entrevistados, fez com que se tivesse, ao longo de todo o processo, muita segurança em relação à efetividade dos recursos e aplicação correta dos recursos.

Relato dos entrevistados, principalmente do grupo dos diretores e coordenadores da Setec, mostraram que em todos os momentos, a equipe responsável pela execução do PRONATEC conviveu com questionamentos, com críticas no sentido de entender ser os recursos estavam sendo efetivamente aplicados nas vagas, se as pessoas estavam sendo ou não atendidas. A opção por um sistema único foi motivada pela possibilidade de conceder agilidade aos processos e foi considerada, pelos mesmos, um instrumento de sucesso, embora não encontrasse um respaldo nos relatórios de auditoria do TCU e nem no relato dos ofertantes dos cursos, como o Sistema S. Segundo relatos dos gestores da SETEC:

A gente pegou um sistema que já existia na rede, o SISTEC, e foi adaptado sob o ponto de vista tecnológico para dar conta de acompanhar cada matrícula. Então você tinha, por um lado, uma lei, por outro lado, a necessidade de todos Ministérios se articularem e dialogarem para poderem definir os seus públicos. Isso tinha que estar centralizado no sistema, do contrário não funcionaria. Se cada um andasse no sistema você teria redundância. (E3)

Outra questão que mostra que foi um ganho muito grande que eu, particularmente, no início do processo, olhava para isso me perguntando muito como que nós poderíamos dar conta disso em âmbito nacional, diz respeito à gestão que se fez das matrículas e a transparência do processo. A decisão por utilizar um sistema integrado de registro das informações e de gestão das informações, no caso o Sistec, fez com que a gente tivesse ao longo de todo o processo, muita segurança em relação à efetividade dos recursos, a aplicação correta dos recursos. Porque assim, em todos os momentos, a gente conviveu com questionamentos, com críticas no sentido de entender ser os recursos estavam sendo efetivamente aplicados nas vagas, se as pessoas estavam sendo ou não atendidas. O fato de nós termos no Sistec o registro das pessoas desde a inscrição até a conclusão do curso, usando o cpf de cada cidadão, nos dava segurança de que o atendimento estava sendo realizado. Então eu acho que a gestão do Sistec, por tudo que ela teve de dificuldade, por conta de ser um sistema novo, pelo menos as funcionalidades que a gente teve que criar para atender o Bolsa-Formação, foram todas novas. O Sistec não foi criado para isso, foi criado para outra finalidade, ele foi ajustado, desenvolvido para trabalhar também a gestão dos dados do Bolsa-Formação e o fato de nós termos conseguido fazer isso nos deu muita segurança e transparência em relação à aplicação de recursos, ou pelo menos em relação ao atendimento de estudantes efetivamente em cada vaga que foi pactuada para oferta no âmbito do Bolsa-Formação. (E4)

Reportagens da época, assim como relatórios de auditoria do TCU, demonstraram que no início não havia monitoramento do programa. Os resultados não eram divulgados prontamente, não havia acompanhamento da qualidade dos cursos e não havia preocupação do governo com a evasão. Os relatórios de auditoria do TCU caracterizavam o Sistec como uma ferramenta adaptada de outro sistema, menos robusto e potente, o que ocasiona inúmeras inconsistências e falhas de navegação. A expansão pouco criteriosa, com foco no número matrículas, principalmente no ano de 2014, fez com que o programa “inchasse”, sem que, em contrapartida, fossem desenvolvidas ferramentas para avaliar a qualidade dessas matrículas. Demandantes como MTE, MDIC e MDS, principais demandantes do Bolsa-Formação, relatavam, por meio de auditorias realizadas, problemas do SISTEC relacionados com a estabilidade, lentidão e não aderência às necessidades dos usuários para fins gerenciais.

Nesse ponto, representantes do Sistema S e da Rede Federal, também relataram problemas com o Sistec, não compartilhando da mesma opinião dos gestores da SETEC:

E aí o Sistec, ele era para controle, não era para esse fim. O que aconteceu: a tecnologia da informação, a área da tecnologia da informação do MEC foi colocada nas mãos dele uma missão de controlar o PRONATEC. Até então eles não tinham esse viés, não foram preparados para isso, aí eles tiveram que se adequar. Como uma casa que você faz um puxadinho e, às vezes, o terreno está um pouquinho desnivelado, aí fica um degrau no meu da casa, aí você tropeça, bate a cabeça no telhado, foi mais ou menos assim. A gente sofreu pra caramba.

...

Então você imagina um sistema que era de um tamanho e ele teve que crescer ao longo do caminho e ao longo da execução. Teve muita coisa errada. E essa apropriação do pagamento, dos recursos, eram todos feitos por meio do que estava sendo lançado no Sistec. Então nós tivemos várias idas e vindas, conferências de dados, aluno era inserido em um e não era inserido no outro, a gente teve muito problema na operacionalização disso. (E1)

Faltou foi um pouco de sincronia melhor entre os sistemas, SINE com o Sistec, que poderia ter sido melhor na questão do ciclo de emprego. (E9)

Apesar dos problemas, com a vigência da Portaria MEC nº 817/2015, o SISTEC passou a controlar todas as fases de execução do Bolsa-Formação, servindo como instrumento operacional e gerencial para todos os envolvidos na iniciativa, funcionando como verdadeiro sistema de gestão escolar. Os registros relativos à pactuação, cadastro de cursos e turmas, de frequência mensal e situação final dos alunos, de cancelamentos e desistências, e expedição de diplomas foram todos concentrados no sistema. Destaca-se que todas as unidades de ensino que ofertam cursos no programa, independentemente da sua categoria administrativa – pública e privada –, sistema de ensino – federal, estadual e municipal – e nível de autonomia deveriam estar inseridas no SISTEC.

Sobre os problemas do Sistec, foram divulgados nos Relatórios de Auditoria realizados, deficiências de controle de qualidade no processo de desenvolvimento de software, como: i) ausência de testes unitários, funcionais e não funcionais, o que poderia ocasionar erros para os usuários em ambiente de produção; ii) documentação incompleta para as funcionalidades desenvolvidas no sistema; iii) publicações diárias do sistema, sem um processo de gerenciamento de publicações previamente definido; e iv) ausência de dicionário de dados, documento que especifica o significado das diversas variáveis constantes da base de dados do sistema, fato que dificultava o entendimento de como os diversos conceitos do programa

estavam refletidos no banco de dados (UNIÃO, 2015a, 2015b).

Um ponto considerado “problemático” do Sistec, era a sua utilização como base para o pagamento das bolsas aos parceiros ofertantes. Apesar desse processo ser crítico para o bom funcionamento do programa, auditorias realizadas observaram falhas que impactaram diretamente na contagem de matrículas. Em verificação direta na base de dados do SISTEC pela equipe de auditoria, observou-se que diversas matrículas possuíam datas posteriores a conclusão dos cursos. São as chamadas matrículas extemporâneas, ou seja, situações em que o registro dos alunos foi feito após a finalização dos respectivos cursos. Essa observação levantou a possibilidade de inconsistências no computo do total de matrículas realizadas.

De acordo com os gestores da SETEC, podem ser destacados dois momentos distintos que originaram esse tipo de ocorrência: a) durante os anos iniciais do programa, mais notadamente nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, quando o SISTEC apresentou diversas situações de incongruências, sendo alvo de solicitações de ajustes à Diretoria de Tecnologia da Informação/MEC ainda no exercício de 2012, mas somente passíveis de resolução no final do exercício de 2013. Além dos problemas enfrentados em 2012, entre os meses de maio e junho de 2013, devido ao aumento exponencial do número de acessos simultâneos ao sistema, o Sistec exibiu serviço intermitente que oscilava entre momentos de funcionamento com lentidão e momentos de indisponibilidade total, chegando a ficar semanas ininterruptas fora do ar.

Superada a fase inicial de implementação do Bolsa-Formação, o fluxo da oferta e realização dos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação passou a ser composto por oito etapas: 1) pactuação; 2) oferta de turmas; 3) seleção e pré-matrícula de beneficiários da Bolsa-Formação; 4) confirmação da matrícula de beneficiários da Bolsa-Formação; 5) transferência de recursos financeiros; 6) realização do curso e emissão de certificados; 7) conciliação de vagas; e, 8) prestação e análise de contas.

A pactuação seria resultante do Mapa de Demanda Identificada elaborado por órgãos públicos, a partir de um diagnóstico local da necessidade por profissionais qualificados, e da avaliação de fatores como capacidade ociosa, expertise e pessoal, realizada pelas instituições de ensino parceiras do programa. Ao MEC competia mediar, priorizar e aprovar a pactuação e distribuir as vagas entre ofertantes e demandantes, visto que a demanda por vagas era superior à capacidade de oferta.

Com regras bem delimitadas, as instituições de ensino ofertavam os cursos, via publicação das vagas em sistema específico. Em seguida, os parceiros demandantes realizam a

pré-matrícula dos beneficiários selecionados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), assim como poderiam indicar uma lista de espera com número idêntico ao número de vagas originalmente previstas para a turma.

O passo posterior consistia na confirmação da matrícula pela instituição de ensino daqueles pré matriculados que nela se apresentavam e assinavam o termo de compromisso emitido pelo Sistec . Caso houvesse algum pré-matriculado que não tivesse se apresentado, a unidade ofertante poderia, utilizando os registros do Sistec, convocar outros beneficiários, de acordo com a sequência das pré-matrículas. As vagas não preenchidas pelos candidatos pré-matriculados pelos parceiros demandantes poderiam ser ocupadas pelos parceiros ofertantes, matriculando outros candidatos que efetuaram o procedimento de inscrição on-line, no sítio eletrônico do PRONATEC. Durante a realização do curso, a instituição de ensino deveria manter cadastro da frequência de cada beneficiário da Bolsa-Formação. As instituições registravam quantas horas-aula foram ofertadas no mês e se o aluno esteve frequente ou não. Ao final do curso, registravam concluído/reprovado como situação final de matrícula.

Com o encerramento do curso, a unidade ofertante emitia certificados para os beneficiários da Bolsa-Formação que o concluíram adequadamente. Também deveria encaminhá-los ao Sistema Nacional de Emprego ou a parceiros para a inclusão do concluinte no mercado de trabalho.

Quanto aos recursos, com as regras definidas na legislação, o montante dos recursos a ser repassado, anualmente, para financiamento de vagas em cursos da Bolsa-Formação deveria corresponder, no máximo, ao número de vagas pactuadas pela respectiva instituição de ensino ofertante. Esse repasse deveria, também, corresponder ao custo total do curso por estudante, estando nele incluídas as mensalidades, encargos educacionais, e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço.

Cada repasse seria calculado tomando por base a comparação entre vagas pactuadas e matrículas confirmadas em turmas ofertadas, de acordo com registros no Sistec. A diferença apurada entre o valor repassado e o correspondente a matrículas confirmadas deveria ser compensada no exercício subsequente ao do repasse, ou devolvido.

Por fim, havia a prestação e análise de contas e cabia a cada parceiro ofertante, representado pela respectiva mantenedora (órgão que firma o termo de adesão ao PRONATEC), registrar no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SiGPC) do FNDE, até 30 de outubro de

cada exercício, a prestação de contas dos recursos recebidos no exercício anterior. Com a edição da Portaria MEC nº 817/2015 esse prazo foi modificado para 30 de abril do ano seguinte ao de recebimento dos recursos, conforme disposto em seu art. 92. Em seguida, o FNDE deveria realizar a análise financeira e disponibilizar a documentação à Setec para, no prazo de até trinta dias úteis, emitir parecer conclusivo acerca do atingimento das metas físicas do programa e prestar informações ao FNDE para a conclusão da análise da prestação de contas, conforme dispõe os arts. 14 e 15 da Resolução-FNDE 3/2012 (aplicável às unidades do SNA) e arts. 8º e 9º da Resolução-FNDE 8/2013 (referente às unidades da rede estadual).

Segundo relatos dos gestores da SETEC entrevistados, o desenho do programa por articular um amplo conjunto de instituições ofertantes de educação profissional, bem como sua estrutura de governança, integrava vários atores responsáveis pela execução de políticas públicas. A união das especialidades, competências, sem hierarquia ou “busca pelo estrelato”, foram, na opinião dos entrevistados, a causa do sucesso do programa.

Era uma equipe muito técnica, pensava muito no objetivo final do PRONATEC que era de atender pessoas e não tinha um interesse político. Se você põe um monte de político nas diretorias, ele está preocupado em ganhar votos, em eleger alguém. Nossa situação era fazer a política rodar e acho que isso facilitou muito. Não eram estrelas, todos tinham seus cargos de professores, de técnico dentro dos institutos. Se saísse de lá de um dia para outro, estaria tranquilo em voltar a dar aulas. Todos trabalhavam em função de bater a meta. (E3)

Para a comunidade e para o IFB o programa foi muito bom, teve resultados efetivos, teve resultados muito interessantes. Conseguimos inserir alunos no mercado de trabalho. (E10)

Contudo, essa afirmação não encontra respaldo nos relatórios de auditoria do programa e nem era compartilhada por todos os entrevistados. Nestes relatórios registravam-se que o Bolsa-formação possuía como principal indicador apenas o número de matrículas e devido à forte expansão da iniciativa em 2014, foi objeto da auditoria no ano de 2015 devido não apenas a sua materialidade, mas também em função dos riscos inerentes a sua complexidade de implantação, pela diversidade de atores envolvidos, dificuldade de controle e capilaridade regional.

A Lei nº12.513/2011, em seu art. 1º, parágrafo único, inciso VI, determinava que um dos objetivos do PRONATEC era estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. O mesmo

objetivo estava previsto para a Bolsa-Formação, de acordo com o disposto no art. 2º, inciso VIII da Portaria/MEC 817, de 13 de agosto de 2015. Convergente a isso, estava o objetivo estabelecido pela mesma Portaria em seu art. 2º, inciso II, qual seja, formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País.

De acordo com o Manual de Gestão do Bolsa-Formação, elaborado pela SETEC/MEC, o processo de pactuação visava equalizar a oferta e demanda de vagas por curso de formação profissional, considerando o perfil socioeconômico do público a que se destina e as reais oportunidades de trabalho em cada setor de atividade econômica ou segmento profissional. Com isso, buscava-se ampliar as perspectivas ocupacionais dos egressos dos cursos.

Em relação ao processo de pactuação de ofertas de vagas de cursos de formação inicial e continuada e qualificação profissional (FIC) e técnicos, nas formas integrada ou concomitante, no âmbito da Bolsa-Formação, a Portaria MEC nº 817, de 13 de agosto de 2015, em seu art. 32, previa que se deveria considerar a demanda por formação profissional expressa pelos parceiros demandantes, respeitando-se a capacidade operacional de cada parceiro ofertante.

Dados dos relatórios de auditoria realizados pelo TCU mostraram que o processo de definição de oferta de cursos da Bolsa-Formação Trabalhador carecia de mecanismos que garantissem alinhamento necessário com o mercado de trabalho. Além disso, o processo de pactuação, em que pese seu aperfeiçoamento ao longo do período de existência da Bolsa-Formação, ainda apresentava deficiências em retratar a real necessidade de mão-de-obra qualificada do setor produtivo nos municípios. Essas deficiências se mostraram mais clara, principalmente, na fase de negociação, onde o levantamento de informações sobre mercado de trabalho local dependia diretamente da articulação dos parceiros demandantes com instituições ofertantes, como também com representantes do setor produtivo (UNIÃO, 2015a).

