

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação para o desenvolvimento da
educação profissional brasileira entre 2011 e 2015**

Camila Porto Fasolo

BRASÍLIA/DF

2018

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

Pc Porto Fasolo, Camila
A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação
para o desenvolvimento da educação profissional brasileira
entre 2011 e 2015 / Camila Porto Fasolo; orientador Remi
Castioni. -- Brasília, 2018.
142 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Educação) --
Universidade de Brasília, 2018.

1. Educação Profissional. 2. Qualificação Profissional. 3.
Pronatec. I. Castioni, Remi, orient. II. Título.

Camila Porto Fasolo

A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação para o desenvolvimento da educação profissional brasileira entre 2011 e 2015

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação – Mestrado em Educação, Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação, da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Educação, sob a orientação do Professor Dr. Remi Castioni.

BRASÍLIA/DF

2018

**A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação para o desenvolvimento da
educação profissional brasileira entre 2011 e 2015**

Programa de Pós-Graduação em Educação

COMISSÃO EXAMINADORA

Professor Dr. Remi Castioni
Orientador – Universidade de Brasília

Dra. Adriana Almeida Sales de Melo
Universidade de Brasília

Dr. Gustavo Henrique Moraes
Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP

Dra. Olgamir Francisco de Carvalho (suplente)
Universidade de Brasília

A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação para o desenvolvimento da educação profissional brasileira entre 2011 e 2015

RESUMO

A presente pesquisa teve por objetivo investigar se o envolvimento dos parceiros demandantes no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, entre 2011 e 2015, aprimorou os elementos de coordenação entre a política de educação profissional e as outras políticas públicas federais. A pesquisa de caráter qualitativo contou com entrevistas com os principais atores do Ministério da Educação, do Trabalho, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Indústria e Comércio Exterior. Com essas informações, realizou pesquisa documental desde o contexto de criação do Pronatec, perpassando a mudança da coordenação das políticas de EPT do Ministério do Trabalho para o Ministério da Educação e finalizando com o desenho operacional da implementação do Pronatec, especialmente por meio do processo de pactuação de vagas. A análise teve foco na diversidade de relações entre estado e sociedade, compreendendo que políticas públicas decorrem de processos de aprendizagem social. Observou-se com destaque o papel dos atores e das experiências acumuladas setorialmente na fase de implementação da política, verificando arranjos de cooperação horizontal e atuação em rede.

PALAVRAS-CHAVE: Educação Profissional, Qualificação Profissional, Pronatec.

The contribution of applicant's partners Pronatec / Wage-Formation for the development of brazilian vocational education between 2011 to 2015

ABSTRACT

The present research had the objective of investigating whether the involvement of the applicant's partners in the National Program of Access to Technical Education and Employment (Pronatec acronym portuguese), between 2011 and 2015 improved the elements of coordination between the VET policy and other federal public policies. The qualitative research carried out interviews with the main actors of the Ministry of Education, Labor, Social Development and Industry and Foreign Trade. In sequence, documentary research was carried out from the context of creation of Pronatec through the process of changing of the traditional VET policies from the Ministry of Labor to the Ministry of Education and ending with the operational design of the implementation of Pronatec, especially through the process of vacancies's agreement. The analysis focusing on the diversity of relations between state and society, in which public policies stem from social learning processes. The role of actors and experiences accumulated in the sector was highlighted in the implementation of the policy, checking horizontal cooperation arrangements and networking.

KEY-WORDS: Vocational Education, Technical Education, Pronatec.

SUMÁRIO

SUMÁRIO	6
AGRADECIMENTOS	8
INTRODUÇÃO	9
Objetivos da pesquisa	12
Motivação para o estudo	13
Procedimentos metodológicos	19
1. O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO PRONATEC	22
1.1. Programas implementados pelo MTE	25
1.2. Programas implementados pelo MEC	29
1.3. EPT nos Planos Plurianuais – PPAs e no Plano Nacional de Educação – PNE	32
1.4. A tramitação do PL do Pronatec no Congresso Nacional	36
2. A CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EPT PELO PRONATEC	45
2.1. O Pronatec como parte do Plano Brasil sem Miséria	46
2.2. A transferência da coordenação da política de EPT para o MEC	48
2.3. A gestão do Pronatec/Bolsa-Formação pelo MEC	57
2.4. A configuração dos cursos de qualificação profissional no Pronatec/Bolsa- Formação	67
2.5. Estudos realizados sobre o Pronatec/Bolsa-Formação	71
3. ARTICULAÇÃO ENTRE DEMANDA E OFERTA NO PRONATEC/Bolsa- Formação	77
3.1. Os parceiros demandantes	78
3.2. A atuação do MDS - Pronatec Brasil sem Miséria	84
3.3. A atuação do MDIC - Pronatec Brasil Maior	89

3.4. A atuação do MTE - Pronatec Trabalhador e Pronatec Seguro-Desemprego	94
3.5. O processo de pactuação de vagas	99
CONSIDERAÇÕES FINAIS	113
REFERÊNCIAS	124
APÊNDICES – Roteiro das Entrevistas	136
Apêndice 1 – Roteiro para o Entrevistado do MEC – E1	136
Apêndice 2 – Roteiro para o Entrevistado do MDS – E2	138
Apêndice 3 – Roteiro para o Entrevistado do MDIC – E3	140
Apêndice 4 – Roteiro para o Entrevistado do MTE – E4	142

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos amigos do MEC e da SETEC, que compartilharam comigo tantos aprendizados durante o período de meu trabalho na SETEC e no Pronatec. Foi muito desafiador e aprendi muito com vocês! Serei sempre defensora da estruturação da Secretaria e da EPT, para que possa atender cada vez melhor à sua nobre missão.

Aos Profs. Remi Castioni, Claudia Pato e Maria Abádia, da UnB, e Micheline Gaia Hoffmann, da Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC, pela dedicação à viabilização desta jornada Florianópolis/Brasília.

Ao meu companheiro Alysson, que compreendeu minhas enormes ausências, na época do Pronatec e depois no mestrado. Obrigada pelo super apoio na reta final deste trabalho!

Ao meu pai, Marcelo, *in memoriam*, por ter sido sempre tão incentivador dos debates e problematizações infinitas. Tenho certeza que lerias cada página e discutiria comigo com toda a empolgação que dedicavas a tudo na vida! Sempre vou lembrar de quando estavas internado e eu do teu lado escrevendo... Todo dia você encontrava energia pra me perguntar como estava o trabalho!

À minha mãe, Beatriz, que além do exemplo de garra, dedicação e resiliência que sempre foi, está cuidando no nosso pequeno Lucas da forma mais maravilhosa que eu poderia imaginar!

Por fim, registro que terminar este trabalho me fez refletir muito sobre a luta de todas as mulheres que conciliam as rotinas de maternidade, trabalho e estudos, sem o suporte que eu pude ter. Que o mundo ofereça oportunidades para que esta difícil missão seja cada vez mais possível e acessível para todas nós. Criar nossos filhos de maneira diferente é parte do projeto do mundo que precisamos construir.

INTRODUÇÃO

O Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, criado pela Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, partiu de quatro premissas: conferir escala à oferta de educação profissional, ampliar a oferta de vagas gratuitas, garantir qualidade da oferta e, além disso, atender públicos prioritários para outras políticas do governo federal (BRASIL, 2014a).

Os objetivos, públicos prioritários e ações do Pronatec foram detalhados em sua lei de criação. Além da finalidade de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica – EPT, entre seus objetivos estavam o de promover a “articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda”.

Pode-se afirmar que o Pronatec foi concebido como uma tentativa de articular um conjunto de iniciativas preexistentes, em programas isolados e com lógica própria, predominando a oferta de “cursos de prateleira”, padronizados e ofertados muito pela lógica das instituições e não das necessidades do mundo do trabalho. Sua implementação se deu por meio de cinco iniciativas:

1. Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, composta principalmente pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, além de outras instituições federais de EPT;

2. Programa Brasil Profissionalizado, que se destina à equipagem de laboratórios e construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais;

3. Rede e-Tec Brasil, por meio da qual são ofertados cursos técnicos e de Formação Inicial e Continuada ou de qualificação profissional – FIC, na modalidade a distância;

4. Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA, que determina percentuais de aplicação dos recursos do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI e do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC, recebidos da contribuição compulsória, para oferta de cursos gratuitos; e

5. Bolsa-Formação, por meio da qual passaram a ser financiados cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica¹.

¹ Originalmente, o Pronatec também previu o financiamento do ensino técnico para estudantes matriculados em instituições de ensino não gratuitas, por meio das iniciativas FIES Técnico e FIES Empresa. Apesar de regulamentada pelo MEC, esta iniciativa não foi implementada, seja por restrições orçamentárias, priorização do

A Bolsa-Formação foi a iniciativa analisada neste trabalho. É a ela que se referem a maioria das pessoas e mesmo a mídia, quando se trata de Pronatec. A iniciativa foi premiada no 19º Concurso Inovação no Setor Público, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública – Enap, em parceria com o Ministério do Planejamento, e foi objeto de uma série de estudos e auditorias por órgãos governamentais, dos poderes Executivo e Legislativo.

Trata-se de ação para o financiamento da oferta de cursos FIC e técnicos concomitantes ao ensino médio nas redes públicas de EPT e nos Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA, também conhecidos como Sistema S, bem como a oferta de cursos técnicos subsequentes, que também poderiam ser ofertados por instituições privadas participantes do Sistema de Seleção Unificada da EPT – SISUTEC. As matrículas são decorrentes de repasse direto de recursos de custeio pelo MEC, mas que não resultam em aumento permanente da capacidade de oferta das instituições.

Seu desenho vai além do pagamento de bolsas para participar de cursos de qualificação. Nos termos da Portaria MEC n. 817, de 13 de agosto de 2015, a Bolsa-Formação corresponde:

I - ao custeio de todas as despesas relacionadas ao curso por estudante, incluindo eventual assistência estudantil e os insumos necessários para a participação nos cursos, no caso de cursos ofertados pelas instituições públicas e pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem - SNA; ou (...)

§ 1º A assistência estudantil prevista nos incisos I e III deverá ser prestada aos beneficiários como auxílio para alimentação e transporte, conforme previsto no § 4º da Lei n. 12.513, de 2011, considerando as necessidades de pessoas com deficiência e os casos específicos autorizados pela SETEC-MEC.

§ 2º A assistência estudantil prevista no inciso I aplica-se somente aos cursos FIC e técnicos presenciais, nas formas concomitante e integrada, em consonância com o § 4º, art. 6º, da Lei no 12.513, de 2011.

§ 3º Os insumos previstos no inciso I incluem materiais didáticos, materiais escolares gerais e específicos e uniformes, quando adotados pela instituição de ensino, e, por opção do ofertante, seguro contra acidentes pessoais para os beneficiários.²

Os cursos e vagas ofertados no período da pesquisa eram definidos:

financiamento para o ensino superior ou opção por oferta de vagas gratuitas por meio do SISUTEC, hipóteses estas não aprofundadas na presente pesquisa.

² A Portaria n. 817, de 2015, também tratava da bolsa de estudo na forma de mensalidades, para cursos técnicos subsequentes ofertados por instituições privadas, executadas por meio do SISUTEC mas não serão abordados neste trabalho. Ela também trouxe a previsão de oferta de técnicos concomitantes por instituições privadas, o que não havia ocorrido até então e nem se concretizou até 2016. Por esse motivo, o inciso III do citado artigo não foi citado. Registre-se, ainda, que a citada portaria consolidou regramentos já existentes e foi citada neste trabalho sempre que necessário, ao invés das portarias que estiveram vigentes por mais tempo, em função de sua redação ser mais clara do que as portarias anteriores. Em muitos pontos, este foi o espírito de sua elaboração, da qual a autora participou.

I - por meio de processo de pactuação de vagas entre os parceiros demandantes e ofertantes, organizado pelo Ministério da Educação, no caso dos cursos FIC e dos cursos técnicos concomitantes e integrados, ofertados pelas instituições públicas e SNA; ou

II - por meio de edital específico do Sistema de Seleção Unificada da EPT – SISUTEC para proposta de oferta de vagas pelo ofertante, a ser aprovada pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC do Ministério da Educação – MEC, no caso dos cursos técnicos subsequentes.

Neste trabalho, será analisado o processo de pactuação de vagas relacionado aos cursos FIC e técnicos, com foco na articulação realizada com os parceiros demandantes, sem adentrar no processo de definição de vagas pela seleção realizada com instituições privadas³.

Além de ser a iniciativa que foi criada com o programa, a Bolsa-Formação possui algumas características marcantes:

- Buscou substituir experiências anteriores com cursos de qualificação profissional realizados sem articulação com mercado de trabalho, com problemas de contratação e muitas denúncias;

- Cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional - FIC com carga-horária superior à dos programas anteriores, com o mínimo de 160 horas definido em Lei;

- Inovou o modelo de pactuação de vagas entre parceiros demandantes e instituições de ensino com atuação consolidada na educação profissional, modificando a relação entre os órgãos envolvidos, não por estruturas hierárquicas de controle, mas por processos de adesão e responsabilização dos atores envolvidos;

- Criou um modelo de gestão unificado, mas que permitiu o atendimento direcionado para cada público-alvo e desenhado a partir de diagnóstico das necessidades de públicos específicos e do mercado.

Tais pontos decorrem de um aprendizado institucional a partir dos programas anteriores, tanto educacionais quanto os de trabalho, assistência social e mesmo o seguro-desemprego. Até

³ Por meio do SISUTEC eram ofertadas vagas em cursos técnicos subsequentes para aqueles que tivessem realizado o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM no ano anterior. A proposta de vagas era feita pelas instituições registrando um preço de hora-aluno que deveria incluir todas as despesas do curso. O MEC realizava a seleção das propostas considerando indicadores de qualidade, interiorização das vagas e o preço ofertado. Os alunos, por sua vez, eram classificados de acordo com a nota no exame. O escopo legal construído para viabilizar o repasse para instituições privadas compreendeu que se tratava de bolsa ao estudante e não à instituição. O controle era feito mensalmente, com registro de frequência mensal pela instituição e pelo estudante, tendo que confirmar quantos dias de presença e falta obteve naquele mês. Somente com a dupla confirmação de frequência mensal era feito repasse para a instituição de ensino. Este modelo foi ampliado para as outras ações do Pronatec por meio da Portaria MEC n. 817, de 2015.

o advento do Pronatec, a prática existente na administração federal era de oferta dos chamados “cursos de prateleira”, que eram pré-definidos e ofertados repetidas vezes pela mesma instituição, que se especializava em cursos nos formatos que ela própria definia, de acordo suas experiências e áreas de atuação.

OBJETIVOS DA PESQUISA

Propõe-se, como **objetivo geral** para a pesquisa, investigar e descrever a participação dos parceiros demandantes do Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2015 e os elementos de contribuição para o desenvolvimento das políticas de educação profissional e tecnológica no Brasil.

A partir desse objetivo geral, são apresentados os seguintes **objetivos específicos**:

1. Caracterizar o contexto de criação do Pronatec, no âmbito do Poder Executivo e do Legislativo;
2. Descrever e analisar o desenho operacional da participação dos Ministérios na implementação do Pronatec, especialmente por meio do processo de pactuação de vagas;
3. Coletar informações e registrar as estratégias adotadas pelos parceiros demandantes para o mapeamento de demandas de formação profissional, mobilização de públicos e articulação com as redes de educação profissional.

A definição do período de 2011 a 2015 para estudo se deu pelo fato de o número de beneficiários da Bolsa-Formação ter crescido desde o seu início, em 2011, até o final de 2014. Em 2015, restrições orçamentárias já levaram a iniciativa a uma queda drástica no número de matrículas, o que levou a retração do programa e certa desmobilização dos parceiros envolvidos. Mesmo as manifestações do governo sobre as metas para o governo que se iniciaria em 2015 foram contraditórias, em função das indefinições quanto ao orçamento que estaria disponível. Com diferentes valores divulgados, esse contexto ficou marcado por uma situação icônica que se disseminou nas redes sociais, em que a Presidente falava que não haveria meta específica para uma das ações do programa, que havia sido um dos principais temas discutidos na disputa presencial de 2014, com perguntas feitas pelos candidatos nos debates presidenciais e a apresentação de propostas de manutenção e fortalecimento do Programa pelos principais candidatos envolvidos. No entanto, a partir de 2015, com a queda do número de matrículas pelo orçamento reduzido, a lógica da pactuação de vagas restou prejudicada, pois o montante de

recursos disponível prejudica a manutenção de um modelo de pactuação com a cobertura que foi possível no auge do programa.

A presente dissertação está dividida em três capítulos, além da introdução e das considerações finais. A introdução apresenta brevemente a Bolsa-Formação do Pronatec, traz os objetivos definidos para o trabalho, detalha a motivação que ensejou a presente pesquisa e os procedimentos metodológicos adotados.

Para atender ao primeiro objetivo específico, o primeiro capítulo trata do contexto de criação do Programa, fazendo um apanhado da legislação relacionada, do histórico recente da área e da tramitação do projeto de lei que resultou na criação do Pronatec pelo Congresso Nacional. O segundo trata das mudanças na coordenação das políticas de educação profissional no âmbito do governo federal. É feita uma análise do relacionamento do Pronatec com o Plano Brasil sem Miséria, da transferência da coordenação da política de EPT para o MEC e um apanhado de como o MEC geriu a Bolsa-Formação, já adentrando no atendimento do segundo objetivo específico.

O terceiro capítulo atende aos objetivos específicos 2 e 3, ao abordar como o Pronatec buscou alinhar a oferta de cursos às demandas do mundo do trabalho, adotando um modelo em que ministérios responsáveis por políticas específicas e secretarias estaduais de educação levantavam a demanda, que, mediada pelo MEC, era financiada para oferta pelos parceiros ofertantes. São destacados três dos ministérios participantes, conforme critérios que serão definidos a seguir. O capítulo é concluído tratando do processo de pactuação de vagas. Nas considerações finais é realizada uma reflexão sobre os desafios que se colocam para a educação profissional brasileira a partir da experiência do Programa.

MOTIVAÇÃO PARA O ESTUDO

Gallindo, Feres e Schroeder (2015, p. 26) afirmam que o Pronatec ganha lugar na agenda de políticas sociais à medida que “convoca as instituições de educação profissional e tecnológica para compreender e articular as políticas de educação, de trabalho e de desenvolvimento social e econômico, reconhecendo demandas objetivas de cada contexto e as necessidades e interesses dos indivíduos”. Essa rede de parcerias envolveu ações de natureza estritamente educacional e, ainda, ações e instituições que, até o início do Programa, não estavam diretamente envolvidas com a oferta de serviços de educação profissional e sim com a

geração de demanda por tais serviços. Para além do processo de pactuação de oferta de vagas, foram atribuídas aos parceiros demandantes responsabilidades que de fato interferem na implementação e nas rotinas acadêmicas e pedagógicas do programa e das unidades de ensino, o que torna os parceiros externos ao MEC e às instituições ofertantes atores centrais para a execução dos processos definidos e para o atingimento dos resultados esperados.

Bonafont (2004, p. 91, tradução nossa) afirma que “as estruturas importam, mas são os agentes os que interpretam e tomam decisões em um marco de restrições e oportunidades definido”. No mesmo sentido, Lotta (2010) afirma que o processo de implementação passa pelo olhar dos atores que implementam as políticas. Detalhando essa análise, a autora afirma que:

Analisando a literatura sobre implementação e considerando as lacunas apresentadas pela literatura, podemos identificar dois potenciais analíticos que conseguem incorporar novas dimensões. O primeiro é a integração de novos atores e das perspectivas relacionais às análises, buscando compreender a implementação como um processo de interação que acontece entre diversos atores, burocratas ou não, ao longo de uma cadeia de atividades e relações. O segundo é a introdução dos valores e referências destes diversos atores às análises, o que pressupõe reconhecer a discricionariedade dos atores como influenciando os processos de implementação das políticas públicas. (LOTTA, 2014, p. 189).

Nesse sentido, atores que participaram do Programa e foram entrevistados para este trabalho, e mesmo por outros autores, afirmaram que, apesar de ser importantíssimo valorizar e criar condições para a concretização do papel transformador das instituições, “em países com pouca memória institucional relacionada a certos tipos de políticas e que carecem de um amadurecimento institucional para essas instituições funcionarem nesse sentido, é a atuação de agentes pontuais que ajuda a mudar as instituições” (PEDROSA, 2016, p. 101).

No mesmo sentido, um dos entrevistados afirmou que, nesse processo de amadurecimento do Pronatec, ele entende que

o papel dos indivíduos, a quem se delegou a tarefa de se criar um novo modelo que revolucionasse a atuação do Estado e das instituições, foi fundamental para que as principais mudanças fossem absorvidas e encampadas pelos demais atores chave do processo. Como qualquer processo de mudança significativa de paradigmas, foi tortuoso, com problemas e soluções que surgem no dia a dia e que só caminham a contento quando há o engajamento claro e decisivo de um núcleo decisório de agentes (D3) (idem).

Assim, vislumbrou-se a possibilidade de a presente pesquisa abordar as formas de relacionamento coordenadas durante a execução da fase inicial do Programa, o que pode alicerçar os fundamentos para o desenvolvimento de políticas de EPT mais relacionadas às

demandas do setor produtivo e de outras políticas públicas prioritárias, do ponto de vista do público que precisa acessar cursos de qualificação profissional ou do perfil dos egressos que é demandado pelo país.

Autores como Lotta (2010), Calmon e Maranhão (2013) também relatam que há poucos estudos sobre o relacionamento interorganizacional no setor público, sendo preponderantes as perspectivas fundadas na gestão de organizações isoladas, na implementação de políticas com foco no governo central ou na apropriação de suas práticas em contextos locais. Lotta (2010) ainda registra que os estudos, em geral, se concentram na formação da agenda ou na formulação das políticas, sem adentrar na fase de implementação e nos aspectos relacionados à experiência dos burocratas implementadores. Na seara educacional, Castioni (2016) é um dos autores que refaz a trajetória recente das pesquisas educacionais com foco na implementação.

Assim, a análise das relações que circundaram a formulação mas também a implementação do Pronatec, na perspectiva proposta por Marsh e Smith (2000, *apud* BONAFONT, 2004, p. 91) e, no Brasil, por Marques (2003), permitirá detalhar como se deu a configuração de uma política marcada pela constituição de uma rede entre atores heterogêneos em diferentes níveis de governo, se relacionamento de maneira não hierárquica, mas com confluência de interesses que colaborou para a ocorrência de um paradigma colaborativo próprio.

Assim, considerando que, ao longo da execução do Programa, foram estabelecidas relações mais estáveis entre os partícipes, se valorizou a possibilidade de investigação baseada no entendimento de que as relações institucionais geram impacto sobre a estrutura e a evolução das políticas públicas. Como propõe Bonafont (2004, p. 89, tradução nossa), interessa “comprovar hipóteses sobre os fatores que determinam a dinâmica de continuidade e mudanças das políticas públicas, assim como a distribuição de poder existente”, exercício este que já foi realizado por autores como Kipnis (2012). Na mesma linha, neste trabalho, pretendeu-se identificar, no Pronatec, o relacionamento dos atores e as dificuldades de implementação, estratégias de melhoria, soluções construídas e desafios que decorreram do processo de articulação que permeou o programa.

A UNESCO, por meio de Marope, Chakroun e Holmesn (2015, p.215), por exemplo, reforça tal entendimento e afirma que, “dada a importância das questões em jogo, tanto para a educação quanto para o desenvolvimento, será necessária uma liderança visionária para mobilizar responsabilidades e ações coletivas, a começar pelas estruturas que facilitam a cooperação interministerial e o diálogo entre todas as partes interessadas”.

Para os autores, políticas que se configuram de maneira coordenada entre diversos órgãos e entes federados precisam estabelecer bases de confiança que permitam

identificar prioridades de interesse coletivo para cooperação e colaboração mais profundas. Apesar de não ser uma solução rápida, facilitar o diálogo e a cultura de compartilhamento de conhecimentos e aprendizado mútuo como forma de implementação de políticas tem seu valor estratégico (idem).