Segundo relato de um representante do Sistema S:

É, as pessoas sabem disso, sabem das dificuldades, mas a coisa não muda. Acho que tem que mudar muita coisa aí ainda para a gente poder ter um resultado final diferente do o que a gente tem hoje aí. Porque a gente qualifica, qualifica, qualifica e a resposta do mercado é não tem profissional qualificado. Você pode ver reportagens aí direto, os próprios empregadores que a gente tem contato sempre com empresários, nosso Conselho, parte dele é composto por empresários, e eles falam isso, "estou procurando uma guia de turismo e eu não acho um guia de turismo preparado, qualificado, que tenha concluído um curso técnico". Então, mas a gente está oferecendo aqui. Então qual é o gargalo que tem no MEC? Eu estou oferecendo aqui, a pessoa, o

empresário está precisando e como é que não está atingindo aquela população que está ali entre eu e a empresa? Entre o SENAC e a empresa? Não sei o que que é. Acho que vale repensar as formas de atingir essa população para poder conscientizar a população também da necessidade dessa qualificação. (E1)

Observando o contexto histórico da educação profissional no Brasil até a implantação do PRONATEC, observa-se que o Ministério do Trabalho era um dos protagonistas do ramo. O Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (PIPMO), criado em meados de 1963, foi planejado junto à Diretoria do Ensino Industrial (DEI) no Ministério da Educação, recebendo verbas do Ensino profissionalizante. Foi transferido para o Ministério do Trabalho em 1975, daí saindo seus recursos.

Outro programa, o PLANFOR, planejado e executado durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso, foi coordenado pelas Secretarias Estaduais de Trabalho e Renda e financiado com recursos do FAT, que tem a peculiaridade de ser gerido por um conselho deliberativo tripartite e paritário, o CODEFAT, no interior do qual os recursos necessários à implementação do Plano passam a ser, desde então, disputados pelos seus próprios gestores e executores. O PLANFOR foi considerado o marco da Reforma Gerencial, como uma política prestadora de serviços sociais, embasada numa perspectiva gerencial e executada de forma descentralizada pelo Estado. Participaram da sua implementação empresas, organizações sociais e entidades públicas e muitas outras do setor privado, com a notória preponderância do Sistema S na recepção de recursos e execução de ações de qualificação. Devido à perda da capacidade elaborativa e regulamentadora do programa, o novo governo federal instituiu o Plano Nacional de Qualificação – PNQ 2003-2007

O protagonismo do MEC quanto ao PRONATEC ocorreu devido aos problemas de fraude encontrados no Distrito Federal, em 1999 que revelaram problemas no controle do MTE sobre a aplicação dos recursos pelos estados, somada aos problemas de gestão da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, que era descentralizada, presente em diversos Ministérios que tinham demandas por formação profissional e as atendia a partir de necessidades específicas gerando sobreposições e dificuldade de mensuração dos resultados alcançados. De acordo com relato de um dos entrevistados:

O MTE foi, infelizmente, mesmo no Governo Lula, no Governo Dilma, foi sempre um Ministério pertencente à parte da barganha política, de composição política, portanto não tinha uma burocracia estável e com conhecimento, talvez profundo, das várias temáticas, sobretudo da temática de qualificação profissional. Não é à toa que o PRONATEC,

é gestado dentro do MEC, dentro da SETEC, Secretaria que antes era mais responsável pelo ensino técnico ligado ao ensino médio, mas que tinha sua “perninha” na área FIC, na área de formação inicial e continuada. (E7)

O MTE enxergava o PRONATEC como um momento de perda de uma função importante, que era qualificação profissional, uma vez que havia sido definido, durante o Governo Dilma, que a exclusividade da oferta de ações de qualificação profissional seria do MEC, ou seja, não deveria haver mais competição como havia antes, que era uma pulverização de ações de qualificação profissional. Segundo relato dos entrevistados:

O MTE também se sentiu preterido. Natural que a qualificação profissional, como nas vezes anteriores, fosse gerida, fosse coordenada pelo MTE, mas experiência passada mostrou que o risco de insucesso era muito grande. (E7)

O MTE, que a princípio deveria, se esperava uma participação mais intensa, mas o MTE àquela época enxergava o PRONATEC como um problema. (E18)

Havia um certo receio de que o desenho não desse certo. Ficou uma relação de ressentimento do MTE em relação ao MEC. Isso foi muito evidente. (E18)

A educação para o Estado brasileiro, passou muito tempo descolada do mundo do trabalho. Foi muito difícil trazer o MTE para o PRONATEC, porque durante a história, se vê sempre o Ministério do Trabalho responsável pela "qualificação Profissional" e o MEC pela educação formal e educação técnica, como se a qualificação profissional do trabalhador de chão de fábrica não tivesse a ver com Educação. (E6)

A Lei nº 12.513/2011, dentre outros aspectos, concedeu ao Poder Executivo do Governo Federal exclusividade de definição de requisitos e critérios de priorização para concessão das bolsas-formação. Também coube exclusivamente à União o controle e gestão do sistema eletrônico com informações sobre matrículas que devem ser enviadas pelos demandantes (entes federados, Ministérios e demais órgãos).

Entendidas como as “regras do jogo”, conjunto de formais e informais, que “estruturam a interação social, econômica e política”, segundo North (1991), o principal papel das instituições é restringir as ações humanas. Considerando que o escopo das instituições formais

é muitas vezes delimitado por leis ou outros estatutos oficiais, o domínio das regras informais geralmente é difícil de discernir. Helmke e Levitsky (2004) adotaram uma definição mais restritiva definem regras informais como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e aplicadas fora dos canais oficialmente sancionados.

Conforme visto no capítulo 2 desta pesquisa, as regras informais regulam e moldam o comportamento do indivíduo sem a necessidade de um aparato legal, coercitivo e jurídico para que tenham efeito. A possibilidade da concomitância da regra informal com a formal, ou mesmo a ilegalidade da regra informal, levam ao desconhecimento das regras informais envolvidas em uma negociação política ou à sua negligência. Em muitos casos, a criação de instituições informais está ligada a contextos de inabilidade política dos atores para resolver problemas ou a mudança efetiva dentro do contexto das instituições formais (HELMKE; LEVITSKY, 2011; LAUTH, 2000).

A elaboração de políticas públicas envolve um grande número de atores, cada qual com interesses e opiniões diversas, exercendo influência direta ou indireta nesses processos. Os atores respondem a diversos incentivos formais e informais, sendo que, em muitos casos, os incentivos informais podem vir a superar os formais. Esses incentivos, por sua vez, se traduzem em regras, sejam elas normatizadas ou enraizadas na cultura da organização. Assim, cabe compreender quais foram as motivações que levaram os atores a optarem por uma ou outra regra.

O PRONATEC foi instituído sob a alegação de uma demanda urgente por mão-de-obra qualificada de forma a dar continuidade ao processo de desenvolvimento econômico que o país estava passando. Dessa forma, seu trâmite foi em caráter de urgência e sua implementação seguiu o mesmo caminho.

No caso do PRONATEC, foi verificado que na ausência destas regras bem definidas ou em situações em que a busca pela agilidade no processo era perseguida pelos gestores do programa, acordos foram realizados e “regras” foram criadas e em muitos casos, institucionalizadas.

A partir da criação de uma série de regulamentos, portarias e decretos que ajustaram e melhor definiram os rumos do programa, seja quanto ao repasse de recursos, público-alvo, iniciativas ou quanto às ações dos parceiros demandantes e ofertantes, dentre outros, fizeram com que o programa gerasse resultados efetivos. Tanto a SETEC/MEC quanto demais atores envolvidos no programa estavam sujeitos à legislação vigente.

Outros fatores também contribuíram para a melhoria dos resultados do programa, tais como:

i) A integração com outras políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal, tais como: Brasil Sem Miséria - MDS, Viver Sem Limite – Secretaria de Desenvolvimento Humano, Plano Brasil Maior - MDIC, Seguro-Desemprego - MTE, Pronacampo – Ministério do Desenvolvimento Agrário, dentre outras;

ii) A valorização das redes de educação profissional e tecnológica como medida para assegurar a qualidade dos cursos, uma vez que essas instituições possuem as condições objetivas adequadas para a oferta e alinhamento às finalidades e às diretrizes da educação profissional e tecnológica;

iii) A criação do Guia PRONATEC de Cursos FIC, como forma de disciplinar a oferta dos cursos e orientar as instituições na organização da oferta e os estudantes em sua trajetória de formação;

iv) A previsão legal do pagamento de assistência estudantil para auxílio alimentação e transporte dos estudantes matriculados, como forma de coibir a evasão contribuir para a permanência e êxito dos estudantes nos cursos realizados;

v) A criação do Sistema de Seleção Unificada do Ensino Profissional e Tecnológico (SISUTECH), para o acesso aos cursos técnicos na forma subsequente, como mecanismo de valorização do ENEM, visando a organização e a transparência do processo de distribuição de vagas;

vi) O processo de pactuação de vagas como mecanismo para estabelecer aderência entre a demanda e a oferta, possibilitando, especialmente, a identificação e o atendimento aos setores e regiões que não estavam sendo assistidos adequadamente (BRASIL, MDS, 2015).

4.2.4 Repasse de recursos

A execução orçamentária do PRONATEC Bolsa-Formação é realizada por meio da ação orçamentária 20RW – Apoio Formação Profissional, Científica e Tecnológica. De acordo com a legislação que rege o programa, quanto ao repasse dos recursos às instituições de educação profissional e tecnológica, existe duas modalidades: para as instituições das redes

públicas estaduais e municipais ou dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S) é dispensada a celebração de convênio ou instrumento congênere. Conforme Art. 6º:

Art. 6º : Para cumprir os objetivos do PRONATEC, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4o desta Lei.

§ 1º As transferências de recursos de que trata o caput dispensam a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos.

§ 2º Do total dos recursos financeiros de que trata o caput deste artigo, um mínimo de 30% (trinta por cento) deverá ser destinado para as Regiões Norte e Nordeste com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica.

§ 3º O montante dos recursos a ser repassado para as bolsas-formação de que trata o caput corresponderá ao número de vagas pactuadas por cada instituição de ensino ofertante, que serão posteriormente confirmadas como matrículas em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação, observada a obrigatoriedade de devolução de recursos em caso de vagas não ocupadas. (Redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013)

Da mesma forma, deverá corresponder ao custo total do curso por estudante, estando nele incluídas os custos de instrutoria, materiais didáticos, encargos eventuais de aulas práticas, custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, quando cabível, vedando-se a cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula ou qualquer outro valor pela realização dos cursos.

De acordo com as Resoluções-FNDE 7 e 8/2013, o valor da hora-aluno de curso técnico de forma continuada e de curso de formação inicial e continuada no âmbito do PRONATEC Bolsa-Formação corresponde a R\$ 10,00, incluída a assistência estudantil. Cabe ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) executar o repasse de tais recursos financeiros, a partir de solicitação da SETEC/MEC.

Para as entidades privadas, sem fins lucrativos, cadastradas no MEC e habilitadas, nos termos lei, a transferência de recursos terá de ser precedida da celebração de convênio ou instrumento congênere, sendo, em qualquer caso, exigida a prestação de contas dos recursos repassados.

Art. 8º O PRONATEC 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.

Parágrafo único. O Poder Executivo definirá critérios mínimos de qualidade para que as entidades privadas a que se refere o caput possam receber recursos financeiros do PRONATEC.

A lei estipula que as despesas com a execução das ações do PRONATEC ocorrerão à conta de dotação orçamentária consignada anualmente aos respectivos órgãos e entidades, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual. O FIES Técnico proveu provimento de linha de crédito para estudantes, trabalhadores empregados e setor empresarial para o custeio de cursos da EPT no Sistema S e em instituições privadas habilitadas pelo Ministério da Educação (MEC).

A estimativa de gastos que acompanhou o Projeto de Lei, relacionados à oferta da Bolsa-Formação e ao financiamento da Educação Profissional e Tecnológica é mencionada no Parecer Legislativo da Comissão de Finanças e Tributação, de 18/08/2011: na ordem de R\$ 700 milhões e de R\$ 300 milhões respectivamente.

A Resolução/FNDE/CD/Nº31, de 01/07/2011, que dispõe sobre a descentralização e execução de créditos orçamentários do FNDE para órgãos e entidades da administração pública federal, em seu artigo 1º, dispensa a apresentação de certidões de regularidade e as consultas ao Cadastro Informativo de créditos não quitados do setor público federal (Cadin) e ao Sistema integrado de Administração Financeira do governo Federal (SIAFI) bastando à realização de Termo de Cooperação.

O PRONATEC ao centralizar, de acordo com a Lei nº 12.513/2011, todo fomento e toda e qualquer ação de qualificação profissional numa ação especificamente do MEC, gerou alguns problemas, principalmente relacionados à obtenção de recursos de maneira informal. Conforme relato de entrevistados:

Historicamente sempre havia também uma perspectiva de se tentar de alguma maneira obter um pouco mais de recurso por aqui ou por ali. Não havia uma visão geográfica de onde é que estavam acontecendo as qualificações, você não tinha uma visão de direcionamento, ou seja, quais são os cursos que estão sendo realizados, qual o nível de atendimento da população, que perfil populacional está sendo atendido, tinha sobreposição de toda ordem. Então você tinha recursos que no final das contas, você não conseguia ter clareza sobre a quem foi destinado aquele investimento.

Porque não tem nada com que se está acostumado a falar de política pública que sempre tem uma dimensão da política partidária muitas das

vezes em primeiro lugar com processo de quem é o deputado, quem é isso, quem é o aquilo. Não tinha. Absolutamente não tinha, porque o recurso era do MEC. O MEC era gerido dentro de uma perspectiva essencialmente de fazer política educacional e se faz política educacional, não se pode atender A em detrimento de B. (E3)

Criamos critérios para dividir recurso. Antes era muito "balcão". Ia lá, "ah, eu sou amigo", "eu sou o parente", "eu sou não sei quem e levo recurso para a minha instituição". A gente criou critérios para distribuir recursos. E como dar recurso para uma escola se você não sabe o que ela tem? Você dá o recurso para a escola se você sabe o que ela tem. Hoje tem uma aba dentro do Simec que tem toda a infraestrutura dos Institutos. (E5)

As relações, as operações financeiras do PRONATEC foram desenhadas a partir do MEC e dos recursos do MEC, não tinha recursos externos e de parceiros fora. Então tínhamos um recurso X e este recurso tinha que gerar X matrículas para atender estes públicos que estavam definidos, basicamente com foco em vulnerabilidade social. (E2)

O PRONATEC, quando se unifica enquanto fonte de recurso fez com que todos os Ministérios precisassem dialogar com o MEC, uma vez que já não tinham mais para tanto. Essa ação abriu espaço, por exemplo, para o diálogo, logo de partida, com o Ministério do Trabalho e com o Ministério do Desenvolvimento Social.

O MDS tinha um orçamento de certa forma protegido, pois era o ministério coordenador do BSM, que era um esforço de governo e, portanto, tinha recursos para alocar em várias de suas ações e o PRONATEC foi entendido como uma ação estratégica, porque a qualificação profissional no Brasil nunca chegou em municípios médios e pequenos, muito mesmo no agreste nordestino. Na visão do MDS, o PRONATEC era uma estratégia de oferecer qualificação para os trabalhadores e jovens e mulheres do bolsa família, de uma forma mais intensa do que foi tentada nos anos anteriores. O MDS contribuiu no desenho do PRONATEC para tornar o PRONATEC um programa de fato nacional, chegou a mais de 4 mil municípios pelo Brasil. Portanto, mudando completamente o que foi no período anterior. (E5)

O grupo S teve também uma participação muito forte no PRONATEC, até porque tem um decreto que dá a eles recursos, eles recebiam, também, recursos na veia. Receberam muito dinheiro com o PRONATEC. (E8)

O investimento acumulado no PRONATEC, desde seu início, que se deu no final do exercício de 2011, até 2014, foi da ordem de R\$ 10,25 bilhões (valores liquidados), nas quatro iniciativas que envolvem repasse de recursos, conforme pode ser visto na Tabela 3. Cabe ressaltar que o Acordo de Gratuidade com o Sistema S não recebe aporte de recursos orçamentários.

Tabela 3 – Execuções orçamentária e financeira acumuladas das iniciativas do PRONATEC – 2011 a 2014 (valores em \$milhões).