No caso do Pronatec, com o aprendizado institucional decorrente da implementação desde 2011, foram construídas estratégias de refinamento da demanda por cursos de qualificação, envolvendo 15 ministérios demandantes e todas as 27 secretarias estaduais de educação (ou órgãos responsáveis pela EPT nos Estados e no Distrito Federal). Essas estratégias serão abordadas ao longo do trabalho, culminando na análise do modelo de pactuação de vagas que, a partir do segundo semestre de 2014, evoluiu para a identificação de potenciais empregadores para os egressos.

São questões interessantes a serem analisadas, pois, como apontou Castioni (2013, p. 34), “o MEC não tem tradição na construção de diálogo com os atores sociais do mundo do trabalho”, o que foi sendo modificado com a dinâmica do Pronatec. Desse modo, é possível falar em um processo de formação gradativa de capital social, o que, na perspectiva que discute Bonafont (2004), pode ser entendido como aspecto determinante na continuidade e no amadurecimento da política de EPT brasileira.

A partir de tal cenário, verifica-se uma oportunidade de analisar a forma como atuaram os parceiros demandantes do Pronatec, bem como as implicações de tal organização para o desenvolvimento das políticas de EPT brasileiras, do ponto de vista da articulação da oferta de EPT com as demandas dos setores produtivos, do mundo do trabalho e mesmo de outras políticas públicas prioritárias. Apesar da visibilidade que o Pronatec adquiriu, os registros sobre a implementação da política não são abundantes ou suficientes, do ponto de vista conceitual ou histórico.

A motivação de estudar a questão veio de minha atuação no Programa e na educação profissional e tecnológica de 2009 a 2016, primeiro no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília e depois, de 2013 até agosto de 2016, na Chefia de Gabinete da SETEC do MEC. Foi possível vivenciar, nesse período, a ampliação do papel desempenhado pela educação profissional no país e o espaço que o Pronatec adquiriu nas políticas educacionais, pautando discussões entre variados atores e setores da sociedade, bem como políticos das mais diversas matizes. As primeiras avaliações do Pronatec, as primeiras iniciativas de seu

monitoramento e as primeiras ações adotadas quando da mudança de governo em 2016 também perpassaram tal período, indicando, eu destacaria, muitos desafios na área de gestão da informação e monitoramento e avaliação das políticas empreendidas. O trabalho reflete, ainda, uma tentativa de suprir a baixa produção de textos e materiais públicos que foi possível ao se trabalhar com equipes reduzidas e sobrecarregadas em um programa desta monta, restando a impressão de que é preciso registrar mais as experiências adotadas, como contribuição para políticas futuras.

A partir da conjunção desses pontos de vista e das discussões realizadas no Mestrado, muito me intrigou como podemos reinterpretar conceitos e aprofundar análises após vivenciar a realidade e reunir elementos mais concretos sobre as instituições. Da mesma forma, durante o andamento do curso e o passar do tempo, se afastando do período de implementação inicial do Pronatec, percebi como alguns de seus aspectos são pouco citados ou ausentes da literatura elaborada até aqui, como o processo de mapeamento das demandas e pactuação de vagas, por exemplo.

Nesse sentido, buscando conjugar esses fatores e os campos conceituais da educação e das políticas públicas, a análise das relações entre os parceiros demandantes que circundaram a formulação e a implementação do programa em sua primeira fase permitirá detalhar como se deu a configuração de uma política marcada por inter-relação entre atores heterogêneos em diferentes níveis de governo e quais foram os papéis adotados por diferentes órgãos, que até então atuavam de maneira isolada, para a consecução de uma política articulada do ponto de vista intergovernamental, no âmbito do governo federal, mas também intragovernamental, envolvendo outros entes federados e órgãos. Assim, pretende-se contribuir para o aperfeiçoamento do modelo de governança da EPT, de maneira a incorporar os avanços na convergência com as políticas de geração de trabalho, emprego e renda, as políticas de desenvolvimento produtivo e outras políticas prioritárias que possuem relação com a EPT, do ponto de vista da oferta de cursos ou mesmo do público a ser atendido.

Para autores como Fleury (2002) e Bonafont (2004), a análise de políticas públicas que atuam por meio de redes permite reunir elementos que auxiliem no aprofundamento dos fenômenos relacionados à dinâmica de continuidade e mudanças nas políticas públicas. Essa perspectiva, da chamada *policy network*, também é aprofundada por estudiosos como Calmon e Maranhão (2014). A perspectiva de que o Estado e as políticas públicas se desenvolvem em redes não é nova e tem implicações na concepção do processo de formação, implementação e

avaliação das políticas públicas. Pode-se afirmar, como denominador comum de definição, que as redes de políticas públicas são compostas por

um conjunto de relações relativamente estáveis, não hierárquicas e interdependentes, conectando diferentes atores que compartilham o mesmo interesse em relação a uma política pública e que trocam recursos com intuito de alcançar esse interesse comum, assumindo que a cooperação é a melhor forma de obter os objetivos compartilhados (BÖRZEL, 2008. p. 220 apud CALMON, 2014).

Trata-se de uma abordagem que se articula com questões importantes para a gestão pública contemporânea e os arranjos institucionais, especialmente das políticas educacionais: coordenação, cooperação e comunicação. Se baseia, ainda, na ideia de diversidade de relações que permeiam o estado e as políticas públicas e de que elas decorrem de processos de aprendizagem social, com destaque para o papel dos atores e para as experiências acumuladas setorialmente.

Para Fleury (2002, p. 20),

as redes de políticas sociais são um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais e, mais ainda, elas permitem a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social, compatíveis com a transformação tanto da sociedade civil quanto do Estado. A emergência de redes de políticas representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e características do contexto atual, onde o poder apresenta-se como plural e diversificado. Neste sentido, as redes transcendem o papel de um mero instrumento gerencial, na medida em que permitem gerar relações baseadas na confiança (capital social) e processos gerenciais horizontalizados e pluralistas (esfera pública democrática).

Desse olhar, surgem questões centrais para a discussão: Como se deu a participação dos parceiros demandantes no Pronatec? A participação de parceiros demandantes no Pronatec pode trazer elementos para a consolidação das políticas de EPT no Brasil? O Pronatec conseguiu atuar como organizador da demanda por formação profissional no Brasil? A partir dessas questões, questiona-se, ainda, quais eram as articulações existentes entre diferentes Ministérios quando da criação e implementação do Pronatec? Como se modificou o modelo de oferta do Ministério do Trabalho, organizado a partir do portfólio de cursos de empresas e instituições contratadas? Quais as estratégias adotadas pelos parceiros demandantes na organização e participação no Pronatec? A realização do programa a partir de redes de educação profissional consolidadas contribuiu para a ampliação do valor social da EPT e sua melhor articulação com o mundo do trabalho?

Tal abordagem permite reunir elementos que auxiliem no aprofundamento dos fenômenos relacionados à dinâmica de continuidade e mudanças nas políticas públicas (BONAFONT, 2004). Percebe-se, nesse sentido, aderência com os objetivos da Linha de Pesquisa Políticas Públicas e Gestão da Educação – POGÉ do Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília e possibilidades de articulação com outras pesquisas realizadas no campo educacional. Pretende-se, com isso, que os resultados de tal investigação contribuam para a reflexão sobre a consolidação das políticas públicas da área de EPT e permita aproximações futuras entre a experiência do Pronatec e outras políticas públicas, em especial as de educação, seja de nível básico, técnico ou superior.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A presente pesquisa se propôs a realizar um estudo de abordagem qualitativa, de natureza descritiva. O caráter se justifica pelo fato de os estudos sobre a atuação dos demandantes do Pronatec ser incipiente, além de as informações serem dispersas e ainda desconhecidas. Assim, foi feito um trabalho de levantamento de informações, descrição do modelo operacional de implementação da política e mesmo de registro das estratégias adotadas, bem como dos relacionamentos empreendidos entre os Ministérios e outras entidades participantes do programa. Sendo o Pronatec uma política ainda recente e ainda em execução, fica reforçado o caráter do estudo, o que é corroborado por Gil (1994, p. 44-45), que destaca que “as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, com vistas na formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”.

Parte-se do pressuposto de que as instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações de redes de relações (MARQUES, 1999, p. 47). Assim, a realização de entrevistas marca um aspecto importante da pesquisa. Como destacado por Denzin & Lincoln (1994, p. 2), as pesquisas qualitativas possuem características interpretativas, já que muitas vezes “o pesquisador qualitativo estuda coisas em seu ambiente natural, tentando dar sentido ou interpretar os fenômenos, segundo o significado que as pessoas lhe atribuem”.

Para a descrição do contexto de criação do Programa, propõe-se análise documental relacionada ao espaço destinado à EPT nos Planos Plurianuais do período do Pronatec e do que

o antecedeu e no Plano Nacional de Educação 2014-2024. Além disso, serão retomadas as discussões realizadas no Congresso Nacional quando da tramitação da Lei do Pronatec.

Para descrever e analisar o desenho operacional e as articulações entre os diferentes Ministérios para a criação e implementação do Pronatec, de forma a atender o segundo objetivo específico da pesquisa, foi realizado levantamento e análise dos normativos relacionados ao Pronatec (Leis, Portarias, Notas Informativas e documentos do MEC, relatórios de auditoria e dos órgãos de controle, documentos de parceiros demandantes sobre o programa). Nesse ponto, foi dado destaque para os mecanismos adotados para coordenação dos atores, bem como para a descrição dos resultados decorrentes do aprimoramento dos arranjos institucionais adotados.

Para atender ao terceiro objetivo específico, de coletar informações e registrar as estratégias adotadas pelos parceiros demandantes para mapeamento de demandas de formação profissional, mobilização de públicos e articulação com as redes de educação profissional, que culmina no processo de pactuação de vagas, foram realizados levantamento e análise dos normativos e documentos relacionados ao Pronatec por ele elaborados.

Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com atores-chave para a construção do modelo de atuação que relaciona ofertantes e demandantes, como representantes do próprio MEC, do Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, da Indústria e Comércio Exterior - MDIC e do Ministério do Trabalho e Emprego – MTE na época da formulação do programa, sempre tendo por objetivo compreender como a configuração de articulação entre atores com missões institucionais e forma de atuação tão diferentes convergiu para o desenvolvimento do Pronatec.

A definição de tais atores para entrevista se deu pelo papel que desempenharam no desenvolvimento da política. Em termos de matrículas, o maior demandante, entre 2011 a 2015, foi o MDS, atuando principalmente com pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais – CadÚnico e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. O MDS foi responsável por mais de 1,7 milhão de matrículas, o equivalente a 38% do total da Bolsa-Formação. Em seguida aparecem o MTE (6%), a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (2%), o Ministério do Turismo (1%), o MDIC (1%) e os demais demandantes (17%). (BRASIL, 2016b, p. 6). O MDS participou do programa desde a sua formulação e foi responsável por ter implementando o modelo de atuação mais robusto do Programa, envolvendo prefeituras de milhares de municípios, como descrito em Montagner e Müller (2015).

O MDIC, por sua vez, possui o diferencial de ter mantido constante interação com o setor produtivo de médio e grande porte e de ter estruturado uma área técnica para a gestão da

sua modalidade de demanda, com projetos de continuidade bastante estruturado, conforme também descrito em Pedrosa (2016). A inserção profissional dos egressos de cursos demandados pelo Ministério é outro diferencial dessa frente em relação ao restante do programa, como demonstrado por O’Connell *et al.* (2017).

Quanto ao MTE, entende-se relevante aprofundar seu papel no programa pelo fato de ele ter sido, até a edição da Lei do Pronatec, o órgão responsável pela política de qualificação de trabalhadores em nível federal. No âmbito do Programa, a obrigatoriedade de oferta de cursos de qualificação profissional para reincidentes no seguro-desemprego e a gestão das unidades de atendimento ao trabalhador em milhares de municípios brasileiros também o alçam a um papel de destaque nas políticas de qualificação profissional.

Os entrevistados serão identificados ao longo do trabalho conforme a tabela a seguir:

Tabela 1: Identificação dos entrevistados

Ministério	Identificação do entrevistado
MEC	E-1
MDS	E-2
MDIC	E-3
MTE	E-4

A primeira entrevista foi realizada presencialmente, a segunda e a terceira por telefone e a quarta por escrito, sendo que o quarto respondente não respondeu muitas questões. Foi elaborado um roteiro semiestruturado para as entrevistas, mas os três primeiros entrevistados iniciaram suas falas livremente e, ao tratar do programa, abordaram todos os pontos listados no roteiro. A entrevistadora optou por deixar que cada um desse continuidade às suas falas, fazendo intervenções no sentido de direcionar para o objeto da pesquisa, mas não houve um modelo de perguntas e respostas, mas sim de relato conforme a lógica de pensamento de cada entrevistado.

A partir de tais procedimentos, foi possível reunir um *corpus* documental que permitiu a reflexão sobre como a configuração do Pronatec como política pública em rede, que conta com atores que atuavam ou não com educação profissional antes de sua implementação, pode contribuir para a continuidade e o aperfeiçoamento das políticas de EPT, do ponto de vista da implementação, seus resultados e controles.

1. O CONTEXTO DA CRIAÇÃO DO PRONATEC

Para atender ao objetivo de caracterizar o contexto da criação do Pronatec, no âmbito do Poder Executivo e do Legislativo, este capítulo faz um apanhado do histórico recente da educação profissional e tecnológica, entre programas desenvolvidos pelo Ministério do Trabalho e pelo Ministério da Educação. Em seguida, analisa como a educação profissional figura nos Plano Plurianuais e no Plano Nacional de Educação. Para concluir, analisa a tramitação do projeto de lei que resultou na criação do Pronatec pelo Congresso Nacional.

A criação do Pronatec se insere em um contexto global de preocupação com o acesso à educação e as mudanças no mundo do trabalho. Em nível mundial, tem sido ampliado o entendimento de que as oportunidades de EPT constituem “uma ferramenta potente para aplacar a pobreza de capacidades e melhorar a distribuição de elementos intangíveis associados, como capital intelectual, técnico, criativo, inovador, profissional, social, cultural, moral, ético e político” (MAROPE, CHAKROUN e HOLMES, 2015, p.26).

O Consenso de Xangai, celebrado em 2012, afirma que os sistemas educação profissional precisam de transformação e revitalização bem fundamentadas para que realizem seu potencial de impactar o desenvolvimento, seja como veículo para a equidade e a inclusão social, seja como ferramenta de desenvolvimento econômico e sustentável. Com as mudanças nos padrões demográficos e o envelhecimento da população, mesmo países que ainda têm na educação básica uma de suas preocupações terão de direcionar esforços para a constituição de quadros nacionais de aprendizagem ao longo da vida, com frentes voltadas para o desafio imediato de atender à demanda de trabalho para os jovens, mas também de articular sistemas que contemplem a educação de jovens e adultos do ponto de vista da elevação de escolaridade, além da profissionalização e do desenvolvimento contínuo de habilidades para o mundo do trabalho (idem, p.45).

Para Arbache (2011, p. 384), apesar de ser um desafio, essa transformação demográfica

constitui oportunidade única para a aceleração da produtividade dos trabalhadores entrantes no mercado de trabalho, já que os recursos *per capita* alocados para a educação tendem a aumentar. Mas, para isso, será preciso melhorar a governança e a gestão dos recursos da educação com vistas a elevar a qualidade da escola e a eficiência do sistema educacional.

Na educação profissional, ainda se apresenta uma discussão adicional, sobre o entendimento do que constitui essa modalidade de ensino. Billett (2011), por exemplo, registra que esta é uma das modalidades educacionais menos homogêneas, com diversidade de

propósitos, instituições, participantes e programas. Há, portanto, múltiplos interesses e olhares a serem direcionados ao campo. No Brasil, o termo adotado tem sido Educação Profissional e Tecnológica – EPT, o que na literatura inglesa corresponde a *Vocational Education and Training – VET* e na ibérica a *formación profesional*.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB, Lei n. 9.394/1996, orientou a oferta sob diversos formatos, que foram divididos em níveis (básico, técnico e tecnológico) pelo Decreto n. 2.208/1997 e posteriormente em cursos, programas e áreas, pelo Decreto n. 5.154/2004. Entretanto, cabe registrar, essas áreas não guardam relação com as áreas que organizam o sistema ocupacional brasileiro, a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO, ou com os eixos tecnológicos que organizam o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos ou o de Cursos Superiores de Tecnologia, outra denominação para os cursos tecnológicos ou tecnólogos. Por fim, a LDB ainda foi alterada pela Lei n. 11.741/2008, que incluiu a previsão dos níveis técnico e tecnológico, diferentemente de outros trechos da LDB que definem como níveis na educação o básico e o superior⁴. O Decreto n. 5.154/2004 foi alterado pelo Decreto n. 8.268/2014 e hoje a redação vigente inclui na educação profissional cursos e programas de:

- I - qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores;
- II - educação profissional técnica de nível médio; e
- III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação.

No Brasil, os programas de educação profissional e tecnológica – EPT desenvolvidos desde meados da década de 1990 foram organizados por órgãos governamentais específicos, ora voltados para o trabalho, ora para a educação, sendo então executados por um desses ministérios. Nesse período, ambos os ministérios tinham entre suas metas a reestruturação da formação profissional, bastante baseados nas soluções difundidas por organismos internacionais como Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, o que levava ao imaginário social a ideia de que o desemprego estava muito ligado à má qualificação dos trabalhadores. Castioni (2002) detalha a trajetória de tais programas e a construção dos conceitos de qualificação e competência adotados ao longo do tempo.

Nesse sentido, verifica-se que as demandas são complexas e exigem articulação e cooperação de diferentes agentes e entes federados, envolvendo as políticas de educação básica, de EPT, de intermediação de mão de obra, geração de trabalho, emprego e renda e desenvolvimento e inclusão produtiva. Esses desafios da governança têm sido bastante

⁴ Mais recentemente, a Lei n. 13.415/2017, a chamada reforma do ensino médio, criou a formação técnica e profissional no ensino médio, o que está sendo conhecido como área 5 do novo ensino médio.

destacados, do ponto de vista teórico, mas também institucional, a medida em que governos e entidades direcionam esforços para a construção de modelos que permitam enfrentá-los.

No caso específico da EPT, um dos desafios é a adoção de medidas que reduzam a lacuna entre demanda e oferta, seja do ponto de vista dos cursos em si ou das habilidades requeridas para o mundo do trabalho. Esses esforços reiteram a importância de se discutir questões relacionadas à equidade do acesso e da qualidade, bem como do envolvimento dos setores produtivos para a identificação daqueles que necessitam de pessoal qualificado para dar suporte aos investimentos.

A UNESCO destaca que tal desafio induziu, em diversos países, à aproximação entre o setor educacional e os chamados “parceiros da demanda” no planejamento, na oferta, na gestão, na governança e no financiamento de programas de EPT, com o intuito de torná-los mais focados nas necessidades oriundas do trabalho formal, mas também nas mais gerais, como de setores informais, empreendedorismo, mundo rural, trabalhos tradicionais etc. Alguns países o fizeram por meio de parcerias público-privadas, outros implementaram mecanismos para garantir a coordenação com organizações profissionais e de empregadores (MAROPE, CHAKROUN e HOLMES, 2015, p.60).

O envolvimento de uma quantidade maior de atores no planejamento e na implementação de políticas de EPT gera parcerias e redes que levam à sinergia de atuação e mesmo de aumento do valor social da educação profissional, o que ainda se faz necessário. O estudo citado (idem, p. 200) ainda destaca que essa atuação convergente também é importante em termos estratégicos, “para criar uma visão compartilhada e, em termos práticos, para garantir que conhecimentos e experiências relevantes sejam levados em consideração”. Para os autores, “isso significa um foco intenso em como organizar experiências coletivas entre diferentes partes interessadas: formuladores de política, parceiros sociais e sociedade civil” (idem, p. 198).

No Brasil, após a edição da LDB de 1996, uma série de políticas de organização didático-pedagógica da EPT foram empreendidas, com o financiamento da oferta distribuído entre o MEC, o Ministério do Trabalho e diversos ministérios, com sobreposição de ações, falta de coordenação e dificuldade de mensurar resultados, como demonstrado por Castioni (2002) e Grabowski (2010).

Do ponto de vista regulatório, unidades de ensino com configurações diversas foram financiadas pela União e não havia uniformidade de requisitos de acesso aos estudantes. Pode-se afirmar, em linhas gerais, que o MEC tratava dos cursos técnicos e que o Ministério do Trabalho, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador, tratava da qualificação

profissional, com cursos profissionalizantes de duração variada. Entretanto, além deles, muitos ministérios direcionavam recursos para a área, sem haver um entendimento comum ou ação integradora. Grabowski afirmou que, em 2010, no Orçamento Geral da União, alocava-se recursos dessa natureza na maioria dos ministérios:

desde ministérios militares (Programa Jovem Cidadão), passando pela Secretaria Geral da Presidência (PROJOVEM), Desenvolvimento Social, Agricultura, Reforma Agrária, Indústria e, inclusive, nos Ministérios da Educação e do Trabalho. Essa dispersão de programas reproduz-se nos entes federados, desde o Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como no sistema “S”, que já são em número de nove (SENAI, SENAC, SESI, SEST, SEBRAE, SENAT, SESCOOP, SENAR, SESC), e na sociedade como um todo, onde todo conjunto de instituições formadoras não integram um sistema nacional de educação, menos, ainda, formam uma articulação entre os Sistemas de Educação e o de Trabalho, Emprego, Renda e Qualificação Profissional (GRABOWSKI, 2010, p. 76).

Sobre os cursos de qualificação profissional, o Parecer CNE/CEB n. 11, de 9 de maio de 2012, afirma que eles atendem necessidades da maioria da população trabalhadora,

pois sua flexibilidade em relação aos objetivos, currículos e programas dos cursos responde às variadas demandas da sociedade, da economia e de seu público, especialmente no que se refere à formação de cidadãos para o desempenho de atividades profissionais com autonomia e responsabilidade (BRASIL, 2012).

Uma reflexão sobre esses cursos será empreendida posteriormente, no capítulo 2.4 deste trabalho.

1.1. PROGRAMAS IMPLEMENTADOS PELO MTE

No Ministério do Trabalho e Emprego⁵, pode-se destacar dois programas de qualificação profissional após a LDB de 1996: o Plano Nacional de Educação Profissional – PLANFOR, no Governo Fernando Henrique Cardoso, e o Plano Nacional de Qualificação – PNQ, no Governo Lula.

O PLANFOR foi criado pela Resolução n. 126, de 23 outubro de 1996, do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT. Seus recursos eram oriundos

⁵ O Ministério do Trabalho passou por diversas denominações ao longo de sua história. No período estudado, o nome preponderante foi Ministério do Trabalho e Emprego, mas ao longo do trabalho também será utilizada a expressão Ministério do Trabalho, em sentido *lato*.

do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, formado pelas contribuições provenientes do PIS-PASEP destinadas ao Programa de Seguro-Desemprego e demais políticas do Sistema Público de Emprego. O programa atendia trabalhadores desempregados e de baixa escolaridade, com cursos de em média 70 horas. Ele se constituiu como uma das ações pioneiras na articulação da qualificação profissional com o sistema público de emprego, mas manteve como lacuna a articulação com o sistema educacional.

Para Grabowski (2010, p. 94),

na gestão do PLANFOR, a maior inovação foi a introdução da gestão tripartite na composição do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, que estabeleceu a participação dos trabalhadores, dos empresários e do Estado nas decisões e no controle das ações relativas à educação profissional.

Castioni (2002) relata esse contexto e detalha as formulações de empresários e trabalhadores que precederam a criação do programa, bem como a incorporação dos conceitos discutidos pelo governo federal, inclusive com a circulação de técnicos entre os Ministérios e organismos internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e o Banco Mundial.

Pelo PLANFOR, o Ministério do Trabalho repassava recursos para contratação de cursos, por meio de convênios com os Estados. As Comissões Municipais de Emprego identificavam as demandas, que eram consolidadas nas Comissões Estaduais e os cursos contratados pelas Secretarias Estaduais. No MTE, a qualificação contava com uma Secretaria específica para a gestão de tal ação, a Secretaria de Formação Profissional – SEFOR. A ação chegou a contar com recursos na ordem de R\$ 1 bilhão anualmente, com execução na maior parte dos municípios brasileiros e uma meta ousada de qualificar 20% da PEA em 4 anos (1996-2000), meta esta que foi postergada para 2002, por meio da Resolução 194/98 do Codefat, como detalha Castioni (*idem*).