Iniciativa	Valor autorizado	Valor empenhado	Valor Executado (Liquidado)	Valor Pago	Execução Orçamentária	Execução Financeira
Bolsa-Formação	8.438	8.289	8.011	7.736	95%	92%
Expansão da Rede Federal	7.240	5.200	1.520	1.374	21%	19%
Brasil Profissionalizado	1.357	1.122	341	327	25%	24%
Rede E-tec	652	557	379	368	58%	56%
Total	17.687	15.168	10.251	9.805		

Fontes: Relatório de Auditoria TCU, com base nos dados do Siga Brasil, SETEC (arquivos extraídos do SIAFI Gerencial)
Nota: Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado; Execução Financeira = Valor pago/Valor autorizado

O Bolsa-Formação, desde seu início em 2011 até o final do exercício de 2014, teve aumentos progressivos nos investimentos, totalizando, aproximadamente, 8 bilhões (Tabela 4). O valor corresponde a 78% das despesas do PRONATEC, que alcançou, no período, o total de R\$ 10,25 bilhões.

Tabela 4 – Execução financeira e orçamentária do Bolsa-Formação (Valores Liquidados) – 2011 a 2014. (valores em \$milhões)

Bolsa-Formação	Valor autorizado	Valor empenhado	Valor Executado (Liquidado)	Valor Pago	Execução Orçamentária	Execução Financeira
2011	460.530	459.603	442.603	208.716	96%	45%
2012	1.251.774	1.239.515	1.187.097	1.180.721	95%	95%
2013	2.889.485	2.753.474	2.611.594	2.596.559	90%	94%
2014	3.836.100	3.836.100	3.769.241	3.750.364	98%	98%
Total	8.437.889	8.288.692	8.010.535	7.736.360	95%	93%

Fontes: Relatório de Auditoria TCU, com base nos dados do Siga Brasil, SETEC (arquivos extraídos do SIAFI Gerencial)
Nota: Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado; Execução Financeira = Valor pago/Valor autorizado

De 2011 a 2014, houve um incremento acentuado nos gastos (valores liquidados) do PRONATEC de aproximadamente 145%. Merece destaque a Bolsa-Formação que, no mesmo período, teve um aumento de 218%, sendo, atualmente, responsável por 78% dos recursos totais aplicados no programa

A auditoria realizada no primeiro semestre de 2015, pelo TCU, processo TC024.329/2015-0, registrou irregularidades, tais como a:

- A não realização do procedimento de reconfirmação de matrícula e não cancelamento da matrícula de alunos que descumpriram o requisito de permanência na Bolsa-Formação, ou seja, algumas situações de matrícula registradas no Sistec pelas instituições de ensino auditadas não refletiam a realidade encontrada nas listas de presença das instituições ofertantes, no caso, dos Institutos Federais. Tal irregularidade gerava o recebimento irregular de recursos financeiros pelas entidades ofertantes, decorrente da contabilização indevida de matrículas não canceladas no cálculo das horas aluno e prejuízo ao erário.
- Ausência de normas específicas para assegurar a efetiva e regular prestação de assistência estudantil aos beneficiários da Bolsa-Formação, o que inviabiliza o seu abatimento da quantia integral do financiamento da matrícula dos alunos que desistem ou evadem-se do curso depois da reconfirmação das matrículas. Por conseguinte, os parceiros ofertantes apropriam-se da parte da assistência estudantil que deixou de ser destinada aos beneficiários desistentes e evadidos;
- Deficiências na sistemática de recebimento e análise das prestações de contas do PRONATEC Bolsa-formação caracterizados como transferência direta. Nesse conceito englobam-se os recursos repassados: aos órgãos gestores de educação profissional e tecnológica nos estados (órgãos e entidades estaduais ofertantes) e aos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA (Senai, Senac, Senar e Senat);
- Não apresentação de prestação de contas e ausência de análise das prestações de contas apresentadas. De acordo com o relatório de auditoria, em nenhuma das prestações de contas dos recursos houve análise conclusiva até o momento da conclusão da auditoria, a despeito de haver repasses desde o início do programa, em 2011;
- Má utilização dos recursos repassados para instituições de ensino (Brasil Profissionalizado): recursos utilizados em outras ações, ou parados, projetos inadequados, material sem utilização, etc., gerando desperdício de recursos e não prestação dos serviços previstos.

Foi observado que as dificuldades e pontos de melhorias levaram à alteração das regras e dos instrumentos norteadores. A publicação da Portaria MEC nº 168/2013, regulamentou,

definiu regras e foi responsável pela consolidação e transparência na execução da Bolsa Formação. Posteriormente, por meio da Portaria nº 817/2015, foi elaborado um Manual de Gestão do Bolsa-formação com orientações complementares para atuação dos parceiros demandantes e ofertantes. Pareceres dos auditores do TCU contribuíram para regulamentar o PRONATEC e ajustar as ações do Bolsa-Formação.

Por meio da triangulação dos dados coletados para a realização desta pesquisa, foi constatado que o processo de formulação do PRONATEC foi norteado por um conjunto de regras formais e informais, que direcionaram a ação dos atores. Tais regras estão discriminadas nas tabelas 5 e 6, a seguir

Tabela 5 – PRONATEC Legislação Pertinente

Nº de ordem	Documentos	Ementa
01	Lei Nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, altera as Leis n. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, n. 8.121, de 24 de julho de 1991 e n. 10.260, de 12 de julho de 2001.
02	Portaria Nº 1.568, de 3 de Novembro de 2011	Aprova o Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial e Continuada, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, disponibilizado no sítio eletrônico oficial do Ministério da Educação.
03	Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011	Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros para a oferta de bolsas-formação em cursos de educação profissional e tecnológica vinculados aos serviços nacionais de aprendizagem, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2011.
04	Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011	Estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica visando a oferta de bolsas-formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC.
05	Resolução CD/FNDE RESOLUÇÃO nº 66, de 25 de novembro de 2011	Altera a Resolução CD/FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011
06	Resolução CD/FNDE nº 72, de 20 de dezembro de 2011	Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011.
07	Resolução CD/FNDE nº 74, de 28 de dezembro de 2011	Altera o § 1º do Art. 9º e a numeração dos artigos finais, a partir do Art. 20 da Resolução CD/FNDE nº 61 de 11 de novembro de 2011.

08	Portaria no. 185, de 12 de março de 2012	Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, nos termos da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências
09	Resolução CD/FNDE nº 6, de 12 de março de 2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC
10	Resolução CD/FNDE nº 4, de 16 de março de 2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011 e estabelece orientações, critérios e procedimentos para descentralizar créditos orçamentários para as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (EPCT) no âmbito da Bolsa-Formação do PRONATEC
11	Decreto Nº 7721, de 16 de abril de 2012	Dispõe sobre o condicionamento do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação de matrícula e frequência em curso de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de cento e sessenta horas.
12	Resolução CD/FNDE nº 23, de 28 de junho de 2012	Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal e aos Estados, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2012.
13	Resolução CD/FNDE nº 33, de 15 de agosto de 2012	Altera o § 4º do art. 8º da Resolução CD/FNDE nº 3, de 16 de março de 2012. (valor da hora-aula)
14	Portaria Nº 160, de 05 de março de 2013	Dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, e dá outras providências.
15	Portaria Nº 161, de 06 de março de 2013	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica.
16	Portaria Nº 168, de 07 de março de 2013	Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, de que trata a Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.
17	Resolução Nº 6, de 12 de março de 2012	Altera a Resolução CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC.
18	Resolução Nº 7, de 20 de março de 2013	Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros aos serviços nacionais de aprendizagem, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013.

19	Resolução Nº 8, de 20 de março de 2013	Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013.
20	Portaria Nº 362, de 26 de Abril de 2013	Dispõe sobre alteração no art. 74 da Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013.
21	Resolução CD/FNDE nº 55, de 13 de dezembro de 2013	Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros da BolsaFormação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) aos serviços nacionais de aprendizagem participantes da Rede e-Tec Brasil, para que estes ofertem educação profissional e tecnológica na modalidade a distância, executem e prestem contas desses recursos, a partir de 2013.
22	Resolução Nº 6, de 12 de março de 2013	Estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros da BolsaFormação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) aos serviços nacionais de aprendizagem participantes da Rede e-Tec Brasil, para que estes ofertem educação profissional e tecnológica na modalidade a distância, executem e prestem contas desses recursos, a partir de 2013.
23	Lei Nº 12.816 , 05 de junho de 2013	Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011 (PRONATEC); 9.250, de 26 de dezembro de 1995 (bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do PRONATEC); 8.212, de 24 de julho de 1991 (incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo); dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais.
24	Portaria Nº 20, de 27 de junho de 2013	Portaria nº 20, de 27 de junho de 2013 e Tabela de mapeamento de cursos técnicos para oferta na forma subsequente por intermédio da Bolsa-Formação Estudante e correlação com cursos de graduação.
25	Resolução/CD/FNDE nº30 de 05/jul/2013	Altera a Resolução/CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de BolsaFormação no âmbito do PRONATEC.
26	Portaria Nº 1007, de 09 de outubro de 2013	Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).
27	Resolução/CD/FNDE nº39 de 10/out/2013	Altera a Resolução CD/FNDE nº 8, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do PRONATEC, bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013.

28	Resolução/CD/FNDE nº50 de 11/dez/2013	Altera os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Resolução CD/FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013, que estabelece procedimentos para o pagamento da Bolsa-Formação Estudante a mantenedoras de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, ofertada na forma subsequente, no âmbito do PRONATEC.
29	Portaria SETEC/MEC nº 01 , de 29 de Janeiro de 2014	Altera a Portaria SETEC/MEC nº 20, de 27 de junho de 2013, que aprova a Tabela de Mapeamento de cursos técnicos para oferta no âmbito do PRONATEC.
30	Edital nº 01, de 29 de Janeiro de 2014	Edital de Adesão ao SISUTEC. Apresentação de propostas para oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente – 1/2014.
31	Edital nº 01, de 29 de Janeiro de 2014 - retificado pelo Edital nº02/2014	Edital de Adesão ao SISUTEC. Apresentação de propostas para oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente – 1/2014.
32	Nota Informativa nº 05, de 07 de Fevereiro de 2014	Alteração no cronograma - Edital de Adesão ao Sisutec nº 01/2014
33	Resolução/CD/FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013	Altera a Resolução/CD/FNDE nº 04, de 16 de março de 2012, que estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, visando à oferta de BolsaFormação no âmbito do PRONATEC.
34	Resolução/CD/FNDE nº 39, de 10 de outubro de 2013	Altera a Resolução CD/FNDE nº 8, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do PRONATEC, bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2013.
35	Resolução/CD/FNDE nº 50, de 11 de dezembro de 2013	Altera os arts. 2º, 3º, 5º e 6º da Resolução CD/FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013, que estabelece procedimentos para o pagamento da Bolsa-Formação Estudante a mantenedoras de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, ofertada na forma subsequente, no âmbito do PRONATEC.
36	Portaria MEC nº 114, de 7 de Fevereiro de 2014	Altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC.
37	Resolução Cd/FNDE nº 2, de 6 de março de 2014	Alterar o art. 3º da Resolução nº 7, de 20 de março de 2013
38	Resolução Cd/FNDE nº 3, de 6 de março de 2014	Altera o art. 3º da Resolução nº 8, de 20 de março de 2013, que estabelece procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal, a estados e municípios, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).
39	Edital nº 02, de 30 de maio de 2014	Edital de Adesão ao SISUTEC. Apresentação de propostas para oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente – 2/2014.
40	Nota Informativa nº 149, de 02 de julho de 2014 -	Alteração no cronograma do Sisutec - Edital Setec nº 02/2014.

41	Edital SETEC nº 06, de 18 de julho de 2014	Edital de Inscrições do SISUTEC. Trata do cronograma e demais procedimentos do processo seletivo para ocupação de vagas gratuitas em cursos técnicos, na forma subsequente, ofertadas por meio do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica – SISUTEC, para ingresso no segundo semestre de 2014.
42	Portaria nº 701, de 13 de agosto de 2014	Altera a Portaria MEC nº 160, de 5 de março de 2013, que dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC.
43	Portaria Nº 991, de 25 de novembro de 2014	Altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências.

Fonte: Elaborado própria a partir de informações disponíveis em: <http://PRONATEC.mec.gov.br/institucional-90037/base-legal> Acesso em: 15 de abril de 2018.

Tabela 6 – Mapeamento de regras informais

	Formulação	Implementação	Recursos
Regras Informais* (Acordos que estruturam as interações sociais para restringir e moldar o comportamento dos atores.)	1. Atores compartilhavam a visão de que havia uma alta por mão-de-obra qualificada e urgência para seu atendimento. O processo legislativo, em trâmite normal, poderia levar anos. 2. Havia interesse pela aprovação do programa devido aos benefícios que o mesmo traria para as regiões	1. Na ausência de regras formais, foi criada uma metodologia própria para condução das pactuações entre demandantes e ofertantes de curso. 2. Na ausência de um sistema próprio para controle do programa, foi adaptado um sistema antigo levando o mesmo à saturação	O repasse, antes de sua regulamentação, era feito com base no número de alunos matriculados. Como não havia controle destes alunos, quanto à presença ou evasão, recursos eram repassados sem controle efetivo
	2. Acordos foram necessários para agilizar a votação. Influência política das lideranças partidárias para reforçar a importância da aprovação do projeto	2. Regras Informais foram aplicadas nos processos de pactuação de vagas	
	3. Acordos para acelerar o trâmite do projeto; favores em troca de voto (contrapartida)	3. Por meio de acordos informais	

Fonte: Elaboração própria

Nota: * Segundo Helmke & Levitsky (2011), para se para identificar regras informais, deve-se responder a três perguntas básicas: primeiro, quais são as expectativas compartilhadas dos atores sobre as reais restrições que enfrentam. Em segundo lugar, onde se aplicam as regras informais? Em terceiro lugar, como as regras informais são aplicadas?

4.2.5 PRONATEC: Política de Estado ou de Governo?

São consideradas como políticas de governo aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas. Por outro lado, as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

O PRONATEC nasceu com características de ser uma política de Estado, a lei que lhe deu origem foi aprovada pelo Congresso Nacional, porém a forma como o mesmo foi conduzido leva a algumas indagações sobre os riscos e as possibilidades de mudança no plano legal que poderiam enfrentar os principais problemas apontados para a educação brasileira na atualidade, demonstrando a contradição entre a proposição defendida na lei que deu origem ao PRONATEC e a forma como este programa foi conduzido e suas ações enfraquecidas na mudança de governo.

A Mensagem Presidencial nº 112 referiu-se ao PRONATEC como:

[...] medida de extremo impacto que contribuirá para a melhoria da qualidade da formação e qualidade profissional, representando uma política de inserção social a milhões de jovens e trabalhadores brasileiros, oferecendo a eles a oportunidade de participar no desenvolvimento do país. O PRONATEC, antes de ser uma política de Estado, é anseio da sociedade, partícipe de um projeto de nação. (Mensagem ministerial nº112).

Entretanto, não se constituiu em uma política de Estado e sim de governo, não possuindo característica de continuidade, uma vez que foi quase que totalmente descartada na mudança do Governo Dilma para o governo Temer. As Políticas de Estado caracterizam-se pela permanência; entretanto, o PRONATEC foi instituído no formato de programa, que possui uma duração determinada. Conforme relatado por alguns entrevistados:

É uma ação de Estado não deveria, talvez, o maior problema de natureza política do Brasil teria sido no batismo chamar de programa, tudo que é programa é finito. Se fosse chamar de política, a compreensão da sociedade e da classe política brasileira que uma ação dessa natureza é uma ação contínua, não é um programa finito que formou milhões e pára. Daqui a 4 ou 8 anos estaremos de volta ao cenário de entrada. (E14)

Era um baita programa, mas muito politizado e não uma política de Estado. O que é triste para política pública é deturpar a imagem dela por questões políticas e não pela efetividade da política pública. (E9)

Políticas sociais não podem ser vistas como políticas de governo nem serem usadas como “bandeiras” de campanhas eleitorais. Devem ser políticas de Estado. Assim, poderão gerar benefícios para gerações futuras e serem extintas no momento certo.