Para Oliveira (2001, p. 197), o PLANFOR criou uma nova institucionalidade para a educação profissional, pois estabeleceu uma relação de cooperação entre governo federal, governos estaduais e diversas organizações da sociedade, como sindicatos, por exemplo. No entanto, o autor argumenta que “a reforma, ao pautar-se pela desarticulação entre a educação profissional e a educação básica, implementou, também, uma reestruturação no ensino ministrado nas escolas profissionalizantes de nível médio”.

Quanto à carga-horária dos cursos de qualificação, Lima *et al.* (2016, p. 877) relatam que, antes do PLANFOR, os cursos eram muito mais longos, durando de dois anos (curso de

aprendizagem industrial do SENAI) a quatro anos (2º grau técnico profissionalizante). Para os autores, “com o advento do PLANFOR, quebrou-se o paradigma escolar-temporal da EPT na vertente taylorista-fordista e, hoje, as cargas horárias são cada vez menores. No governo Lula, o PLANFOR limitou a carga horária dos cursos FIC ao mínimo de 200 horas”.

Em termos quantitativos, o programa relatava atendimentos em grande escala. Entretanto, sabe-se que os controles administrativos eram muitíssimo frágeis, não havendo distinção da carga-horária dos cursos ou do beneficiário para contabilização nas metas. Ou seja, um mesmo trabalhador poderia fazer muitos cursos pequenos e ser contabilizado várias vezes, o que levava a uma superestimativa dos atendimentos, relacionada também à prestação de contas dos recursos. Castioni (2002) relata investigações realizadas pelo jornal Correio Braziliense no ano 2000, que verificaram a utilização de listas telefônicas para lançamento de alunos fantasmas, o que ensejou a adoção de controles mais rigorosos por parte do Ministério e dos órgãos de controle, que chegaram a identificar “casos em que o mesmo nome aparecia repetido até 15 vezes, com mais de 90% das fichas de inscrição dos estudantes com problemas”.

A desarticulação da atuação do MTE com o MEC, por meio da SEFOR e da então Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC, já era marcante e foi intensificada com a celebração do Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional – PROEP, que será analisado no capítulo dedicado aos programas do MEC, a seguir.

PLANFOR e PROEP coexistiram por um período, sem haver clareza exatamente do que os diferenciava. Em 1998, a Resolução n. 194 do CODEFAT aprovou novas diretrizes para o PLANFOR e alterou seu nome para Programa Nacional de Qualificação do Trabalhador. Segundo Leite (apud CASTIONI, 2002, p. 226), “o nome foi mudado para evitar confusões com outros programas de governo, mas sem mudar a sigla, que já havia colado”. Um dos gestores que atuavam no programa, quando interrogado sobre a relação entre ele e o PROEP, ainda respondia: “um dia eles vão se encontrar” (idem).

Com a mudança de governo, o PLANFOR foi substituído, em 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação – PNQ, instituído pela Resolução n. 333 do CODEFAT, de 10 de julho de 2003. Ele tinha por objetivo promover a integração das políticas voltadas ao mercado de trabalho e a articulação das ações de qualificação profissional do Brasil. Buscava se diferenciar do PLANFOR ao englobar uma perspectiva educativa mais ampla, estimulando o exercício da cidadania e não reforçando conceitos adotados anteriormente, como o da empregabilidade e outros discutidos por Castioni (2002).

De fato, a avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego (MARINHO, BALESTRO e WALTER, 2010, p. 49) demonstrou que houve uma mudança no público atendido: “as análises revelaram que o PNQ atendeu um público diferente daquele que frequenta as agências do trabalhador (postos do Sistema Nacional de Emprego – SINE e suas várias denominações país afora). Na sua maioria foram jovens, com ensino médio completo e do sexo feminino”.

Entretanto, o PNQ continuou não se articulando com as demais políticas educacionais e o sistema público de emprego. Nesse período, houve queda nos gastos com qualificação profissional, se comparado ao seguro-desemprego. No entanto, para Castioni (2013, p. 29), apesar disso, o PNQ “obteve avanços, como a tentativa de constituição dos itinerários formativos, o que ainda é uma realidade distante”. Como detalhado por Lima e Lopes (2005), o plano também inseriu os conceitos de planos territoriais (PlanTeQs) e setoriais de qualificação (PlanSeQs), que podem ser considerados uma tentativa concreta de articulação entre demanda e oferta por cursos da EPT. Seus cursos possuíam, em média, 180 horas.

As entidades executoras eram escolhidas por chamada pública de parcerias, quando em execução direta com entidades privadas ou por meio de procedimento licitatório quando em execução descentralizada, por meio de convênio entre o Ministério do Trabalho, Estados e municípios. Nos planos setoriais havia atuação direta do MTE e nos planos territoriais a execução se dava por meio das Secretarias Estaduais da área. Segundo Grabowski (2010, p. 95), por meio dos PlanSeQs, o PNQ continuou operando com parceiras com instituições privadas, com destaque para entidades do Serviços Nacionais de Aprendizagem, especialmente o SENAI: “esses convênios estão focados na qualificação de mão de obra da construção civil, para trabalhadores que estão cadastrados no Bolsa-Família, ou seja, trabalhadores de baixíssima renda ou mesmo sem renda”.

O PNQ, apesar de ter sido criado com a intenção de fortalecimento da EPT articulado às políticas de trabalho em geral, enfrentou uma redução no seu orçamento, em relação ao PLANFOR. As políticas do MEC e do MTE permaneceram independentes, sendo que alguns autores ainda afirmam que muitas delas, na prática, já haviam sido propostas em momentos anteriores.

Ainda assim, o PNQ avançou ao conduzir as ações de maneira descentralizada, incluindo atores como centrais sindicais, SNA, confederações patronais, instituições educacionais públicas e privadas e organizações não governamentais. Os planos regionais e setoriais deveriam se orientar para os públicos considerados prioritários, prevendo articulação

local, elevação de escolaridade, valorização dos conhecimentos prévios dos trabalhadores e encaminhamento ao mercado de trabalho (TOLEDO e RUMMET, 2009), já sendo possível perceber algum avanço em relação ao papel de diferentes atores, externos ao contexto educacional, como como ocorre em outros países.

O Plano contou com avaliação externa, que realizou entrevistas domiciliares com dois mil egressos em todo o Brasil, fornecendo elementos valiosos a respeito de sua execução. Nessa avaliação, foi pequena a incidência de problemas identificados na realização dos cursos. Quanto às propostas, o trabalho concluiu que

Deve-se recomendar fortemente a melhoria no atendimento inicial e também que sejam incluídas ações de orientação social e profissional aos educandos. Recomenda-se igualmente a observância das necessidades de formação profissional afeitas aos estados, com estudos consistentes que subsidiem de fato a programação da qualificação que deve, a seu turno, ser montada com base nesses estudos (MARINHO, BALESTRO e WALTER, 2010, p. 55)

Assim como o PLANFOR, o PNQ teve que lidar com uma grande quantidade de processos de prestação de contas de convênios atrasadas, o que resultou em recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União, com vistas a análise de tais prestações e maior controle na execução dos convênios de qualificação com recursos geridos pelo MTE. Em 2004, por exemplo, o Acórdão n. 956/2004 - 2a Câmara – TCU apontou necessidade de uma maior integração entre MEC e MTE, bem como o aproveitamento dos planos estaduais de educação profissional, além de tecer uma série de recomendações sobre questões administrativas relacionadas aos convênios e à gestão no âmbito do MTE, que também foram alvo de denúncias e matérias na grande mídia.

1.2. PROGRAMAS IMPLEMENTADOS PELO MEC

No âmbito do Ministério da Educação, o programa de maior monta e que se estendeu do Governo FHC ao Governo Lula foi o Programa Nacional de Expansão da Educação Profissional – PROEP. Ele teve início em 1997, a partir de contrato do Brasil com o BID, e permitiu que escolas da União e Estados adquirissem materiais para laboratórios e implementassem reformas ou construções em suas instituições de ensino técnico. Promoveu, ainda, a criação de Centros de Educação Profissional, nas redes federal, estaduais e também no setor comunitário, que envolvia universidades, municípios, sindicatos de trabalhadores e de

empresários, organizações não governamentais e também instituições privadas. Tratava-se de um novo conceito na educação profissional, que atendia à diretriz do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado – PDRAE, vigente à época, que orientava a transferência de responsabilidades do setor público estatal para o setor público não estatal, com forte atuação do terceiro setor, por meio de escolas do segmento comunitário, privadas sem fins lucrativos, que tinham como principal fonte de aporte orçamentário não a União, mas sociedade civil, empresas e sindicatos.

As verbas do PROEP foram destinadas à infraestrutura e não à manutenção da escola, em um contexto em que a União se desobrigou a financiar a expansão física das redes públicas de EPT. Por meio da Lei n. 9.649/1998, o art. 3º da Lei n. 8.948/1994 passou a vigorar com redação que afirmava que “a expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais”. Com as entidades ficou a responsabilidade pela manutenção, contratação de pessoal e desenvolvimento do processo educacional.

Quanto às Escolas Técnicas Federais e os Centros Federais de Educação Tecnológica - Cefets, que seguiram sob responsabilidade do MEC, havia um entendimento de que tinham custos elevados e oferta de vagas em número limitado, com dificuldades de acesso a alunos trabalhadores e de baixa renda (BRASIL, MEC, 1995). Muitos autores, como Castioni (2013) afirmam que esse período ampliou o dualismo entre cursos acadêmicos e técnicos. Exatamente sobre este ponto, a visão dos idealizadores do Programa é outra:

Castro, Medici e Tejada (2000, s/p) afirmam que, a partir de visitas realizadas em escolas financiadas pelo programa em três unidades da federação, nas suas grandes linhas, o modelo adotado estava resolvendo problemas preexistentes, que eram claros para os gestores do sistema educacional brasileiro:

O BID e a cúpula do MEC concordavam que o ensino técnico havia perdido os seus caminhos por conta de uma indefinição do seu produto: propedêutico ou profissional? Na maioria das escolas de melhor nível, a grande maioria dos alunos frequentava o técnico por ser uma escola acadêmica boa e gratuita.

Quanto ao relacionamento do Ministério da Educação com o Ministério do Trabalho, Grabowski (2010, p. 130), afirma que para a viabilização do PROEP, o MEC/SEMTEC e o MTE/FAT tentaram estabelecer uma cooperação maior entre si, a fim de viabilizar a contrapartida dos recursos do governo brasileiro, pois estes seriam oriundos 50% do Tesouro

Nacional e 50% do FAT. Entretanto, segundo o autor, “essa articulação entre os dois Ministérios nunca chegou a ser efetivada, nem durante o governo FHC e nem no governo Lula, tanto que, como veremos quando dos resultados, o desembolso do FAT não ocorreu como previsto (idem).

Com o PROEP, por meio da Medida Provisória n. 1549-28, de 14 de março de 1997, o MEC passou a ter a competência exclusiva de coordenação dos níveis educacionais, entre eles a EPT. Nesse contexto, a SEFOR do Ministério do Trabalho atuava subsidiariamente, sendo membro do Conselho Diretor do programa, juntamente com o CODEFAT.

Por fim, legislações e entendimentos dos órgãos de controle foram restringindo o repasse para instituições privadas e encerrando o seu formato inicial. Por outra via, outros programas foram sendo criados ou executados individualmente, em outros ministérios, como o Projovem, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária – PRONERA, Consórcio da Juventude e Juventude Cidadã. No MEC, o Escola de Fábrica foi incorporado pelo PROEP, tendo como meta atender anualmente 10.000 jovens de 15 a 21 anos, de famílias de baixa renda, em cursos de no mínimo 600 horas, em 500 unidades formadoras criadas nas empresas. Posteriormente, ele foi incorporado ao Projovem.

A implementação do PROEP perpassou as duas gestões do Presidente Fernando Henrique e as duas do Governo Lula, chegando ao Governo Dilma ainda com finalizações de convênios do setor comunitário pendentes. Segundo Grabowski (2010) descreve, os problemas administrativos se repetiam ao longo desse período, com mudança constante dos dirigentes, das estruturas de execução, equipes instáveis e mudanças do marco legal, o que postergou a conclusão de todos os convênios celebrados.

Apesar de ter cogitado a edição de um PROEP 2, como relata Grabowski (idem), a partir de 2008 o MEC ampliou as políticas de EPT e tomou uma série de medidas estruturantes, com orçamento próprio – nem com financiamento externo nem com articulação com o FAT. A partir do Decreto n. 6.302/2007, foram iniciadas as ações do Programa Brasil Profissionalizado, visando o fortalecimento do ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais de educação profissional. O programa previa repasses 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 profissional.

Do ponto de vista normativo, houve a inserção de seção sobre EPT na LDB pela Lei n. 11.741/2008, com a nova redação dada aos artigos 37, 39, 41 e 42 e o acréscimo da seção IV-A. Tal mudança redimensionou a área, integrou ações e institucionalizou a dupla denominação

aos cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional – FIC, antes denominados formação profissionalizante básica, que serão abordados em tópico específico deste trabalho.

Em termos de ações do MEC, foi em 2008 que ocorreram a celebração do Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA (2/3 da receita compulsória líquida destinada a cursos gratuitos), pelos Decretos n. 6.633 e 6.635/2008, a criação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos pela Portaria MEC n. 870/2008, a criação do Sistec pelo Parecer CNE/CEB n. 14/2009, a criação da Rede e-Tec Brasil pelo Decreto n. 7.589/2011 e a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e a organização da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica pela Lei n. 11.892/2008.

No entanto, entre tais ações não havia coordenação, nem do ponto de vista das demandas por qualificação profissional, nem da articulação com a educação básica e as políticas das redes públicas de EPT. Como destaca o anuário da qualificação do Dieese (2007), houve, ainda, “um processo de heterogeneização das instituições ofertantes de qualificação profissional pagas com o fundo público”, com um entendimento amplo, pela sociedade e pelos órgãos de controle, de que nem todas as instituições que receberam recursos têm ou tinham vocação e capacidade técnica para ofertar educação profissional de qualidade.

Nesse cenário, de políticas de qualificação profissional desenvolvidas em dois Ministérios, mas ainda com ações dispersas em vários outros, havia “1. Dificuldade de mensurar os resultados, 2. Diferentes tipos de unidades de ensino habilitadas, 3. Não uniformidade de requisitos de acesso e 4. Sobreposição de ações”, como destacou Feres (2015a) em audiência realizada na Comissão de Educação da Câmara dos Deputados.

1.3. EPT NOS PLANOS PLURIANUAIS – PPAS E NO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO – PNE

Nos Planos Plurianuais, a EPT foi ganhando espaços diferenciados, tanto em relação a objetivos e metas, como em relação ao orçamento a ela destinado. O Plano Plurianual 2004-2007 – o Plano Brasil de Todos – realizado pelo governo Lula, apresentou como meta “Democratizando o acesso à educação profissional, tecnológica e universitária”, em que combinava a ação para a educação profissional com a ação no ensino superior. Segundo Ferreira (2010, p. 226), “essa transversalidade adotada no PPA foi avaliada negativamente pelo governo,

pois fez perder o foco na expansão da educação profissional e, dessa forma, a partir de 2005, o programa foi redimensionado”, para “Desenvolvimento da educação profissional e tecnológica”. Além disso, posteriormente, a avaliação desse PPA apontou para a baixa integração entre os Ministérios que ofertam educação profissional, o que faz replicar ações e recursos financeiros para um mesmo público-alvo, sem que houvesse uma política nacional de EPT.

Nesse período, em 2006, foi realizada a Conferência Nacional de Educação Profissional e Tecnológica, que teve uma série de deliberações relacionadas à articulação entre os diversos segmentos institucionais, instâncias de governo, da sociedade civil organizada e instituições ofertantes de EPT, com vistas à integração das políticas da área, em eixos temáticos voltados ao papel da EPT para o desenvolvimento nacional, financiamento, organização institucional e papel das instâncias de governo e da sociedade civil para a expansão da EPT e suas relações com a educação básica. Entre as deliberações, muitas destacavam a importância da articulação da EPT com as políticas de trabalho e com demais políticas, seja de elevação da escolaridade ou de desenvolvimento social.

Já o PPA 2008-2011 – que teve como marca “Desenvolvimento com Inclusão Social e Educação de Qualidade” – possuía o Programa “Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica”, com o objetivo de ampliar a oferta da educação profissional nos cursos de níveis técnico e tecnológico, com melhoria da qualidade. Dentre as ações estruturantes do Programa, merecem destaque a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, por meio da Lei n. 11.892/2008, e a expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (BRASIL, 2010).

Na vigência desse PPA ocorreu a Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, que deliberou, entre as prioridades para o financiamento da educação básica, a ampliação e a consolidação das políticas de expansão da educação profissional. Como um dos instrumentos para a construção da qualidade social da educação como direito social, destacam-se, no que se refere à educação profissional:

- i) a busca da ruptura do dualismo estrutural entre o ensino médio e a educação pública profissional (CONAE, 2010, p. 68)
- ii) a expansão de uma educação pública profissional de qualidade, entendida na perspectiva do trabalho como princípio educativo (idem);
- iii) a ampliação da gratuidade em cursos e programas de educação profissional, oferecidos pelo Sistema ‘S’. (CONAE, 2010, p. 73)

No mesmo sentido, em se tratando do financiamento da educação básica, estabeleceu, entre as ações necessárias,

i) ampliar e consolidar as políticas de financiamento e expansão da educação profissional, com ênfase no ensino médio integrado, na educação tecnológica, na formação de professores/as e no desenvolvimento da pesquisa e da inovação, considerando as necessidades produtivas, sociais e de inserção profissional. (idem, p. 115)

Quanto à formação cidadã e profissional, a CONAE também deliberou que as políticas educacionais nessa área deveriam, entre outros:

b) consolidar a expansão de uma educação profissional de qualidade, que atenda as demandas produtivas e sociais locais, regionais e nacionais, em consonância com a sustentabilidade socioambiental e com a inclusão social. (idem, p. 148)

No PPA 2012-2015 – Plano Mais Brasil, com o governo tendo como lema “País Rico é País sem Pobreza” e como articulador o Plano Brasil sem Miséria, a educação profissional já figurou pautada pela criação do Pronatec, pela Lei n. 12.513/2011, tendo o Programa 2031 - Educação Profissional e Tecnológica dois objetivos, sendo um deles voltado para a EPT na modalidade de educação de jovens e adultos e o outro tendo basicamente o objetivo do próprio Pronatec, com sete metas associadas, já alinhadas com a proposta de PNE enviada ao Congresso:

0582 - Expandir, interiorizar, democratizar e qualificar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, considerando os arranjos produtivos, sociais, culturais, locais e regionais, a necessidade de ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores e os interesses e necessidades das populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, das mulheres de baixa renda e das pessoas com deficiência.

Mais especificamente, o Programa ainda se justifica na seguinte 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.

O Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, aprovado pela Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014, foi proposto pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional em 2010, ainda antes da criação do Pronatec. Desde sua primeira versão discutida no Congresso, ele possui duas metas relacionadas à educação profissional e tecnológica, sendo que a Meta 10 trata da

educação de jovens e adultos articulada à educação profissional e a Meta 11 trata da educação profissional técnica de nível médio. Segundo a Exposição de Motivos que acompanhou a proposta, tais metas são “medida indispensável para ampliar a taxa de conclusão do ensino médio, bem como para formar recursos humanos voltados à profissionalização e à educação técnica. A formação técnica no Brasil é hoje uma exigência incontornável” (BRASIL, 2010).

Cabe registrar, neste ponto, que ambas as metas remetem à histórica deficiência de oferta nessa modalidade. Elas tratam de ampliação do atendimento, insuficiente do ponto de vista dos egressos do ensino médio, do baixo percentual de jovens que acessam o ensino superior e insuficiente, ainda, se comparado às médias de países industrializados. Com isso, tais metas precisam ser compreendidas dentro do contexto histórico da EPT no Brasil e, em específico, no contexto em que foram discutidas pela sociedade brasileira e pelo Congresso Nacional.

Elas indicam que os desafios da EPT na atualidade ainda são permeados pelos aspectos históricos, já que a educação brasileira foi marcada pela existência de duas redes de ensino secundário. Uma de educação geral, propedêutica, preparatória para o prosseguimento para os cursos superiores, e outra rede de educação profissional, destinada aos filhos de trabalhadores, marcada por diversas reformas desde sua criação. Se, em 1909, o Decreto n. 7.566/1909 a destinava aos “desfavorecidos da fortuna”, a LDB de 1971 tornou obrigatória a inclusão do ensino técnico-profissional no currículo do segundo grau, o que ficou vigente até a década de 1980.

Nesse cenário, a discussão da educação profissional continua tendo presente a necessidade de superação dessa dualidade e de sua valorização, superando a desvalorização do trabalho e da técnica, em termos educacionais e mesmo salariais e do mercado de trabalho, seja no Brasil ou em outros países, como discutem algumas obras citadas ao longo deste trabalho. No caso brasileiro, ao se pensar no objetivo da Meta 11 do PNE, continua sendo necessário refletir sobre a superação dessa dualidade, como afirmou o próprio MEC:

“a construção de uma proposta para atendimento educacional dos trabalhadores precisa ser orientada por uma educação de qualidade, não podendo ser voltada para uma educação em que a formação geral está descolada da educação profissional” (BRASIL, 2014d, p. 39).

A proposta original do PNE previa que a oferta de EPT de nível médio fosse duplicada durante a vigência do Plano (2011-2020). Por sua vez, a versão final, aprovada em 2014, estabeleceu como meta triplicar a oferta no período de vigência do plano, tendo como base o

ano de 2013 e as mudanças no cenário da EPT brasileira, influenciado inclusive pelo Pronatec, como detalhado em Fasolo (2016).

Especificamente para a Meta 11, foram elencadas quatorze estratégias para o atingimento da meta. Pode-se afirmar que seis delas tratam da ampliação do número de matrículas na EPT⁶. No entanto, para além do repasse para realização de matrículas – pelo Pronatec, por outros programas ou por oferta regular das instituições –, questões estruturantes precisam ser tratadas pelas políticas de EPT. Há que se refletir, principalmente, sobre como se dá a discussão da qualidade da oferta de tais cursos, o que inclui, por exemplo, a criação de indicadores que permitam o diagnóstico da oferta e a construção de sistemas de avaliação que atendam às especificidades desse nível de ensino. Nesse sentido, estão presentes duas estratégias relacionadas à necessária disponibilização de informações relacionadas à EPT e à criação de um sistema de avaliação da qualidade que contemple suas especificidades⁷.

1.4. A TRAMITAÇÃO DO PL DO PRONATEC NO CONGRESSO NACIONAL

Em 28 de abril de 2011, a Presidência da República encaminhou à Câmara dos Deputados mensagem com o Projeto de Lei – PL que resultou na Lei do Pronatec. A Exposição de Motivos de Encaminhamento à Presidência da República foi assinada pelos Ministros

⁶ 11.1) expandir as matrículas de educação profissional técnica de nível médio na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, levando em consideração a responsabilidade dos Institutos na ordenação territorial, sua vinculação com arranjos produtivos, sociais e culturais locais e regionais, bem como a interiorização da educação profissional;

11.2) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio nas redes públicas estaduais de ensino;

11.3) fomentar a expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância, com a finalidade de ampliar a oferta e democratizar o acesso à educação profissional pública e gratuita, assegurado padrão de qualidade;

11.5) ampliar a oferta de programas de reconhecimento de saberes para fins de certificação profissional em nível técnico;

11.6) ampliar a oferta de matrículas gratuitas de educação profissional técnica de nível médio pelas entidades privadas de formação profissional vinculadas ao sistema sindical e entidades sem fins lucrativos de atendimento à pessoa com deficiência, com atuação exclusiva na modalidade;

11.7) expandir a oferta de financiamento estudantil à educação profissional técnica de nível médio oferecida em instituições privadas de educação superior.

⁷ 11.8) institucionalizar sistema de avaliação da qualidade da educação profissional técnica de nível médio das redes escolares públicas e privadas;

11.14) estruturar sistema nacional de informação profissional, articulando a oferta de formação das instituições especializadas em educação profissional aos dados do mercado de trabalho e a consultas promovidas em entidades empresariais e de trabalhadores.