A Lei 12.513, do PRONATEC, é uma lei poderosíssima, só que depende de política pública, principalmente de recursos, para manter a lei funcionando. Não tem nenhuma política de Estado que resista a uma política de governo contrária àquela política. Tem que ser complementada, continuada, etc., etc.(E5)

A ausência de uma política de Estado para a educação profissional é real. Portanto, construir uma proposta de política pública de educação profissional e tecnológica visando o desenvolvimento do indivíduo, reafirmando a educação como um bem público, fornecendo-lhe qualificação profissional voltada para o crescimento da Nação, com a redução das desigualdades sociais e regionais e não como um produto destinado a atender critérios do mercado capitalista, é um desafio para cada governante. Conforme relatado por entrevistados:

Não interessava ao governo que se sucedeu à presidenta Dilma deixar mais um programa que tinha adquirido um reconhecimento social importante. Assim como teve o Bolsa Família, o Minha Casa Minha Vida e o governo quis trocar o nome do Minha Casa Minha Vida e não conseguiu, porque nas pesquisas qualitativas as pessoas perceberam isso, com o PRONATEC a ideia, talvez, por falta de recursos mesmo, eles não se interessaram e talvez, enfim, não interessados em que um programa gestado progressista de esquerda se consolidasse como uma porta de saída possível, eles de fato cuidaram muito pouco para que o programa tivesse uma sobrevida a partir de 2016. (E7)

Esse é um fato de qualquer país que quer se desenvolver, não pode negar as boas práticas que já haviam sido desenvolvidas independentes da interrupção de governo que, historicamente no Brasil, a gente vive isso nas políticas públicas. Porque os programas acabam tendo a marca de determinado político ou governo. Então isso acaba depondo contra ainda que seja exitoso (E3)

Tem um conjunto de fatores que são de ordem política e aí claramente a gente pode observar que no final do Governo Dilma, esse final forçado, a gente teve com certeza, muito mais dificuldade de execução porque as condições políticas não eram favoráveis. A agenda política era outra, as pautas que estavam em questão eram outras, então a gente tinha um conjunto de ações pensadas ou de estratégias de inovação e aprimoramento de processos. A gente tinha desenhado, tinha isso em pauta e elas ficaram em segundo plano, porque naquele momento o cenário político não era favorável. Então não tenho ingenuidade nenhuma de pensar que a gente não consiga executar qualquer política se a gente não tem um conjunto de condições favoráveis. Uma delas diz respeito ao cenário político, ao desenho político e tal. Isso é evidente que interfere e pode derrubar, desconstruir qualquer ação. (E4)

Para tanto, a realidade mostra e vai ao encontro de posicionamento de diversos autores, que se faz necessário sustentar uma proposta de educação profissional como uma política pública em articulação com a educação básica e a educação profissional, ou seja, integrada ao Sistema Nacional de Educação.

4.3 Identificando os stakeholders e a evolução de sua participação

Os terceiro e quarto objetivos específicos desta pesquisa são identificar os principais stakeholders que participaram do processo de formulação do PRONATEC e levantar o papel e os principais interesses dos stakeholders identificados. Por meio das entrevistas, análise documental e das notas taquigráficas, foi possível identificar os principais atores envolvidos na dinâmica da formulação do programa. Além de identificar esses atores, procurou-se também apresentar suas implicações nesse processo.

A cada entrevistado foi perguntado quem eles consideravam como atores envolvidos na formulação do PRONATEC. As respostas foram sendo registradas em uma planilha em excel e, ao final, consolidadas.

Por meio da análise das notas taquigráficas dos discursos em Plenário, foram sendo alocadas na categoria “stakeholders” registros de menção a atores em cada discurso. Pela análise bibliográfica e documental, foram sendo registrados os atores envolvidos no processo. Ao final, reunindo as informações obtidas pelas fontes consultadas, chegou-se aos principais atores, conforme apresentado na tabela 7, a seguir.

Tabela 7: Identificação dos stakeholders envolvidos no processo de formulação do PRONATEC

Stakeholder	Triangulação		
	Entrevistas	Notas	Documentos
MEC/ Setec	x	x	x
FNDE	x	x	x
MDS	x	x	x
MTE	x	x	x
Sistema S	x	x	x
Rede Federal	x	x	x
MTUR, MDA, MD, MC, MDIC, MJ, MPS, MinC, MPA, MAPA, MD, SMPE, MMA, SEP, SDH/PR, Secretarias estaduais de educação e do DF	x		x
TCU	x		x
CGU	x		x
Atores Políticos		x	x
Ministério da Fazenda			x
MPOG			X
Conselhos			x
Fóruns			x
Meios de Comunicação			x
Sindicatos e Associações			x
Empresariado	x		x
Beneficiários do Bolsa-Formação			x

Fonte: Elaboração própria com base nos resultados da triangulação

4.3.1 Identificação do papel e dos interesses dos stakeholders

Na leitura do discurso oficial da Presidente Dilma Roussef, de lançamento do PRONATEC, foi possível verificar que concessões ou recuos foram importantes para que o tema fosse aprovado ou reprovado.

Para completar esse Programa estou pedindo apoio a empresas privadas no fornecimento de mais 25 mil bolsas, permitindo que, até o final de 2014, 100 mil jovens ampliem ainda mais sua formação e seu horizonte. A proposta é uma parceria entre o setor público e o setor privado. Nós entramos com 2/3 das bolsas e o setor privado entraria com o financiamento de 1/3 dessas bolsas. (Discurso de lançamento do PRONATEC – 28/04/2011)

Ao unificar os diversos programas e ações de educação profissional existentes no âmbito do governo federal, o PRONATEC possibilitou que os ministérios que apresentavam demanda por formação de profissionais pudessem atuar em parceria com o Ministério da Educação (MEC).

Cabe ressaltar que a Lei nº 12.513/2011, sofreu alterações por meio da Lei nº 12.816, de 05 de junho de 2013 para possibilitar a participação das instituições privadas no Programa, que em um primeiro momento haviam sido propostas pela Medida Provisória nº 592, de 2012

No contexto do Bolsa-Formação, a expansão da educação profissional, foi conduzida pelo Ministério da Educação, com a participação dos chamados “parceiros demandantes e ofertantes de cursos profissionalizantes”. O papel de “parceiro demandante” é desempenhado pelos ministérios e secretarias estaduais de educação, aos quais cabem, conforme regulamento:

- i) mapear e caracterizar a demanda existente;
- ii) identificar o perfil de formação e a quantidade de profissionais necessários em cada município;
- iii) realizar os processos de mobilização e de seleção do público a ser capacitado;
- iv) monitorar a execução dos cursos; e
- v) articular para que os egressos dos cursos tenham como buscar as oportunidades ocupacionais identificadas no mapeamento da demanda.

São “parceiros ofertantes”: Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica (composta por 39 Institutos Federais, 2 Cefets, 25 escolas vinculadas a universidades e 1 universidade tecnológica), Redes Estaduais de Educação, Sistema S (Senai, Senac, Senar e Senat) e Redes Privadas (escolas técnicas de nível médio e instituições de ensino superior).

Quanto às características dos stakeholders, buscou-se verificar como orientaram seus cursos de ação, interagindo por meio de acordos, negociações, coalizões e conflitos. A seguir, são apresentadas as características dos stakeholders identificados.

1. Ministério da Educação/SETEC: Um dos responsáveis pela formulação e, principalmente, pela implementação do PRONATEC, seu interesse reside em garantir que os objetivos do programa venham a ser atingidos. Para tanto, realiza articulações com os demais atores envolvidos, organizando a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e educação profissional e tecnológica (EPT), em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades instaladas. Dentre outras ações, com relação ao PRONATEC, cabe destacar: habilitar os ofertantes; habilitar os demandantes; gerenciar o Sistec; pactuar as vagas; repassar recursos às instituições ofertantes (via FNDE); definir os cursos FIC e técnicos a serem ofertados pelo Programa; definir os eixos e cursos prioritários; avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação de recursos voltados à concessão da Bolsa-Formação e ; organizar a oferta de cursos segundo a capacidade de cada parceiro ofertante, com base nas especificidades expressas pelos parceiros demandantes que organizam a mobilização, seleção e pré-matrícula de beneficiários.

A SETEC é responsável por planejar, formular, coordenar e avaliar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica, em geral, e a oferta da Bolsa-Formação, em particular. É também responsável pela coordenação do Sistema Nacional de EPT, integrado pela rede federal de educação profissional e tecnológica, redes estaduais de EPT, o Sistema S e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com o Fies. A coordenação é feita mediante diversos fóruns na rede federal e interação com os demais integrantes do sistema. A supervisão da rede privada é feita pelo Instituto Federal presente na região considerada. À frente do PRONATEC, à época, estava o Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, Eliezer Moreira Pacheco, que era também o representante do Sistema S no Ministério da Educação. O PRONATEC dava prosseguimento ao acordo firmado em 2008, entre o Ministério da Educação e as entidades do Sistema S, para ampliar cursos gratuitos oferecidos por Senai e Senac.

2. FNDE: O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por sua vez, tem as atribuições de repassar recursos do programa, bem como de analisar a conformidade financeira das prestações de contas dos recursos transferidos às redes estaduais, distrital e municipais e aos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA. Ao invés de trabalhar na lógica de convênios, como era padrão na Administração Pública federal, se fez um processo de repasse do MEC pelo FNDE, onde repassava recursos do Governo Federal diretamente para as entidades patronais, conforme Lei nº 12.513/2011 e Portaria MEC 185/2012.

3. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS): foi o primeiro “parceiro demandante” a aderir ao PRONATEC por meio de uma formalização de um protocolo de acordo de parceria técnica com o MEC e fazendo também o próprio lançamento oficial do PRONATEC. O MDS envolveu-se no PRONATEC com o interesse de garantir que as famílias com menores rendimentos, principalmente as inscritas no Cadastro Único para as Políticas Sociais e as beneficiárias do Programa Bolsa-Família fossem alcançadas pelos programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), promovendo acesso a serviços de educação, creche e saúde. As ações do PRONATEC para o público do Plano Brasil Sem Miséria ficaram conhecidas como PRONATEC/BSM. Conforme relato dos entrevistados:

Como o MDS tinha uma estrutura, faziam matrícula, dava resultado, entendia trazia experiência da ponta, ele conseguia fazer com que os argumentos dele fossem muito mais levados em consideração do que alguns ministérios que participaram mas tinham um volume de matrícula muito pequenos e não conseguia ser muito articulado assim. O MDIC tinha uma estrutura técnica, informações e dados e traziam resultados assim mais estruturados, eles também faziam com que naturalmente conseguissem discutir mais em pé de igualdade com o MEC. (E15)

O MDS contribuiu muito para algumas inovações nesse sentido de aproximar mais outras políticas ativas já existentes de trabalho que estavam desassociadas no desenho original do PRONATEC. (E7)

O apoio dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS), permitiu a elaboração do desenho operacional do PRONATEC/Brasil sem Miséria. MEC e MDS assinaram em 2011 um Acordo de Cooperação Técnica, sem envolver repasse de recursos orçamentário-financeiros, com a finalidade de oferecer ao público do Brasil sem Miséria um milhão de vagas até 2014, por meio de cursos formação inicial e continuada e qualificação profissional do PRONATEC no âmbito da Bolsa-Formação Trabalhador.

Através da nossa rede de assistência social o programa chegou a quase 75% dos municípios brasileiros, algo em torno de 2014 quando foi o auge. Já os outros ministérios, eles trouxeram um aporte muito setorial, cada um olhando para questões do seu setor, com agricultura, meio ambiente, desenvolvimento agrário para dialogar com a agricultura familiar. (E18)

Segundo relato dos entrevistados, oferecer cursos de capacitação que pudessem propiciar conhecimento adequado ao público atendido pelo MDS era um desafio. Havia muita

desconfiança em relação ao papel que cursos de formação poderiam ter para a vida dessas pessoas e forte tendência à frustração de expectativas e desestímulo devido às experiências negativas no passado.

O acesso do Secretário de Assistência Social ao CAD-SUAS permitiu fazer um diagnóstico das necessidades dos cursos levando em consideração o público-alvo e a área geográfica mais adequados à realidade do mercado de trabalho de cada região. Conforme relato:

Equipes da Assistência Social vinculadas aos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) atuam na identificação e mobilização do público beneficiário, encaminhando as pessoas para os cursos de forma articulada com diversos programas e ações do Plano Brasil sem Miséria, vinculadas ao eixo de inclusão produtiva urbana (E20)

Cabia ao MDS, enquanto órgão demandante nacional, analisar as propostas com base nos critérios estabelecidos e consolidá-las no seu mapa de demandas. O MEC, por sua vez, consolidava os levantamentos das demandas apresentados por todos os demandantes nacionais em um único mapa e os apresentava aos “parceiros ofertantes” para que indicassem os cursos que poderiam oferecer. Ao final, o MEC homologava as vagas do mapa assinalada pelos ofertantes.

Acredito que o MEC e o MDS tiveram forte influência para que finalmente o Estado compreendesse que não é possível existir apenas “qualificação” profissional, mas sim Educação Profissional, e que estas não são simples terminologia, mas diferentes modos de compreender o mundo e especificamente o mundo do trabalho. (E6)

Cabe ressaltar que o MDS, com a finalidade de oferecer ao público do Brasil sem Miséria oportunidades complementares, firmou parcerias com órgãos governamentais e parceiros privados. Foram realizadas parcerias com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério do Trabalho em Emprego (MTE), o Ministério da Saúde (MS) e com o setor privado.

Além disto, com o PRONATEC criamos uma rede, onde a assistência social dos municípios identificava junto ao empresariado, qual a demanda e para que funções os cursos rápidos e também os técnicos, de mais longa duração, deveriam atender. Feito isto, esta demanda sistematizada era submetida ao MDS e ao MEC, que disponibilizavam, na medida dos recursos disponíveis, os cursos demandados. A Assistência Social captava então o público dos programas sociais, identificando quais perfis se adequavam aos cursos oferecidos. (E6)

4. Ministério do Trabalho (MTE): atuava como “parceiro demandante” mediante elaboração de diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados levando em consideração o público alvo, os cursos, a área geográfica e outros elementos delimitadores de seu segmento específico com a finalidade de inserir trabalhadores de sua clientela no Programa com vistas ao atendimento de demandas específicas de seu setor.

O MTE funcionava como um demandante, assim como uma série de outros, como o MEC, a Cultura, o MDS, que era o nosso maior demandante e que tinha uma maior capilaridade devido a sua ação dos municípios através dos centros de assistência social, os CRA's. Esses ministérios funcionavam como demandantes e eles traziam para o MEC a sua necessidade de vagas e a distribuição geográfica destas vagas, aonde ele precisava destas vagas. (E11)

Em 2012, o MDS firmou parceria com o MTE buscando promover a oferta do serviço de intermediação de mão-de-obra ao público do Brasil sem Miséria, com prioridade para as pessoas que haviam concluído os cursos do PRONATEC/BSM. O MTE, por meio do Sistema Nacional de Emprego (Sine) e demais postos de atendimento ao trabalhador, tinha a tarefa de executar o Programa Seguro-Desemprego, por meio do acolhimento inicial, orientação, intermediação da força de trabalho para vagas existentes e encaminhamento para um curso de qualificação profissional do PRONATEC.

Aos trabalhadores que acionavam o Programa Seguro-Desemprego, a matrícula em um curso (FIC) do PRONATEC era exigida do trabalhador que solicitava o seguro pela segunda vez no prazo de 10 anos. Cabia ao MTE enviar ao MEC informações sobre as características desses trabalhadores, para subsidiar as atividades de formação dos mesmos. O trabalhador só ficaria desobrigado de realizar o curso em duas hipóteses: se não houvesse em seu município ou em município limítrofe a oferta de curso compatível com seu perfil, ou se ele comprovasse matrícula e frequência em outro curso FIC com carga horária igual ou superior a 160h, contanto que o curso se desenvolvesse no mesmo período em que o trabalhador estivesse recebendo as parcelas do seguro (BRASIL, 2012).