Fernando Haddad – da Educação, Carlos Roberto Lupi – do Trabalho e Emprego, Guido Mantega – da Fazenda, Miriam Belchior – do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Tereza Campello – do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

Desde o citado documento, o governo deixa claro que o Pronatec nasce como estratégia “não só para resolver a questão dos gargalos de mão-de-obra, mas também como instrumento de melhoria da qualidade da educação, especialmente para os estudantes do ensino médio, bem como de inclusão social” (BRASIL, 2011). Também fica clara a intenção de articular ações até então independentes: “ao mesmo tempo, disciplina e racionaliza diversas ações já em curso, evitando a multiplicidade e dispersão de programas e possibilitando um planejamento centralizado” (idem).

O texto já foi apresentado com solicitação de urgência pelo Poder Executivo, de forma que em 45 dias passaria a trancar a pauta de votações da Câmara dos Deputados. Ele recebeu o número de PL n. 1.209/2011 e foi distribuído às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação e Constituição e Justiça e de Cidadania, além de ter prevista sua apreciação final em plenário, em função do regime de tramitação. Posteriormente, a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio também requereu sua manifestação sobre o PL.

O Deputado Alex Canziani (PTB-PR) apresentou o Requerimento n. 43/2011, solicitando a realização de audiência pública pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público – CTASP, para discutir o projeto. Na mesma linha, em 29/06/2011, o Ministro da Educação Fernando Haddad esteve na Comissão de Educação e Cultura para discutir a proposta, ocasião em que foi divulgado que a comissão também promoveria, em conjunto com as assembleias, entre agosto e setembro, uma série de seminários em várias localidades do país.

Segundo levantamento realizado por Cassiolato e Garcia (2014, p. 22), o projeto recebeu oficialmente 37 emendas, “existindo dupla contagem de pelo menos três delas. Nas comissões, foi proposta a rejeição de dezenove emendas e a realização de audiências públicas, as quais aconteceram em seis capitais (Salvador, Brasília, Belém, Natal, Goiânia e Recife)”.

No voto do relator da CCJ, também é registrado que, na Câmara dos Deputados, houve um trabalho integrado dos relatores das quatro comissões que analisaram a matéria: Deputado Jorginho Mello (PSDB/SC), na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; Deputado Júnior Coimbra (PMDB/TO), na Comissão de Finanças e Tributação; Deputado Alex Canziani (PTB-PR), na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público; e do relator Antônio Biffi (PT/MS), pela Comissão de Educação e Cultura. O relator afirma que

as discussões conjuntas promovidas por esses relatores com representantes de entidades ligadas à educação e à área de trabalho revelaram a importância de promover outras cinco alterações ao PL 1.209/2011, além das emendas apresentadas e discutidas nos relatórios.

Dois relatórios sintetizam quais foram as alterações propostas a partir dessa discussão na Câmara e de emendas apresentadas. Canziani (2011) assim elenca os principais pontos:

1 – reconhecer a possibilidade de a formação profissional ser realizada na modalidade não presencial; 2 – especificar mais detidamente os públicos-alvo do projeto, dando destaque aos esforços de integração de grupos minoritários, como quilombolas, índios e adolescentes sujeitos ao cumprimento de medidas socioeducativas; da acessibilidade e integração de pessoas com deficiências, bem como incluir, no conceito de trabalhadores, profissionais autônomos ligados a exploração agrícola sob o regime familiar, extrativismo, pesca, silvicultura e aquicultura; 3 – incluir, como critério de priorização para a concessão de bolsas-formação, a existência de deficiência; 4 – criar mecanismo que integre o PRONATEC à rede do Sistema Nacional de Emprego (SINE), agente responsável pela operacionalização do Seguro-Desemprego; 5 – possibilitar o cancelamento do benefício do seguro-desemprego na hipótese de recusa do trabalhador desempregado em aceitar emprego condizente com a sua qualificação declarada ou registrada (Canziani, 2011).

Biffi (2011) assim sintetiza:

1. Incluir a articulação do Pronatec com o Sistema Nacional de Emprego, incorporada como novo inciso do art. 4º. (...) 3. Acrescentar a expressão “registrada ou declarada” ao inciso I, art. 8º da Lei do FAT, alterada pelo art. 14 do Projeto. A intenção é fornecer critérios mais objetivos para determinar a qualificação do empregado, para fins de cancelamento do seguro-desemprego em caso de recusa de novo emprego. 4. Incorporar os serviços nacionais de aprendizagem ao Sistema Federal de Ensino, tratada no art. 20 do PL. 5. Alterar os arts. 15 e 16 da Lei n.11.129, de 2005, para aperfeiçoar o texto relacionado à oferta de bolsas para os trabalhadores da área da saúde. 6. Modificar o art. 15 do PL (que altera a Lei n.8.212/1991) para excluir do salário de contribuição as parcelas referentes a bolsas de estudos que visem à educação básica de empregados e seus dependentes, desde que vinculadas às atividades desenvolvidas pela empresa (BIFI, 2011).

O Deputado Alexandre Leite (DEM/SP) alertou, em voto separado à Comissão de Finanças e Tributação – CFT, que o projeto foi apresentado sem a estimativa da despesa e sem a definição das fontes de recursos, apontando para os próximos PPAs e Leis Orçamentárias Anuais. O deputado registrou, ainda, que o Programa de Seguro-Desemprego já realizava atividades ligadas à qualificação profissional em 2011, na forma do inciso II, do art. 2º da Lei n. 7.998/90, com dotação orçamentária de R\$ 300 milhões em 2011, o que abriria um risco de sobreposição caso não fossem adotadas ações de coordenação. Com isso, o deputado apresentou propostas de emendas saneadoras para mitigar tais riscos.

O PSOL – Partido Socialismo e Liberdade, por sua vez, buscou retirar o projeto de pauta, afirmando que a transferência de recursos para entidades privadas, dos SNA, não estava de acordo com a proposta de priorizar o ensino público prevista no PNE. Em resposta, o governo argumentou pela manutenção da proposta, a partir do acordo já construído nas comissões e com a maioria dos líderes.

O Bloco PSB/PTB/PCdoB, por sua vez, afirmou que

concorda com as alegações do Deputado Ivan Valente/PSOL quando diz que gostaria de ter um número grande de escolas públicas gratuitas que fizessem pesquisa de extensão para o ensino médio e o ensino técnico, mas infelizmente isso não é possível no momento. Por isso, nós queremos apoiar o PRONATEC. Queremos votar agora em função disso, da realidade nossa, daquilo que é possível ser feito no momento.

A oposição ainda registrou que inicialmente havia divergências quanto ao projeto, mas que a versão final contemplava seus interesses, como relatou o Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP):

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.

Percebe-se, portanto, que havia um ambiente de quase unanimidade quanto ao projeto, o que pode ser verificado nos registros da sessão de votação (BRASIL, 2011). Deputados da situação e da oposição se revezavam na tribuna elogiando o projeto e rotulando-o como um dos melhores daquela gestão, como essencial para o país e de valorizada urgência. Apenas o Deputado Ivan Valente (PSOL/SP) marcava posição contrária, afirmando que ele era um projeto do possível, mas não do ideal, sem avanços em termos de controle de repasses para os SNA, sem mais controle nos repasses e mais garantias de qualidade dos cursos por todos os ofertantes.

No plenário, o projeto foi aprovado por voto de liderança, sendo que foram realizados seis destaques, das bancadas do Partido da Social Democracia Brasileira – PSDB, do Partido Democrático Trabalhista – PDT, duas do Democratas – DEM e duas do Partido Popular Socialista – PPS. Dos destaques apresentados, três foram aprovados e, com isso, em 31 de

agosto de 2011, foi aprovada a redação final do PL n. 1.209, assinada pelo relator, Deputado Jorginho Mello (PSDB/SC), e encaminhada ao Senado Federal em 6 de setembro de 2011.

No Senado Federal, o Projeto de Lei da Câmara n. 78, de 2011, também manteve o regime de urgência e foi analisado simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais, e de Educação, Cultura e Esporte, sob relatoria da Senadora Marta Suplicy, à época do PT/SP. Ela foi escolhida relatora em todas as comissões, de forma a adiantar os trabalhos. Na Comissão de Educação, Cultura e Esporte, requerimento da Senadora Marinor Brito (PSOL/PA) foi aprovado, propondo a realização de Audiência Pública para instruir o projeto.

Antes da análise pela relatora, as comissões receberam duas considerações sobre o projeto, sendo uma de autoria da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE e outra de autoria conjunta entre Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino - Contee, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação - CNTE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANPEd, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação - ANFOPE, Associação Nacional de Política e Administração da Educação - ANPAE, Centro de Estudos Educação e Sociedade - CEDES e Campanha Nacional pelo Direito à Educação.

Durante o prazo regimental, o projeto recebeu 27 emendas, sendo onze do Senador Randolfe Rodrigues (PSOL/AP), onze da Senadora Marinor Brito (PSOL/PA), três do Senador Cristovam Buarque (PDT/DF), uma do Senador Francisco Dornelles (PP/RJ) e outra do Senador Sérgio Souza (PMDB/PR).

O Senador Randolfe e a Senadora Marinor sugeriram excluir os Serviços Nacionais de Aprendizagem do Pronatec, não permitir a utilização de recursos do Fundo de Financiamento Estudantil – FIES para o programa, submeter os cursos do SNA à regulação pela União e não vedar a vinculação do recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas.

Uma das emendas do Senador Cristovam Buarque tinha por objetivo incluir no programa a possibilidade de fomentar atividades de formação técnica e profissional realizadas por sindicatos de trabalhadores. Adicionalmente, o Senador Cristovam e o Senador Francisco Dornelles buscaram permitir o acesso de instituições com fins lucrativos aos recursos do Pronatec.

Por fim, a emenda do Senador Sérgio Souza pretendeu acrescentar ao projeto dispositivo que assegurasse às empresas a dedução do valor de concessão de bolsas de estudos de educação profissional do Imposto de Renda por elas devido.

O Parecer n. 1.107, de 2011, da Senadora Marta Suplicy, foi excepcionalmente lido integralmente em plenário, porque, segundo a relatora, como o projeto deveria tramitar em quatro Comissões e foi então discutido somente em plenário, e considerando a relevância do projeto, se faria necessário um aprofundamento por todos os senadores da casa. Em seu texto, a relatora deixa claro o entendimento de que a formação de trabalhadores é essencial para a continuidade do cenário de crescimento pelo qual o país passava:

Os efeitos esperados de tal programa na economia também são promissores. Trabalhadores qualificados estão sempre associados a um círculo virtuoso que envolve ganhos de produtividade, melhoria da renda, ampliação do consumo, crescimento da economia e qualificação da cidadania. Todo dia, abrimos o jornal e nos deparamos com demanda de pessoas qualificadas, empregos sendo ofertados e ausência de mão de obra qualificada (Suplicy, 2011, p. 4.253).

Quanto ao financiamento, a relatora afirma que estava pautado no FIES e nos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Entretanto, sabe-se que essas duas fontes não se concretizaram, sendo que o programa foi executado com recursos discricionários do orçamento da União.

A relatora também destacava que, entre as contribuições da Câmara dos Deputados ao projeto original, mereciam ser pontuadas a previsão de articulação do Pronatec com o SINE, de modo a levar em consideração as demandas efetivas do mercado de trabalho, e a equiparação dos Serviços Nacionais de Aprendizagem aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em termos de autonomia para a criação de cursos, mediante sua inserção no sistema federal de ensino. Quanto às emendas para que este ponto não fosse aprovado, a relatora afirma que o suprimir “ensejaria graves problemas operacionais decorrentes da centralização de procedimentos que, fatalmente, resultaria em indesejável burocratização. Agora, eu já diria que também esses cursos deverão ser monitorados de perto, fiscalizados” (idem, p. 42.527). Adicionalmente, a relatora pontua questões a serem observadas quanto ao valor definido para os cursos a serem financiados pelo Pronatec:

Reconhecemos, todavia, que a supervisão, controle e fiscalização da atuação dos entes dos serviços nacionais de aprendizagem pelo MEC serão fundamentais para o bom andamento do Programa. Estaremos atentos quanto a isso. O MEC terá de ter muito rigor na definição dos valores a serem repassados. De outra forma, os serviços nacionais de aprendizagem poderão aumentar ainda mais os preços de outros cursos

oferecidos sem gratuidade, que hoje já apresentam valores extremamente altos diante do público a que se dirigem (idem, p. 42.531).