5. Sistema S: Possui recursos técnicos, networking e poder. Classificado como “parceiro ofertante”, seu interesse estava relacionado à qualificação de trabalhadores com vistas à alocação de mão-de-obra no mercado de trabalho. Cassiolato e Garcia (2014), destacam que houve uma espécie de “batalha do Sistema S” relacionada à situação na qual o MEC propôs que o sistema dedicasse a maior parte dos recursos que arrecadava para ofertar cursos gratuitos de educação profissional. Segundo os autores, o empresariado controlador das organizações sindicais patronais reagiu com grande intensidade acusando o governo de querer estatizar o

sistema, de transferir recursos privados para o orçamento público, de comprometer a excelência do ensino propiciado pelas escolas do sistema. Os autores relatam que o MEC reagiu enfrentando pela mídia e buscando o apoio parlamentar empreendendo uma sequência de reuniões de esclarecimento e pressões com o empresariado comprometido com o aumento de produtividade, levando à considerável apoio social.

Outra iniciativa relacionada diretamente com o Sistema S é o Acordo de Gratuidade que prevê ampliar progressivamente a aplicação em matrículas gratuitas de cursos técnicos e FIC dos recursos recebidos através da Contribuição Compulsória (fundos públicos) até a meta de 66,67% das matrículas, em 2014. (SETEC/MEC, 2004)

6. Rede Federal: Com origem no início do século XX, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi reestruturada pela referida Lei nº 11.892, de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – ou simplesmente Institutos Federais (IF), a partir de vários centros federais de educação tecnológica (CEFETs), de unidades descentralizadas de ensino, de algumas escolas técnicas e agrotécnicas federais e de escolas vinculadas a universidades federais. Atualmente, a rede é composta por 38 Institutos Federais, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), pelo Cefet Celso Suckow da Fonseca (RJ), pelo Cefet de Minas Gerais, por 25 escolas técnicas que permaneceram vinculadas a universidades e pelo tradicional Colégio Pedro II. São classificados como “parceiro ofertante”, atuando na oferta de cursos FIC.

7. Ministério do Turismo (MTUR), Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), Ministério da Defesa (MD), Ministério do Desenvolvimento Humano (MDH), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), Ministério da Justiça (MJ), Ministério da Previdência Social (MPS), Ministério da Cultura (MinC), Ministério da Pesca e Agricultura (MPA), Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Secretaria da Micro e Pequena Empresa (SMPE), Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), Secretarias estaduais de educação e do DF e Secretaria de Direitos Humanos: Atuantes mais presentes na fase de execução do PRONATEC, esses atores atuavam como “parceiros demandantes”, articulando e induzindo a oferta de Educação Profissional e Tecnológica, assim como o MDS e o MTE, mediante elaboração de diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados levando em consideração o público alvo, os cursos, a área geográfica e outros elementos delimitadores de seu segmento específico.

Entre eles cabe destacar o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), presente tanto na elaboração quanto na execução do PRONATEC; o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e o Ministério do Turismo (Mtur), principalmente devido à alta demanda motivada pelos eventos Copa do Mundo e Olimpíadas

8. Tribunal de Contas da União: embora não mencionado pelos entrevistados, sua atuação é percebida nos documentos analisados. Responsável por auditar as ações do programa e identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade que pudessem comprometer o alcance dos objetivos do PRONATEC. Cabia também a indicação de correções a serem efetuadas visando ao aumento de sua efetividade.

9. Controladoria Geral da União: também não mencionado pelos entrevistados, sua atuação é percebida nos documentos analisados. Sua atuação visava o aumento da transparência das ações do PRONATEC, por meio de ações de controle interno, auditoria pública e correção.

10. Atores políticos (deputados e senadores): a coalizão construída entre os partidos políticos é um elemento relevante na definição da agenda de um governo. Os políticos baseiam sua alegação de intervenção na tomada de decisões no fato de representarem cidadãos, tendo um consenso significativo tanto em termos gerais quanto, especificamente, em relação ao assunto que está sendo discutido.

No caso do PRONATEC, durante o trâmite do Projeto de Lei 1.209/2011, os partidos atuaram avaliando a proposta apresentada pelo Governo Federal, concordando ou discordando de determinados itens da proposta e atuando na defesa dos interesses daqueles que representavam.

11. Ministério da Fazenda: era o órgão responsável por planejar, formular e executar as políticas econômicas nacionais. Seu papel na formulação do PRONATEC estava relacionado à administração dos recursos públicos.

12. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: Atualmente Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, sua missão reside em planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal.

13. 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. O ato regulamentador foi o Decreto nº 7.855,

de 5 de dezembro de 2012. A criação do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional foi proposto pela Lei de criação do PRONATEC, a fim de fortalecer o programa e garantir a coordenação de suas iniciativas com outras ações do governo federal. Esse Conselho é composto por todos os ministérios signatários da lei que instituiu o Programa, e do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional. Seu objetivo é a promoção da articulação e da avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal (regulamentado pelo Decreto nº 7.855/2012).

14. Fóruns nacional e estaduais de apoio à formação e qualificação profissional: Funcionavam como instrumento a articulação interfederativa para a promoção da educação profissional e tecnológica e apoio aos Conselhos. Instituído pela Portaria MEC nº 471, de 03 de junho de 2013, que tem por finalidade subsidiar a atuação do Conselho Deliberativo no cumprimento de suas competências e estimular a instituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional. Além desses, vários outros Conselhos que fazem interação com o PRONATEC, como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF), entre outros.

15. Os meios de comunicação: Os meios de comunicação possuem papel ativo e continuado e geram atenção do público, sejam influenciando positivamente ou negativamente em relação a um determinado assunto. Sendo assim, são atores que podem interferir na construção da agenda e influenciar a formulação das políticas. As reportagens sobre a situação da educação no país, bem como do lançamento do PRONATEC (com destaque para o programa semanal de rádio Café com a Presidenta) foram abordadas de maneira considerável pela imprensa. Repercutiu também nos meios de comunicação o embate, à época, do ministro Fernando Haddad com as confederações patronais para que fossem ampliados a gratuidade na oferta de cursos profissionalizantes e o atendimento de trabalhadores e estudantes pobres.

16. Sindicatos: Temiam que o PRONATEC levasse a uma precarização da educação profissional e questionavam o motivo pelo qual não foram amplamente consultados durante o processo de formulação do programa, uma vez que as ações do programa visavam beneficiar estudantes e trabalhadores.

17. Empresariado: Exercia pressão sobre o Governo Federal demandando investimentos na formação e capacitação profissional de pessoas, o que gerava uma expectativa de preenchimento de novas vagas, em todas as regiões do país.

18. Beneficiários do Bolsa-formação: estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, aos trabalhadores, os beneficiários dos programas federais de transferência de renda e os estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública. Considerados apenas como beneficiários, não exerceram influência direta no processo de formulação do PRONATEC, porém apoiavam a iniciativa, pois atendia suas necessidades por qualificação e trabalho.

Cabe ressaltar que um dos grandes diferenciais do PRONATEC foi seu modelo de pactuação que previa a ação em rede. Dessa forma, no âmbito do PRONATEC, é possível distinguir três redes de atores influentes: Rede Federal, Sistema S e Governo Federal (MEC, MDS e demais ministérios). Isto pode ser evidenciado nas considerações preliminares da Resolução CD/FNDE Nº 62, de 11 de novembro de 2011, que afirma a “necessidade de integrar as principais redes ofertantes de forma a compartilhar experiências e unir esforços de forma a garantir a democratização e interiorização da oferta de educação profissional e tecnológica no País”

A primeira é composta pelo Governo Federal e Ministérios. No plano federal, a rede é composta pelo MEC, que centraliza e viabiliza a correspondência entre oferta e demanda por cursos de qualificação profissional, compatibilizando a oferta de formação profissional e a respectiva demanda; Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), demandante de cursos; pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), que atua no planejamento da oferta, em atendimento ao desenvolvimento regional; e pelo MDS, principal solicitante de cursos para seu público-alvo. Outros ministérios e secretarias também colaboram, trazendo as demandas de seus públicos. Há ainda uma divisão de competências entre os entes federados, com a participação direta das esferas estadual e municipal. A ação conjunta do MEC e do MDS visava impulsionar a inserção produtiva de jovens e adultos de baixa renda no mercado de trabalho. Conforme relatado por um dos entrevistados:

Os atores foram se articulando conforme suas demandas por vagas. Por um lado, se tinha um recurso e por outro, a identificação de um modelo que fazia com que todos pudessem sentar e dialogar sem perda para ninguém (E3)

Nesta rede interagem atores relacionados com a problemática da educação profissional seja porque têm atribuições legais, como é o caso do Ministério da Educação (MEC), seja porque possuem interesses relacionados as suas práticas e programas. É neste grupo que se concentram as normas, documentos, as rotinas e as informações sobre o programa.

Dentro do governo, o principal ator é o MEC que participou desde o início da formulação do PRONATEC. Além de ser um dos responsáveis pela formulação do PRONATEC, era o ministério responsável por sua execução e pela centralização da questão dos recursos, ou seja, o fomento a toda e qualquer ação de qualificação a partir da Lei do PRONATEC se transformou numa ação especificamente do MEC.

Conforme verificado anteriormente, para cumprir suas finalidades e objetivos, o PRONATEC passou a ser implantado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem, de instituições de educação profissional e tecnológica da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, de escolas técnicas estaduais e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos Lei nº 12.513, de 2011 (BRASIL, 2011).

Sobre este aspecto, dois ex gestores da Setec/MEC relataram que:

Cada ministério ia colocando a sua política pública, para cada ministério se desenvolveu um mapeamento de processo, como que entra essa demanda, como que essa demanda se desenvolve. Por outro lado, também se conversou com os Estados, não se fez isso de uma forma unilateral, então todos os estados, as secretarias de educação foram chamadas a participar do processo para que elas organizassem também nas suas localidades, as secretarias municipais de educação, enfim, com as outras secretarias que são parceiras de assistência social. Enfim, as n secretarias que existem nos Estados, que eles também se organizassem regionalmente essa forma de atuação do programa. Então você tinha um desenho nacional, mas você tinha um desenho também para os Estados, para que os Estados pudessem fazer esta implementação. (E2)

A parceria com outros ministérios ocorreu muito intimamente dentro do Bolsa-Formação. Com as Secretarias em especial, a Secretaria tinha sua demanda. No início houve uma procura, conversa ente Ministérios, etc., depois as Secretarias começaram a procurar a Setec. Então a Secretaria da juventude queria atender um público específico. Iam na SETEC, sentavam com a Diretoria, com o Secretário e aí ele atendia esta Secretaria específica de um Ministério, com esse público, criava política, e aí repassavam recurso direto para aquela iniciativa. (E5)

O segundo influente grupo é aquele composto pelo Sistema S. As entidades do Sistema S possuem personalidade jurídica de direito privado, são organizadas e administradas por suas respectivas confederações nacionais, recebem recursos proveniente de contribuições compulsórias e possuem em sua missão a promoção da educação profissional em seu ramo de

atuação.

O Acordo de Gratuidade com o Sistema S é uma das iniciativas incorporadas ao PRONATEC e consiste em compromisso firmado entre o MEC, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério da Fazenda, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC) e entidades integrantes do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço Social da Indústria - SESI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac e Serviço Social do Comércio – SESC.

O compromisso foi firmado em 2008 com o objetivo ampliar progressivamente a aplicação dos recursos do SENAI, SENAC, SESC e SESI, recebidos da contribuição compulsória definida em lei, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. No período de 2011 a maio de 2014, o PRONATEC Bolsa-Formação atingiu um total de 3,1 milhões de estudantes, 71% atendidos pelo Sistema 'S'.(CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, 2014)

A terceira rede é a chamada Rede Federal, composta por 38 Institutos Federais presentes em todos estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Essa Rede ainda é formada por instituições que não aderiram aos Institutos Federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica.

A Rede Federal está presente em 512 municípios de todos os estados, conforme demonstrado na figura 6, a seguir

Figura 6 – Mapa da Rede Federal



Fonte: Setec/MEC

4.3.2 Classificação dos stakeholders

Para a classificação dos stakeholders identificados no processo de formulação do PRONATEC, foi adotado o modelo apresentado por Savage et al (1991), uma vez que tal modelo considera que, para cada decisão estratégica, as organizações geralmente enfrentam um conjunto diversificado de stakeholders com interesses e objetivos variados e, muitas vezes, conflitantes.

De acordo com estes autores, o potencial de cooperação das partes interessadas é frequentemente ignorado porque as análises geralmente enfatizam os tipos e magnitude das ameaças das partes interessadas. A cooperação deve ser igualmente enfatizada, pois permite que o gerenciamento das partes interessadas vá além de estratégias meramente defensivas ou ofensivas. O potencial para a cooperação das partes interessadas é particularmente relevante porque pode levar as organizações a unirem forças com outras partes interessadas, resultando em uma melhor gestão. Frequentemente, quanto mais dependente for o stakeholder da

organização, maior a sua disposição de cooperar. Naturalmente, essa disposição também é influenciada pelo ambiente. Ou seja, a organização e o stakeholder podem perceber uma oportunidade para aumentar a interdependência por causa de uma ameaça do meio ambiente.

A seguir, os stakeholders foram analisados com relação aos fatores que afetam seu potencial em ameaçar ou cooperar com a empresa, segundo o modelo de Savage et al. (1991).

A Tabela 8 mostra o resultado da análise.

Tabela 8: Classificação dos stakeholders do PRONATEC segundo modelo de Savage et al (1991)

Stakeholder	Análise		Modelo proposto por Savage et al (1991)		
	Ação	Papel	Potencial em ameaçar	Potencial em colaborar	Classificação
MEC/ Setec	coordenar	Garantir que os objetivos do Programa sejam atingidos	alto	alto	ambíguo
FNDE	repassar	Garantir que os recursos sejam repassados regularmente e que as prestações de contas sejam adequadas e tempestivas.	baixo	alto	disposto
MDS	demandar	Inserir trabalhadores de sua clientela no Programa com vistas ao atendimento de demandas específicas de seu setor.	alto	alto	ambíguo
MTE	demandar	Inserir trabalhadores de sua clientela no Programa com vistas ao atendimento de demandas específicas de seu setor.	alto	alto	ambíguo
Sistema S	ofertar	Qualificar trabalhadores com vistas à alocação de mão de obra no mercado de trabalho.	alto	alto	ambíguo
Rede Federal	ofertar	Qualificar trabalhadores com vistas à alocação de mão de obra no mercado de trabalho.	alto	alto	ambíguo
MTUR, MDA, MD, MC, MDIC, MJ, MPS, MinC, MPA, MAPA, MD, SMPE, MMA, SEP, SDH/PR, Secretarias estaduais de educação e do DF	demandar	Inserir trabalhadores de sua clientela no Programa com vistas ao atendimento de demandas específicas de seu setor. Cabendo à SRH Indicar público (pessoas em situação de vulnerabilidade, deficientes e outros) para cursos de qualificação	alto	alto	ambíguo
TCU	controlar	Auditar as ações do programa e identificar fragilidades e riscos operacionais e de conformidade que pudessem comprometer o alcance dos objetivos do Pronatec	alto	baixo	indisposto
CGU	controlar	Aumento da transparência das ações do Pronatec, por meio de ações de controle interno, auditoria pública e correção	alto	baixo	indisposto
Atores Políticos	influenciar	Articulação Política e defesa dos interesses daqueles que representavam.	alto	alto	ambíguo
Ministério da Fazenda	controlar	Administração dos recursos públicos.	baixo	alto	disposto
MPOG	controlar	Planejar e coordenar as políticas de gestão da administração pública federal.	baixo	alto	disposto
Conselhos	articular	Garantir a condução integrada das ações de EPT, especialmente em relação aos cursos de qualificação demandados pelos ministérios e suas contrapartes estaduais executoras de programas e projetos da União, para viabilizar o alcance dos objetivos de programas federais prioritários.	alto	alto	ambíguo
Fóruns	articular	Garantir a condução integrada das ações de EPT, especialmente em relação aos cursos de qualificação demandados pelos ministérios e suas contrapartes estaduais executoras de programas e projetos da União, para viabilizar o alcance dos objetivos de programas federais prioritários.	alto	alto	ambíguo
Meios de Comunicação	influenciar	Exercer papel ativo e continuado gerando atenção do público, sejam influenciando positivamente ou negativamente em relação ao Pronatec	alto	alto	ambíguo
Sindicatos e Associações	defender	Defender os interesses dos professores e dos trabalhadores	baixo	baixo	marginal
Empresariado	lucrar	Obter lucro mediante formação e capacitação profissional de pessoas	baixo	baixo	marginal
Beneficiários do Bolsa-Formação	apoiar	Obter qualificação profissional para atuar no mercado de trabalho	baixo	alto	disposto

Fonte: adaptado de Savage et al. (1991, p. 65) aos resultados da pesquisa.

Dito isso, assim encontram-se dispostos os stakeholders na Figura 7, segundo seu potencial em cooperar e/ou ameaçar o Pronatec.

Figura 7: Diagnóstico dos stakeholders do PRONATEC segundo o potencial de cooperar e ameaçar baseado no Modelo de Savage et al. (1991)

		Potencial dos Stakeholders em Ameaçar a Organização	
		Alto	Baixo
Potencial dos Stakeholders em colaborar com a organização	Alto	<p><u>Ambíguos</u></p> <p>Os parceiros demandantes, o Congresso Nacional, os Conselhos, os Fóruns, o Sistema S e a Rede Federal</p> <p>Estratégia: Colaborar</p>	<p><u>Dispostos</u></p> <p>FNDE, o MPOG, o Ministério da Fazenda e os beneficiários do Bolsa-Formação</p> <p>Estratégia: Envolver os dispostos</p>
	Baixo	<p><u>Indispostos</u></p> <p>CGU e o TCU</p> <p>Estratégia: Defender</p>	<p><u>Marginais</u></p> <p>Os sindicatos, o empresariado e as associações</p> <p>Estratégia: Monitorar</p>

Fonte: adaptado de Savage et al. (1991, p. 65) aos resultados da pesquisa.

Integrando o grupo dos stakeholders dispostos estão o FNDE, o MPOG e o Ministério da Fazenda. Como apóiam os objetivos e ações do PRONATEC e apresentam pouca ameaça potencial, mas alto potencial de cooperação, a melhor estratégia, segundo o modelo, seria envolver estes stakeholders em questões relevantes, estimulando ao máximo seu potencial de cooperação. Cabia aos gestores do programa estarem atentos às sugestões que esses stakeholders fizeram e tentar atendê-los ao máximo, pois seria interessante para o programa que eles continuassem nesta posição no gráfico.

Já no grupo dos marginais configuram os sindicatos, o empresariado e as associações. Não foram considerados altamente ameaçadores nem especialmente cooperativos. Embora os sindicatos e as associações não tenham sido mencionados pelos entrevistados, foram assim classificados, uma vez que estiveram presentes na articulação dos parceiros demandantes com a rede ofertante. Cabia aos gestores do programa monitorar esse grupo, antes de tentar envolvê-los nos propósitos do programa, devido ao seu baixo potencial em cooperar.

No grupo dos indispostos ficaram a CGU e o TCU, em decorrência de serem órgãos fiscalizadores, que não tem o interesse em se coligar com o programa ou apoiá-lo de outra forma. Era necessário adotar uma estratégia de defesa, de forma a tentar reduzir a dependência que formava a base para o interesse.

No grupo dos ambíguos ficaram os parceiros demandantes, o Congresso Nacional, os Conselhos, os Fóruns, o Sistema S e a Rede Federal. O perigo deste grupo estava no fato do seu alto potencial em ameaçar o programa, e isso significava alianças com outros stakeholders, o que poderia atrapalhar a gestão do programa. Cabia buscar uma aproximação com os mesmos indicando quais são as vantagens de cooperar com o PRONATEC de forma a evitar que os mesmos fossem contra o programa.

Foram verificadas, nas análises dos relatos dos entrevistados em comparação com os relatórios de auditoria realizados pelos órgãos fiscalizadores, evidências que podem indicar a ausência de transparência advinda do desalinhamento dos discursos remetendo a um ambiente de incerteza e ambiguidade. Segundo Marsh (1998) a política pública feita na rede parte da cooperação e construção de consenso e envolve uma troca de recursos entre os atores. O fracasso da política, de acordo com o autor, pode resultar da ausência de atores-chave, da falta de compromisso com metas compartilhadas por um ou mais atores ou informação ou atenção insuficiente.

Conforme apresentado no referencial teórico desta pesquisa, diante da presença de incertezas, ambiguidades e limitações informacionais, é comum que em processo de formulação de políticas ocorram erros, desde os mais simples aos mais complexos. A ambiguidade está relacionada à falta de clareza ou de consistência na realidade. A complexidade dos processos faz com que as oportunidades para a solução de problemas sejam confusas gerando interpretações incertas e conexões vagas com a ocorrência de decisões automáticas. Instituições, segundo North (1991) foram criadas por seres humanos para criar ordem e reduzir a incerteza.

O PRONATEC se constituiu numa política estruturante para a educação profissional e tecnológica no País e representou uma resposta do governo federal à demanda por formação e qualificação profissional em larga escala. Articulou um conjunto de iniciativas, expandiu a oferta de educação profissional, contou com uma equipe de trabalho pequena, porém comprometida com as ações do programa. Cometeu erros e acertos. Seguiu regras formais e informais.

Embora tivesse sido originado a partir da identificação da falta de mão-de-obra qualificada, não considerou esta como uma necessidade da população a ser atendida, independentemente de qual governante assumisse o governo e não foi considerado como prioridade da mudança do Governo Dilma para o Governo Temer, o que levou ao enfraquecimento de suas ações.

5. CONCLUSÃO

O Estado, a cada dia mais, vem sendo questionado quanto ao desempenho de suas funções, bem como na efetividade de suas ações. Considerando que uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público e que envolve e se constitui a partir da articulação de vários atores, pressupõe-se que elementos capazes de moldar a identidade, o poder e ação dos atores, exercem influência sobre seus resultados.

Considerando que o campo de pesquisa em políticas educacionais no Brasil é pouco consolidado em termos de referenciais analíticos consistentes e de estudos que abordem a trajetória de programas educacionais, esta pesquisa procurou preencher esta lacuna buscando analisar o papel dos atores envolvidos, a influência das regras, as relações existentes, observando a educação enquanto política pública, principalmente a educação profissional, assim como suprir a lacuna sobre estudos que abordem a importância das regras formais e informais no processo de políticas públicas.

A partir deste contexto foi proposto como objetivo para a pesquisa, verificar qual a influência das regras formais e informais na ação dos atores no processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o PRONATEC.

Instituído, a partir da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, o PRONATEC representou a continuidade das ações voltadas para a expansão a educação profissional, iniciadas no Governo Lula onde a educação profissional era considerada o caminho para o desenvolvimento social e econômico do país e foi considerada uma das principais bandeiras do governo da Presidente Dilma Rousseff. A opção por este programa decorreu da importância dispensada pelo Governo ao programa, ao caráter de urgência dado ao seu trâmite no Congresso Nacional, quando o adotado para a análise da maioria dos projetos de lei, é consideravelmente extenso, além do fato de ser um programa envolvendo várias iniciativas, com grande diversidade de atores e interesses.

A presente pesquisa utilizou cinco fontes de dados, a saber: artigos científicos; documentos oficiais; documentos jornalísticos; documentos derivados das transcrições das entrevistas e Notas Taquigráficas. Os critérios utilizados para assegurar a validade e confiabilidade desta pesquisa encontram-se inscritos numa metodologia denominada de triangulação. A triangulação é um modo de institucionalização de perspectivas e métodos

teóricos, buscando reduzir as inconsistências e contradições de uma pesquisa (GASKELL; BAUER, 2005).

A técnica contribui tanto por meio de validade quanto de confiabilidade, compondo um quadro mais evidente do fenômeno por meio da convergência. Os dados obtidos após o levantamento bibliográfico e documental foram objeto de triangulação com as informações obtidas mediante análise das notas taquigráficas e com as entrevistas semiestruturadas realizando-se a confrontação e triangulação dos resultados obtidos das diferentes fontes. Os conteúdos foram novamente confrontados às questões da pesquisa, permitindo que fossem elaborados as conclusões e o desfecho da investigação, buscando evidências causais consistentes e congruentes relacionadas com o objeto de pesquisa. Ressalta-se a preocupação com a validação dos dados das entrevistas pelos próprios entrevistados e com a confiabilidade desses dados por meio de sua categorização e associação com referenciais bibliográficos e documentais.

Toda política pública possui uma intencionalidade e, para compreendê-la, é preciso conhecer a identidade de seus formuladores e o contexto político, social, econômico e histórico em que foram elaboradas. De tal modo, para a condução da pesquisa, foram retomadas as literaturas sobre o processo de formulação de políticas, a abordagem das teorias neointitucionalistas e a teoria dos stakeholders. O diversificado embasamento foi necessário em função da complexidade do caso estudado e dos inúmeros fatores a serem investigados. Desta forma, percebeu-se que todas as teorias adotadas auxiliaram na elucidação do processo de formulação e se aplicaram para o estudo e entendimento do objeto de estudo.

A literatura sobre formulação de políticas públicas contribuiu para entender como o PRONATEC ascendeu à agenda governamental em detrimento de outros temas considerados importantes para a sociedade, assim como compreender como os atores e as forças políticas foram organizadas, levando a consensos ou conflitos na arena política. Do mesmo modo, contribuiu para compreender as incertezas e ambiguidades no processo de formulação de políticas públicas. A aplicação dos conceitos da teoria neointitucionalista proporcionou avaliar o objeto de estudo, considerando desde os seus aspectos internos até aqueles relacionados ao ambiente externo e aos atores envolvidos, sendo fundamental para a compreensão da importância das regras formais e informais no processo de formulação de políticas públicas. Ao aplicar o conceito de dependência da trajetória, foi possível identificar e investigar como as ações do presente estavam relacionadas às escolhas do passado, e como ambas apontaram a trajetória a ser seguida no futuro e se mostrou um referencial conceitual relevante na medida

em que possibilitou verificar a importância das regras no tempo. A teoria dos stakeholders contribuiu para identificar que são esses atores, seu grau de influência e seus papéis, permitindo classificar os mesmos, à luz do modelo proposto por Freeman, quanto a poder e interesse, subsidiando as análises.

Quanto aos resultados da pesquisa, analisando o trâmite do projeto de lei que deu origem ao PRONATEC, à luz do modelo de múltiplos fluxos de John Kingdon, considerando que a política pública é originada a partir da convergência de três fluxos, foi verificado que no fluxo de problemas, a alta demanda por mão-de-obra qualificada e a ausência de programas de grande porte voltados para qualificação profissional em massa foram motivadores da elaboração do programa. No fluxo político, a atitude do governo foi fator-chave para a rápida aprovação e implementação do programa ao solicitar o trâmite do projeto em caráter de urgência, além do apoio dos atores políticos (deputados federais e senadores). No fluxo das soluções, foi verificado que já se tinham em mente pela equipe técnica as iniciativas que originariam o PRONATEC e solucionariam o problema da falta de mão de obra qualificada. A janela política foi possibilitada pela convergência destes três fluxos, que permitiu que a questão do PRONATEC entrasse na agenda pública.

Além disso, o ambiente favorável ao projeto foi construído por uma série de fatores, consenso em torno de uma questão, que era a qualificação profissional, a possibilidade de desenvolvimento regional com a instalação de instituições de ensino em diversos Estados e recursos, o que despertou o interesse de muitos atores. A grande maioria dos interessados considerava a proposta do governo relevante e de grande interesse nacional. Havia uma demanda da parte do empresariado por investimentos na formação e capacitação profissional de pessoas, o que gerava uma expectativa de preenchimento de novas vagas, em todas as regiões do país. Acrescenta-se ainda o segmento de trabalhadores informais, e de jovens mulheres com baixos níveis de escolaridade e de qualificação, além de pouca experiência profissional comprovada.

Relatos dos entrevistados e discursos dos parlamentares durante o trâmite do PL nº1209/2011 analisados demonstraram que os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, ou seja, havia um “humor nacional” propício ao projeto político do governo federal, o que vai ao encontro da teoria, principalmente às ideias de John Kingdon, quando este afirma que o clima ou temperamento nacional, as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, bem como as mudanças dentro do próprio governo exercem influência sobre

a agenda governamental. Este clima possibilitou um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas, o que explica porque algumas questões chegam à agenda ao passo que outras são descartadas. Entretanto, como já abordado por outros autores, este modelo apresenta limitações e para aumentar seu potencial analítico é recomendada sua combinação com outros constructos teóricos que possibilitam abordar o peso das instituições, do tempo e da historicidade das mudanças políticas.

A perspectiva neoinstitucionalista argumenta que as instituições não apenas definem a distribuição do poder, como também os interesses e as preferências dos atores que condicionam a forma como os problemas serão entendidos. Quanto aos aspectos institucionais, focando a análise no caso do Bolsa-Formação, foi verificado que, inicialmente, não havia regras claras sobre como seria sua execução, somente ocorrendo em 2015 com a vigência da Portaria nº 817/2015. Neste lapso de tempo a oferta de cursos ocorria a partir da demanda dos ministérios, sem monitoramento das ações e relatos oficiais de controle de efetividade. O PRONATEC integrou a participação dos atores e como não havia definição em lei de como isso poderia acontecer, a equipe de gestão estabeleceu uma metodologia de tornar efetiva a participação desses atores sem que o Ministério da Educação, apesar da sua responsabilidade enquanto gestor do programa, tivesse que ditar como fazer. A implementação do PRONATEC, tendo em vista os arranjos institucionais por ele trazidos, ocorreu sob a fragilidade de regras bem definidas sobre sua operacionalização. A definição de regras e procedimentos representou a superação ou a mera substituição de regras anteriormente vigentes e gerou novas oportunidades e impactos no comportamento dos atores envolvidos.

Outro aspecto verificado foi em relação à decisão por utilizar um sistema integrado de registro das informações e de gestão das informações, no caso o Sistec, que, na opinião dos gestores da Setec entrevistados, possibilitou, ao longo de todo o processo, muita segurança em relação à efetividade das ações e à aplicação correta dos recursos. Relato destes mostraram que em todos os momentos, a equipe responsável pela execução do PRONATEC conviveu com questionamentos, com críticas no sentido de entender ser os recursos estavam sendo efetivamente aplicados nas vagas, se as pessoas estavam sendo ou não atendidas e a unificação dos dados no Sistec, possibilitou transparência das ações.

Contudo, reportagens da época, assim como relatórios de auditoria do TCU, demonstraram que não havia monitoramento do programa. Os resultados do programa não eram divulgados prontamente, não havia acompanhamento da qualidade dos cursos e não havia preocupação do governo com a evasão. Os relatórios de auditoria do TCU caracterizavam o

Sistec como uma ferramenta adaptada de outro sistema, menos robusto e potente, o que ocasionava inúmeras inconsistências e falhas de navegação. A expansão pouco criteriosa, com foco no número matrículas, principalmente no ano de 2014, fez com que o programa “inchasse”, sem que, em contrapartida, fossem desenvolvidas ferramentas para avaliar a qualidade dessas matrículas. Do mesmo modo, relatos dos representantes do Sistema S, ofertantes dos cursos do Bolsa-Formação, também foram contrários às opiniões dos gestores da Setec, caracterizando o programa como lento e de difícil operacionalização.

Com relação aos atores envolvidos no processo de formulação do PRONATEC, o programa reuniu um vasto número de atores e a maioria destes atores tiveram uma atuação constante, porém coube ao MEC e ao MDS uma alta capacidade de influência sobre os demais. Cabia ao Ministério da Educação fazer as proposições, fazer as provocações para participação dos demais Ministérios. A SETEC, no âmbito da Bolsa-Formação, tinha por competência, dentre outras, o planejamento, a formulação, a coordenação e a avaliação da ação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por sua vez, possuía as atribuições de repassar recursos do programa, bem como analisar a conformidade financeira das prestações de contas dos recursos transferidos às redes estaduais, distrital e municipais e aos SNA, dentre outras.

São, ainda, atores, em regime de colaboração, instituições privadas e públicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal de educação profissional e tecnológica e de ensino superior, além dos SNA, devidamente habilitados, nos termos da Lei nº12.513/2011. Esses atores se tornaram parceiros ofertantes, por meio de termo de adesão. São responsáveis pela oferta educacional, pela assistência estudantil e pela certificação dos alunos e garantia o acesso pleno à infraestrutura educativa, recreativa, esportiva, especialmente bibliotecas, laboratórios de informática e quadras esportivas.

Por outro lado, os denominados parceiros demandantes deveriam realizar mobilização, captação, seleção e pré-matrícula do público-alvo beneficiário do programa. Segundo dados do relatório de Levantamento do PRONATEC (TC 007.490/2015-1), existiam, em 2015, 42 parceiros demandantes. Integram esse grupo 27 secretarias estaduais e do Distrito Federal e 15 ministérios, com destaque para o MDS, o MTE e MDIC. Os parceiros demandantes, após firmarem termo de compromisso, eram responsáveis por identificar cursos de qualificação profissional alinhados aos objetivos estratégicos de suas ações governamentais. Deveriam, ainda, mobilizar, captar, selecionar e pré-matricular o público alvo beneficiário do programa.

Ao proceder a classificação dos stakeholders identificados segundo os modelos de Savage et al (1991), verificou-se que os parceiros demandantes e ofertantes foram classificados como stakeholders ambíguos devido ao seu alto potencial de ameaçar o programa e ao seu potencial de cooperar com o mesmo. Assim, caberia aos gestores aumentar o grau de colaboração com os mesmos a fim de atingir os objetivos do programa. Foram verificadas evidências que podem indicar a ausência de transparência advinda do desalinhamento dos discursos entre demandantes e ofertantes e órgãos fiscalizadores remetendo a um ambiente de incerteza e ambiguidade. Considerando que os órgãos de controle foram classificados como stakeholders indispostos, dado seu papel de fiscalizados, caberia aos gestores do PRONATEC adotar uma estratégia de defesa a fim de evitar transtornos na avaliação dos seus resultados.

A teoria dos stakeholders combinada à teoria neoinstitucionalista mostrou que as políticas públicas são guiadas por interesse das partes interessadas (stakeholders) e ainda por interesses organizacionais. A dinâmica do ambiente social onde se situa a política pública é constituída de relações contraditórias e estruturalmente articuladas e, como tal, exerce influência no comportamento dos diferentes sujeitos sociais envolvidos nela e que na fase de implementação, regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações. Nesse sentido, a implementação do PRONATEC pode ser entendida como um processo onde os vários sujeitos envolvidos discutem e negociam seus interesses. Nessa articulação foi demonstrado que as formas e os níveis de envolvimento com as ações do programa são variados e que os recursos também são objetos de barganha e de disputa entre estes vários sujeitos.

O poder de cada ator, depende fundamentalmente de como as regras alteram as capacidades de ações e de como essa distribuição influencia o conteúdo e o grau de dependência mútua dos atores da política. Atores podem transformar o modo como as instituições alocam autoridade, poder e outros recursos (FLEXOR, 2010; MAHONEY; THELEN, 2010). No caso do PRONATEC, o Governo Federal atendeu a uma demanda do mercado por mão-de-obra qualificada indo ao encontro dos interesses da população (pobre) que necessitava, dentre outros aspectos, de qualificação profissional para ingressar no mercado de trabalho e obter melhores condições de vida, porém enfrentou diversas críticas, internas e externas, seja quanto ao rápido trâmite do Projeto de Lei no Congresso, como em relação às suas decisões estratégicas. Foi verificado que foram selecionados vários profissionais atuantes nos Institutos Federais de Ciência e Tecnologia para atuarem na execução do PRONATEC sob a alegação de falta de corpo técnico do MEC. O PRONATEC contava, assim, com uma equipe pequena, com conhecimento na área de educação profissional, porém com limitações na área de gestão.

A gestão compartilhada, no PRONATEC, entre os diversos agentes envolvidos permitiu a participação de ministérios, secretarias estaduais e distrital de educação e dos ofertantes na definição do modelo de funcionamento, agregando valor às experiências individuais e, sobretudo, o comprometimento com os resultados. O PRONATEC integrou a participação dos atores e como não havia definição em lei de como isso poderia acontecer, a equipe de gestão estabeleceu uma metodologia de tornar efetiva a participação desses atores sem que o Ministério da Educação, apesar da sua responsabilidade enquanto gestor do programa, tivesse que ditar como fazer. Foi então aberto um espaço, sendo criado o conceito de pactuação de vagas PRONATEC, ou seja, um planejamento prévio que ouvia os diversos atores.

A literatura mostra que a política pública tem no conjunto de fatores que a constitui, desde a tomada de decisão do gestor público, do Governo, em realizar determinada ação, em atender este ou aquele público, mas passa, necessariamente por uma dimensão que é técnica e nessa dimensão técnica por condições objetivas de trabalho e de elaboração. Dada a quantidade de atores demandantes e ofertantes, a junção de várias redes de ofertantes e demandantes gerou complexidade ao programa.

March (2009) e Manski (2010) destacam que diante da presença de incertezas, ambiguidades e limitações informacionais, é comum que em processos de formulação de políticas ocorram erros, quais sejam entre os mais simples até os de alta complexidade, fazendo com que as previsões políticas sejam muitas vezes bastante imprevisíveis. A complexidade dos processos faz com que as oportunidades para solução de problemas sejam confusas gerando interpretações incertas e conexões vagas, com a ocorrência de decisões automáticas e problemas não muito claros e consistentes, ou seja, com a presença de situações ambíguas. Por meio da triangulação dos dados desta pesquisa, foram verificadas diversas contradições, principalmente, entre os relatos dos entrevistados e os dados dos relatórios de auditoria do TCU, o que mostra, mais uma vez, a presença de incerteza e ambiguidade no processo de formulação do PRONATEC

A incerteza no processo decisório se deu devido à falta de regras bem definidas que guiassem a conduta dos atores. A rápida implementação do programa levou a problemas na sua execução, como no caso da pactuação das vagas, no controle dos recursos, na identificação da demanda, na oferta de cursos voltados para o perfil de cada demandante, no controle de frequência e registro dos alunos cursistas, na seleção dos docentes para atuação nos cursos e também, na estrutura física onde seriam oferecidos os cursos. A falta de informações claras também foi considerado um fator problemático, pois ofertantes e demandantes não se

entendiam e cursos eram oferecidos de forma desnecessária. Tudo isso gerou problemas nos primeiros anos de implementação do PRONATEC, gerando desperdício de recurso público. Na medida em que foram definidas regras, estas foram conduzindo, direcionando, regulando a ação dos atores e o programa foi alavancando.

Outro problema verificado foi o que se encontra no sistema político e eleitoral brasileiro, na representatividade proporcional, que cria a necessidade de se estabelecerem discursos abrangentes, que atendam, não só a uma grande parcela da sociedade na qual o candidato irá buscar a sua eleição, mas também aos acordos estabelecidos na coalizão. Em casos como o PRONATEC, erguer a bandeira a seu favor significava estar a favor das ações do governo, significava gerar desenvolvimento para as regiões e ter apoio para novas iniciativas políticas.

Contudo, embora a motivação para a formulação do PRONATEC tenha sido a falta de mão-de-obra qualificada para atuar no mercado de trabalho, portanto um problema público, e mesmo o PRONATEC tenha surgido com a perspectiva de ser algo perene, este acabou sendo usado como *slogan* de campanha eleitoral e como bandeira de governo. Não resistiu plenamente aos cortes nos recursos na área da educação. Foi considerado como programa de governo e não como política de Estado, fazendo com que a educação profissional voltasse aos patamares originais, à concepção da época do Brasil colônia, onde educação profissional tinha um caráter assistencialista.

Também foi verificado que a estratégia de implementação do PRONATEC estava alinhada ao modelo TopDown, conforme explicado por Lotta, Pires e Oliveira (2014) quando as políticas são construídas por agentes de alto nível (políticos) e colocadas para implementação dos agentes no street level (servidores). Também foi verificado por meio da análise dos dados coletados uma divisão entre os processos de elaboração e implementação do PRONATEC, não havendo participação de vários implementadores nos processos decisórios iniciais.

O PRONATEC enquanto legislação teve acertos estratégicos. O primeiro é que ele fortaleceu as políticas já existentes, porém na transição do Governo Dilma para o Governo Temer, somado ao corte nos recursos, o programa, que deveria ter caráter duradouro, foi deixado em segundo plano. Esse um fato é considerado um erro, pois qualquer país que quer se desenvolver, não pode negar as boas práticas que já haviam sido desenvolvidas independentes da interrupção de governo que, historicamente no Brasil, se vive isso nas políticas públicas, uma vez que os programas acabam tendo a marca de determinado político ou governo. Então isso acaba depondo contra, ainda que seja exitoso. Caberia reavaliação de suas ações, uma vez que demanda por educação profissional houve no passado, existe no presente e, provavelmente,

continuará existindo no futuro. Tratar políticas de estado como políticas de governo, foi um erro verificado ao se analisar o PRONATEC.

Este trabalho contribuiu com o esforço que tem sido feito na área acadêmica para a abertura de uma nova via de estudos em políticas públicas, que seja a de levar em consideração nas análises sobre políticas públicas, a influência das regras formais e informais, assim como levar em consideração a trajetória dos acontecimentos.

Possibilitou explorar algumas dimensões pouco exploradas na literatura, que é abordagem às regras formais e informais, o que demanda uma análise um pouco diferenciada das realizadas, uma análise em que observam as instituições olhando para um evento, uma especificidade, uma modelagem de políticas públicas, procurando entender como regras importam no tempo, se elas são bem definidas, se elas são bem pensadas. Colocou em análise a questão da ambiguidade e da incerteza nas políticas públicas, abrindo margem para pesquisas futuras

Modelos teóricos utilizam diferentes abordagens e metodologias referentes à análise de políticas públicas. Embora tenham dado grande contribuição, deixam algumas coisas importantes de lado, não olham para as regras, não olham para o começo da história, não se faz uma análise histórica do evento, uma “rechamada” dos dados, não revisita os momentos críticos. Esta pesquisa olhou para as regras escritas, ressaltou a importância de quem escreve as regras, como são definidas e quais são as relações de poder.

Cabe ressaltar que qualquer abordagem analítica que se pretenda institucionalista deve incluir *path dependency*, reconhecer o caráter diferenciado do processo de desenvolvimento econômico e pressupor que o ambiente econômico envolve disputas, antagonismos, conflitos e incertezas. A análise histórica permitiu verificar que o desenho das políticas públicas voltadas para a educação profissional, até a CF/88, eram contratos mais frouxos. Eram contratos vinculados, fechados onde os atores teriam que mostrar seus papéis, ou seja, contrário a todo esforço de formação de redes, onde a fim de aumentar sua capacidade de implementação e execução, os governos têm estabelecido cada vez mais, alianças intergovernamentais e parcerias com empresas e organizações não governamentais. Para tanto, são empregados diferentes instrumentos de pactuação, como convênios, acordos de cooperação, contratos de repasse e termos de parceria.

Retomando a pergunta de pesquisa, a análise da legislação referente ao PRONATEC, permitiu verificar que os atores são influenciados pelas regras formais, primeiramente, devido

ao próprio princípio da legalidade, segundo porque na lei são definidas as diretrizes e as regras do programa. A Lei nº 12.513/2011, também concedeu ao Poder Executivo do governo federal exclusividade de definição de requisitos e critérios de priorização para concessão das bolsas-formação. Também coube exclusivamente à União o controle e gestão do sistema eletrônico com informações sobre matrículas que devem ser enviadas pelos demandantes (entes federados, Ministérios e demais órgãos).

Quanto à influência das regras informais, foi verificado por meio das análises das notas taquigráficas e das entrevistas que elas funcionam como mecanismos regulatórios do status quo e que acordos são institucionalizados a fim de alcançar metas mesmo diante de um conjunto de leis formais. Devido ao caráter emergencial do PL nº1209/2011, trancando a pauta para votação de emendas diversas, alguns parlamentares fizeram acordos para “acelerar” o trâmite do projeto. Quanto à Lei nº12.513/2011, também foi verificado que a “pressão política” por sua execução algumas ações foram executadas informalmente. Estas ações envolveram acordos entre ofertantes e demandantes, negociação de terrenos para construção de escolas, dentre outros. Dessa forma, conclui-se que regras formais e informais influenciaram a ação dos atores no processo de formulação do PRONATEC.

Apesar das críticas, o PRONATEC se destacou como um elemento estratégico para a construção da cidadania e para uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade na medida em que fomentou e apoiou a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; ampliou e diversificou a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no país; integrou programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica e; democratizou as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos. Atualmente, o programa encontra-se enfraquecido.

Em relação às sugestões de pesquisa, do mesmo modo como aqui foi possível verificar a influência das regras na ação dos atores em um programa educacional, é relevante a exploração do tema aplicado a outros programas, seja na área educacional, seja em outras áreas, como na saúde, por exemplo. Também cabe uma exploração sobre a influência dos stakeholders no processo de formulação do PRONATEC, assim como relacionar o tema PRONATEC com a teoria principal-agente de forma a verificar a influência dos atores políticos sobre os burocratas. Da mesma forma, cabe uma reflexão sobre a alocação de recursos em políticas educacionais levando-se em consideração a incerteza e a ambiguidade nas decisões.

REFERENCIAS

ALLISON, GRAHAM; ZELIKOW, Phillip. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. 2. ed. New York: Longman, 1999.

ALSTON, Lee J. et al. *Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes in Brazil*. Inter-American Development Bank, New York, 2006.

ARMIJO, Leslie Elliott; FAUCHER, Philippe. Comparing to what? Assessing Brazil's Political Institutions. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 6, p. 759–786, 2006.

BALTAR, Paulo. *Crescimento da economia e mercado de trabalho no Brasil*. Texto para discussão - IPEA, Brasília, v. 2036, 2015.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. 4 ed. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BASSO, Cláudia. *Aspectos pessoais e contextuais favoráveis à permanência de estudantes em cursos técnicos do Pronatec*. 2014. Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.

BAUER, Martin W. ...; GASKELL, George (org.). *Pequisa qualitativa com texto, imagem e som: um guia prático*. Petropolis: Vozes, 2008.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and instability in American Politics*. Chicago USA: The University of Chicago Press, 1993.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Pespectivas*, São Paulo, p. 137–167, 2012.

BONAFONT, Laura Charques. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociologicas, 2004.

BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon - on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, [s. l.], v. 76, p. 253–273, 1998.

BRASIL. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Brasília: Presidência da República - Casa Civil, 2007.

BRASIL. Lei 11892/08 - Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília.

BRASIL. Lei 12.513/2011. Institui o Programa de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego

(Pronatec). Brasília: Senado Federal, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC : Casa Civil Presidência da República, 2013.

BRASIL. Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília: Câmara dos Deputados, 2014.

BRYSON, J. Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement. CA: Jossey ed. San Francisco.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; STONE, Melissa Middleton. The Design and Implementation of Cross-Sector Collaboration : Propositions from the Literature. Public Administration Review, [s. l.], v. 66, n. December, p. 17–18, 2006.

BURRELL, Gibson; MORGAN, Gareth. Sociological Paradigms and Organisational Analysis: Elements of the Sociology of Corporate Life. Londres: Heinemann, 1979.

CALMON, Paulo; TRINDADE, Arthur. Redes e governança das políticas públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, p. 1–29, 2013.

CAMARA, Guilherme Dornelas. Os Programas Sociais de Combate à Pobreza na Argentina e no Brasil : uma abordagem da Filosofia da Libertação. 2014. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2014.

CANALI, Heloisa Helena Barbosa. A Trajetória da Educação Profissional no Brasil e os Desafios da Construção de um Ensino Médio Integrado à Educação Profissional. V Simpósio sobre Trabalho e Educação da UFGD, 2009.

CARDOSO JR, José Celso et al. Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo. Texto para Discussão 1237, Brasília, 2006.

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

CIAVATTA, Maria. A construção da Democracia pós-ditadura militar. Políticas e planos educacionais no Brasil. In: FÁVERO, Osmar; SEMERARO Giovanni (Ed.). Democracia e construção do público no pensamento educacional brasileiro. 1ª ed. Petropolis: Vozes, 2002.

p. 87–102.

CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. Os riscos do Pronatec para a educação técnica profissional. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, p. 179–184, 2011.

COELHO, Denílson Bandeira; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Regras importam: determinantes do controle burocrático no Programa Bolsa Família. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 5, p. 689–707, 2017.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Relatório de Auditoria de Contas. Processo 23000.004310/2014-11. Auditoria feita na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica no programa 2031 (Pronatec Bolsa-Formação). Brasília: CGU, 2014.

CORDÃO, Francisco Aparecido. A LDB e a nova Educação Profissional. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v. 28, n. 1, p. 11–23, 2002.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n. 39, p. 211–235, 2011.

COUTO, Cláudio G.; ABRUCIO, Fernando. O segundo governo FHC: coalizões, agendas e instituições. *Tempo Social*, v. 15, p. 269–301, 2003.

CRESWELL, John W. *Projeto de Pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto*. Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRESWELL, John W.; CLARK, Vicki L. *Pesquisa de métodos mistos*. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2013.

DENTE, Bruno. Who are the actors? In: *Understanding Policy Decisions*.: Springer International Publishing, 2014. p. 134.

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. *Handbook of qualitative research*. London: Sage publications, 1994.

DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. *Políticas Públicas: propósitos e processos*. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DONALDSON, Thomas; PRESTON, L. E. The stakeholder theory of the corporation. *The*

- Academy of Management Review, n. 1, p. 65–91, 1995.
- DONNELL, Guilenno O. Otra institucionalización. Política y Gobierno, [s. l.], v. 3, n. 2, p. 219–244, 1996.
- DYE, Thomas R. Understanding Public Policy. 10. ed. New Jersey: Prentice Hall, 2002.
- ESCOTT, Clarice Monteiro; MORAES, MArCIA Amaral Corrêa. História da educação profissional no Brasil: as políticas públicas e o novo cenário de formação de professores nos IFES. IX Seminário nacional de estudos e pesquisas “História, sociedade e educação no Brasil”, p. 1492–1508, 2012.
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. BIB, v. 53, p. 79–102, 2002.
- FILHO, Fernando de Holanda Barbosa; PORTO, Rogerio de Faria; DELFINO, Denisio Augusto Liberato. Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal. Relatório Técnico - SPE, Brasília, DF, 2015.
- FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics, and methods. Florida: CRC Press, 2007.
- FLEURY, Sonia. Redes de políticas : novos desafios para a gestão pública. Administração em Diálogo, São Paulo, v. 7, p. 77–89, 2005.
- FLEXOR, Georges. Políticas Públicas , atores e regras : uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. Desenvolvimento em Debate, v. 1, n. maio-agosto, p. 24–45, 2010.
- FREEMAN, Edward R. Stakeholder Theory – the state of the art. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. A política de educação profissional no Governo Lula: um percursos histórico controvertido. Educação & Sociedade, [s. l.], v. 26, n. n.92, p. 1087–1113, 2005.
- GALA, Paulo. A Teoria Institucional de Douglass North. Revista de Economia Política, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 89–105, 2003.
- GALLINDO, Erica de Lima; FERES, Marcelo Machado; SCHROEDER, Nilva. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. Cadernos de Estudos : Desenvolvimento Social em Debate, v. 24, p. 180, 2015.

- GELINSKI, Carmen Rosário Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. Formulação de Políticas Públicas: Questões Metodológicas Relevantes. *Revista de Ciências Humanas*, v. 42, n. 1, p. 227–240, 2008.
- GERALDINO, Gustavo Cesa Lopes. Políticas públicas de qualificação para o trabalho: o Pronatec em discussão. 2015. Universidade Estadual de Maringá, 2015.
- GIBBS, Graham. Análise de dados qualitativos. Porto Alegre: Artmed, 2009.
- GOMES, Ana Valeska Amaral. Que podemos dizer sobre o Pronatec. *Consultoria Legislativa*, Brasília, p. 1–39, 2016.
- GOMES, Hélica Silva Carmo. Os modos de organização e produção do trabalho e a educação profissional no Brasil. In: BATISTA, Eraldo Leme; MÜLLER, Meire Terezinha (Eds.). *A educação profissional no Brasil*. Campinas, São Paulo: Alínea, 2013. p. 286.
- GOMES, Ricardo Corrêa. Who are the relevant stakeholders to the local government context? Empirical evidences on environmental influences in the decision-making process of english local authorities. *Brazilian Administration Review*, v. 1, n. March, p. 34–52, 2004.
- GOMES, Ricardo Corrêa; GOMES, Luciana De Oliveira Miranda. Proposing a theoretical framework to investigate the relationships between an organization and its environment. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 11, n. 1, p. 75–96, 2007.
- GOMES, Ricardo Corrêa; LIDDLE, Joyce; OLIVEIRA, Luciana. A Five-Sided Model Of Stakeholder Influence. *Public Management Review*, v. 12, n. 5, p. 701–724, 2010.
- GREENWOOD, Royston; HININGS, C. R. Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. *Academy of Management Review*, v. 21, n. 4, p. 1022–1054, 1996.
- HAGGARD, STEPHEN; MCCUBBINS, Mathew D. *Presidents, Parliaments, and Policy*. Stephen Haggard and Mathew D. McCubbins University of California, San Diego. University of California, July, p. 160, 1999.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 58, p. 193–223, 2003. a.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, v. 44, n. 5, p. 936–957, 1996.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua*

Nova: Revista de Cultura e Política, v. 58, 2003. b.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. *American Political Science Association*, v. 2, n. 4, p. 725–740, 2011.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Antony. *Política Pública seus ciclos e subciclos*. Tradução T ed. Rio de Janeiro: Elsevier Ltd, 2013.

HOWLETT, Michael. Analyzing multi-actor, multi-round public policy decision-making processes in government: Findings from five Canadian cases. *Canadian Journal of Political Science*, v. 40, n. 3, p. 659–684, 2007.

HUPE, Peter L. The thesis of incongruent implementation: Revisiting pressman and wildavsky. *Public Policy and Administration*, v. 26, n. 1, p. 63–80, 2011.

INGOLD, Karin; LEIFELD, Philip. Structural and Institutional Determinants of Influence Reputation : A Comparison of Collaborative and Adversarial Policy Networks in Decision Making and Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 26, n. 1, p. 1–18, 2016.

KAHNEMAN, Daniel. *Rápido e Devagar: Duas Formas de Pensar*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2012.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives ad Public Policies*. Boston: Longman, 2011.

KLIJN, Erik-hans. Analyzing and managing policy processes in complex networks: a theoretical examination of the concept policy network and its problems. *Administration & Society*, v. 28, n. 1, p. 90–119, 1999.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F. M. Public Management and policy networks: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, v. 2, n. 2, p. 135–158, 2000.

KLIJN, Erik-hans; STEIJN, Bram; EDELENBOS, Jurian. The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, v. 88, n. 4, 2010.

KUENZER, Acacia Zeneida. As políticas de educação profissional- uma reflexão necessária. In: *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo*. 01. ed. Porto Alegre: Molls, Jaqueline (org.), 2010. p. 253–270.

LAUTH, H. J. Informal institutions and democracy. *Democratization*, v. 7, n. 4, p. 21–50, 2000.

- LAUTH, Hans-Joachim. Informal Institutions and Political Transformation : Theoretical and Methodological Reflections. ECPR Joint Sessions of Workshops - Upsala, p. 1–60, 2004.
- LAWOTI, Mahendra. Informal institutions and exclusion in democratic Nepal. *Himalaya*, v. 28, n. 1–2, p. 17–32, 2008.
- LIMA FILHO, Domingos Leite. Impactos das recentes políticas públicas de educação e formação de trabalhadores : desescolarização e empresariamento da educação profissional Introdução As políticas públicas para a educação profissional no Brasil do neoliberalismo. *Perspectiva*, Florianópolis, v. 20, n. jul/dez, p. 269–301, 2002.
- LIMA, Marcelo. Problemas da educação profissional do Governo Dilma : PRONATEC, PNE e DCNEMs. *Trabalho & Educação*, Belo Horizonte, v. 21, n. 2, p. 73–91, 2012.
- LÖFFER, Elke. Public governance in a network society. *Public Management and Governance*, New York, 2009.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; PIRES, Roberto Rocha Coelho; OLIVEIRA, Vanessa Elias. Burocratas de médio escalão : novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, v. 65, n. 4, p. 463–492, 2014.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: *Explaining Institutional Change - ambiguity, agency and power*. USA: Cambridge University Press, 2010. p. 1–19.
- MAINARDES, Jefferson. Abordagem do ciclo de políticas públicas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. *Educação e Sociedade*, Campinas, v. 27, p. 47–69, 2006.
- MANSKI, Charles. *Policy Analysis with Incredible Certitude*. Working Paper 16207. Cambridge, 2011.
- MARCH, James G. *Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões*. Argentina: Leopardo, 2009.
- MARSH, David. *Comparing policy networks*. 1. ed. Buckingham - England: Open University Press, 1998.
- MARSH, David; SMITH, Martin. *Understanding Policy Networks : towards a Dialectical Approach*. p. 4–21, 2000.
- MARTONE, Celso L. *Instituições , Setor Público e Desenvolvimento : O Caso do Brasil **. São Paulo, 2007.

- MERSHON, Carol A. Expectations and informal rules in coalition formation. *Comparative Political Studies*, v. 27, n. 1, p. 40–79, 1994.
- MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology*, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza. *Avaliação por Triangulação de Métodos: abordagem de programas sociais*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2005.
- MITCHELL, Ronald K. et al. Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience : Defining the Principle of Who and What Really. *The Academy of Management Review*, v. 22, n. 4, p. 853–886, 1997.
- MONTAGNER, Paula; MULLER, Luis Herberto. *Cadernos de Estudos*. MEC, 2014.
- MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. Do Pimpo ao Pronatec: história e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora. *Observatório em Debate*, n. 2, p. 2–26, 2015.
- MOURA, Dante Henrique. Ensino médio e educação profissional. In: MOLL, Jaqueline (Ed.). *Educação profissional e tecnológica no Brasil contemporâneo*. Porto Alegre: Artmed, 2010. p. 312.
- MÜLLER, Meire Terezinha. A educação profissionalizante no Brasil e no SENAI. In: BATISTA, Eraldo Leme; MÜLLER, Meire Terezinha (Eds.). *A educação profissional no Brasil*. Campinas, São Paulo: Alínea, 2013. p. 286.
- NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1991.
- PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, p. 53–71, 2008.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. England: University of California Press, Ltda, 1984.
- PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of Network Governance : Structure , Management , and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n. 18, p. 229–252, 2007.
- PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. *Do Networks Really Work ? A Framework for*

- Evaluating Public-Sector Organizational Networks. *Public Administration Review*, v. 61, n. july/august n.4, p. 414–423, 2001.
- RHODES, R. A. W.; MARSH, David. New directions in the study of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, p. 181–205, 1992.
- ROCHA-PINTO, Sandra Regina; FREITAS, Angilberto Sabino; MAISONNAVE, Paulo Roberto. Métodos Interpretativistas em Administração: as implicações para o(a) pesquisador(a). XXXII Encontro da ANPAD (EnANPAD), p. 1–16, 2008.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil*. 29ª ed. Petropolis, 2005.
- SABATIER, Paul A. *Theories of the Policy Process*. Colorado, USA: Westview Press, 2007.
- SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher M. The advocacy coalition: innovations and clarifications. In: *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. *Revista de Ciências Sociais*, v. 45, n. 2, p. 237–264, 2002.
- SANTOS, Pablo Silva Machado Bispo. *Guia prático da política educacional no Brasil: ações, planos, programas e impactos*. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas do Estado capitalista. *Revista de Administração Pública*, V. 41, n. 5, p. 819–834, 2007.
- SAVAGE, Grant T. et al. Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders. *Academy of Management Executive*, v. 5, n. 2, p. 61–75, 1991.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SETEC/MEC. *Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica*. Brasília, DF: MEC, 2004.
- SETEC/MEC, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica-. *Bolsa-Formação Manual de Gestão*. Brasília: Ministério da Educação, 2015.
- SETEC, Tecnológica. *SISTEC – MEC – Bolsa Formação*. Brasília, 2014.
- SILVA, Jorge Alexandre. *Basta Qualificar? O Pronatec como estratégia de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria*. 2014. Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

SILVA, Pedro Luiz BARROS; MELO, Marcus André Barreto. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. *Caderno de Estudos de Políticas Públicas*, Campinas, n. 48, p. 2–16, 2000.

SILVEIRA, Lauro Carvalho. *Relações entre a CNI e o Pronatec*. 2016. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2016.

SIMON, Herbert Alexander. A Behavioral Model of Rational Choice. *The Quarterly Journal of Economics*, [s. l.], v. 69, n. 1, p. 99–118, 2007.

SOCAL, Carlos Roberto Devincenzi. *O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e o desafio da educação profissional baseada em valores*. 2015. Universidade de Santa Cruz do Sul, 2015.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência & Saúde*, v. 7, n. 3, p. 431–442, 2002.

SOUZA, Celina. “ Estado do campo ” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, 2003.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 16, n. 2006, p. 20–45, 2006.

SOUZA, Elisabete Gonçalves. Educação Profissional no Brasil (1940-1950). In: BATISTA, Eraldo Leme; MÜLLER, Meire Terezinha (Eds.). *A educação profissional no Brasil*. Campinas, São Paulo: Alínea, 2013.

SPE, Secretaria de Política Econômica. *Relatório Técnico: Pronatec Bolsa-Formação - uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal*. Brasília: Ministério da Fazenda, 2015.

STEIN, Ernesto et al. Para compreender a política das políticas públicas: uma abordagem metodológica. *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina: relatório 2006*. Rio de Janeiro: Elsevier Ltd, 2007. p. 11–21.

SUGIYAMA, Natasha Borges. *The Diffusion of GoodGovernment: Social Sector Reforms in Brazil*. Indiana: University of Notre Dame Press, 2012.

UNIÃO, Tribunal de Contas Da. *Relatório de Auditoria TC008.089/2015-9*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015. a.

UNIÃO, Tribunal de Contas Da. *Relatório de Auditoria TC024.329/2015-0*. Brasília: Tribunal

de Contas da União, 2015. b.

UNIÃO, Tribunal de Contas Da. Relatório de Auditoria TC019.154/2014-1. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2015. c.

VASCONSELOS, Ricardo Afonso Ferreira. A educação profissional no contexto do Neodesenvolvimentismo e do Neopopulismo: A gênese e a concepção do Pronatec. 2016. Universidade Tecnológica Federal do Paraná, 2016.

VERGARA, Sylvia Constant; CALDAS, Miguel P. Paradigma interpretacionista: a busca da superação do objetivismo funcionalista nos anos 1980 e 1990. *Revista de Administração de Empresas*, v. 45, p. 66–72, 2005.

VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. Introdução à pesquisa qualitativa em administração: questões teóricas e epistemológicas. In: *Pesquisa Qualitativa em Administração: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

WINSTANLEY, Diana; SORABJI, Dick; DAWSON, Sandra. When the pieces don't fit: A stakeholder power matrix to analyse public sector restructuring. *Public Money & Management*, v. 15, n. 2, p. 19–26, 2009.

WITTACZIK, Lidiane Soares. Educação Profissional No Brasil : Histórico. *E-tech: Atualidades Tecnológicas para Competitividade Industrial*, v. 1, p. 77–86, 2008.

ZITTOUN, Philippe. *The Political Process of Policymaking: A Pragmatic Approach to Public Policy*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2014.

ANEXO 1