Sobre as propostas de exclusão das entidades privadas do programa, incluindo os SNA, a relatora argumenta que “em que pese a importância do fortalecimento da rede pública de ensino técnico, tal objetivo não depende da exclusão da participação dos serviços nacionais de aprendizagem ou de entidades privadas sem fins lucrativos” (idem). Ao relatar que a Expansão da Rede Federal de EPCT e que o Programa Brasil Profissionalizado já atuam para expansão das redes públicas de EPT, a relatora ainda acrescenta que

tal medida implicaria não na ampliação das redes públicas, mas em uma expressiva queda na oferta de vagas gratuitas de ensino profissional e tecnológico, excluindo da educação profissional cerca de 90% dos brasileiros que vivem em municípios onde não existem escolas públicas de ensino profissional e tecnológico (idem, p. 42.534).

A relatora também entendeu que muitas das emendas buscavam “reduzir o alcance da iniciativa”, motivo pelo qual propôs sua rejeição. Outra emenda rejeitada previa um prêmio pecuniário de conclusão de curso, com vistas a combater a evasão. Para a relatora “ainda que a medida possa servir de incentivo à conclusão dos estudos, perde o sentido, pois não temos tanto dinheiro assim. Temos um cenário de escassez de recursos”, motivo pelo qual justificou a rejeição.

Sobre a proposta de incluir os sindicatos de trabalhadores entre os participantes do Pronatec, a argumentação pela rejeição se baseou no fato de que os sindicatos de empregados não se enquadram entre os destinatários de recursos públicos, “conforme a LDO 2011 (Capítulo III, Seção III), no que tange a transferências para o setor privado, nos termos do § 1º do art. 25 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)” (idem, p. 42.532). Para a relatora, este não seria o propósito do programa:

o Pronatec não propõe isso, ele propõe financiar cursos. Se o sindicato tiver cursos que sejam profissionalizantes e que estejam dentro da lei e do regimento que o Pronatec está propondo, poderá ser beneficiado, nada impedirá. Ainda assim, é importante ressaltar que, de certa forma, o desenvolvimento de atividades de formação por parte de entidades sindicais de trabalhadores já está previsto pelo projeto em seu art. 8º, segundo o qual o Pronatec poderá ser executado também com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos. Os sindicatos que quiserem participar do Pronatec poderão – como muitos já fazem e com muita qualidade – criar e manter entidades sem fins lucrativos com finalidades expressamente educacionais. Vale enfatizar que não cabe ao Ministério da Educação contratar ou conveniar ofertas educacionais com entidades que não têm finalidades educacionais e, sim, de representação de classe (idem, p. 42.526).

Também foram rejeitadas as emendas que buscavam manter o FIES restrito ao ensino superior, argumentando que o acesso de instituições privadas ao fundo seria benéfico para a expansão da EPT. Por outro lado, neste primeiro PLC, não foi permitido o recebimento de recursos que não o FIES por entidades privadas, sob a argumentação de que “a medida pode até envolver algum mérito. No entanto, a Constituição Federal, em seu art. 213, veda a transferência de recursos públicos a esse tipo de instituição”, entendimento que foi modificado para a edição da Lei n. 12.816, de 2013, que alterou a Lei do Pronatec para, entre outros pontos, permitir o repasse a instituições privadas por meio das bolsas do SISUTEC.

Sobre a possibilidade de pagamento de bolsas para estudantes, a relatora destaca dois pontos relevantes. Primeiro, ela atribui esta demanda de recebimento de bolsas a uma “antiga reivindicação dos docentes e servidores da Rede Federal. Trata-se da reivindicação de receberem bolsa por trabalhos caracterizados como ensino, pesquisa e extensão realizados de forma articulada com a oferta regular das redes. A exclusão dessa previsão pode inviabilizar a expansão da oferta de vagas nessas instituições”. Adicionalmente, ela reforça a necessidade de definição de critérios claros pelo MEC, sugerindo que os critérios a serem adotados deveriam

priorizar os servidores e professores que estejam passando por processo de reciclagem e treinamento para o melhor exercício de suas atividades, ou até criação dos próprios cursos. Os critérios também deverão impedir que o pagamento de bolsas seja utilizado como subterfúgio para evitar a contratação de pessoal e a ampliação do corpo docente de forma precária (idem).

Quanto às sugestões de não exigir a frequência em cursos de qualificação para concessão do Programa de Seguro-Desemprego e à destinação de recursos do FAT para o programa, a relatora argumenta que considera socialmente justificáveis as alterações relativas a esse ponto:

Consideramos socialmente justificáveis, inclusive do ponto de vista educacional, as alterações que o projeto promove na Lei n° 7.998, de 1990. A nosso juízo, elas não só aprimoram a aplicação dos recursos alocados ao seguro-desemprego, como aumentam o grau de apropriação dos trabalhadores brasileiros em relação ao FAT, conferindo à educação uma percepção social de investimento para o futuro. De fato, quanto ao uso dos recursos do FAT, a emenda elimina uma fundamental fonte de financiamento da Educação Profissional e Tecnológica voltada para o trabalho, contrariando, assim, uma tendência mundial de valorização desse tipo de formação educacional. Além disso, as emendas inviabilizam um mecanismo de indução da escolaridade e da cidadania pelo Estado, que é a criação de condicionantes para o seguro-desemprego, elevando a vulnerabilidade dos próprios trabalhadores em um mundo do trabalho cada vez mais competitivo.

No plenário, o parecer da relatora foi contestado pela Senadora Marinor Brito (PSOL/PA), que afirmou que o projeto ia contra as decisões da Conferência Nacional de Educação – CONAE 2010, que propuseram a priorização da aplicação de recursos públicos para a educação pública. Para a senadora, o projeto tem como principal característica a prioridade às instituições privadas, entre elas os SNA, que passam a ter autonomia sem cumprir os requisitos exigidos de uma entidade privada credenciada como faculdade e que deseje usufruir de prerrogativas de autonomia para abertura de cursos (idem, p. 42.534). A parlamentar afirma que, por não serem universidades e não terem obrigadoriedades como a contratação de mestres e doutores, isso geraria uma fragilidade. Ela questiona, nessa linha: “quem são os novos mentores intelectuais dos cursos que vão ser criados ou não para o povo da nossa região, Senadora? Isso é questionável e, na minha opinião, isso não responde à necessidade objetiva do nosso povo” (idem). Com estes argumentos, a Senadora foi a única a votar contra o projeto.

De sua proposição até a data de sua publicação, passaram apenas seis meses, o que demonstra como o projeto foi priorizado pelo governo e por ambas as casas legislativas, desde a aceitação do pedido de urgência até a articulação entre as comissões, situação e oposição para discussão do projeto, incluindo a realização de audiências públicas em diversas cidades. Para Cassiolato e Garcia (2014), esse ambiente favorável foi construído por múltiplos fatores: a conjuntura econômica em que alguns setores abordavam a necessidade de quadros preparados, a queda sistemática do desemprego e o crescimento da formalização das relações de trabalho. Para os autores, pode-se afirmar que a Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, “veio atender a um anseio dos trabalhadores pobres e a satisfazer uma necessidade da estrutura produtora de bens e serviços do país. Daí o fato de ter sido aprovado como o foi no Congresso Nacional” (idem, p. 29). Cumpre destacar que a lei aprovada em nada desfigurou o projeto original do Poder Executivo. Os acréscimos produzidos nas comissões da Câmara dos Deputados seguiram o espírito do PL, apenas incorporando legislação complementar pertinente.

Tratou-se, na verdade, de um contexto de concertação social, que acumulou o aprendizado adquirido com os programas anteriores e em que tanto os aspectos econômicos quanto sociais convergiram para a necessidade de criação desta política, exatamente como demonstrado nas teorias de janela de oportunidades detalhadas pela ciência política, por autores como Kingdon (2006).

2. A CENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA DE EPT PELO PRONATEC

As interações entre os diversos atores envolvidos em uma determinada política pública são fundamentais para sua configuração. Para Calmon e Maranhão (2013, p. 14),

há a tendência de que essas interações sejam institucionalizadas, estabelecendo-se regras formais e informais de interação, arenas, processos de certificação de atores, divisão de trabalho, jurisdições, especialização e procedimentos para lidar com delegação e monitoramento das ações sujeitas a relacionamento entre agente e principal. Em outras palavras, as transações entre atores passam a ser reguladas por um arranjo institucional específico, nem sempre formalizado, que reflete a estrutura da rede na qual esses atores se inserem.

No caso da EPT, antes do Pronatec, outros programas de educação profissional e tecnológica foram implantados no país, com diferentes formatos e engenharias institucionais. Em torno de tais programas já se conformavam redes específicas de atores envolvidos com a produção de cursos de formação profissional. Entretanto, um ponto fundamental estabelecido pela lei do Pronatec foi a transferência da liderança da política de EPT, que deixou de ser coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e passou a ter no Ministério da Educação – MEC o principal articulador no âmbito do governo federal.

Assim, para atender aos objetivos de caracterizar o contexto de criação do Pronatec e analisar o desenho operacional da participação dos Ministérios na implementação do programa, este capítulo trata das mudanças na coordenação da política de educação profissional no âmbito do governo federal, ocorrida a partir da criação do Pronatec. Ao discorrer sobre o relacionamento do Pronatec com o Plano Brasil sem Miséria - BSM, a transferência da coordenação da política de EPT para o MEC, a gestão da Bolsa-Formação pelo MEC, realizar uma discussão sobre a configuração dos cursos de qualificação profissional e sobre os estudos realizados pelo governo no período, o capítulo também adentra no terceiro objetivo específico desta dissertação, de registrar as estratégias adotadas para mapeamento de demandas de formação profissional, mobilização de públicos e articulação com as redes de educação profissional.

O governo federal sempre se referiu ao Pronatec marcando como uma de suas principais características o fato de ele ser um programa integrador da política educacional e também de guinada na oferta de EPT. Este marco estava inscrito na Lei 12.513/2011, em seu art. 1º, parágrafo único, inciso VI, que estabeleceu como um dos seus objetivos estimular a articulação entre a política de EPT e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. Tratava-se, na

verdade, de um discurso unificado, que estruturava todas as ações prioritárias do governo na lógica do Plano Brasil sem Miséria – BSM, ao qual boa parte do Pronatec estava vinculada.

2.1. O PRONATEC COMO PARTE DO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA

Segundo Campello e Mello (2014), o Pronatec foi concebido e criado praticamente ao mesmo tempo do Brasil sem Miséria - BSM, ou seja, nos primeiros meses do governo 2011-2014. Assim, partindo das mesmas premissas do Plano, considerou desde o princípio a necessidade de atingir públicos específicos, especialmente os extremamente pobres, e de possuir capacidade de escala e perspectiva nacional, aliada ao respeito à diversidade regional. Também estava presente a necessidade de adotar ferramentas de execução capazes de garantir a tempestividade e a efetividade da execução das metas e, por sua vez, de possuir metas e resultados passíveis de acompanhamento e monitoramento, como no restante do BSM.

Do ponto de vista da intersetorialidade, os mecanismos de coordenação entre os atores se colocavam desde o processo de formulação, prezando pelo aproveitamento de “sinergias que não seriam exploradas caso atuassem isoladamente. Trabalhando juntos, os parceiros potencializam sua atuação para proporcionar a toda a população, inclusive às pessoas mais pobres e mais difíceis de alcançar, o acesso aos serviços de caráter universal” (COSTA e FALCÃO, 2014, p. 14).

A clara prioridade que o BSM tinha para o governo ficava patente em todos os pronunciamentos ministeriais, da Presidência da República e nos documentos institucionais. Havia envolvimento direto da presidente, de 22 ministérios e de uma série de atores estaduais, municipais, da sociedade civil e mesmo do setor produtivo. O Pronatec, nesse cenário do Plano, era uma política agregadora que atendia diversos atores e se relacionava com várias outras políticas. Ao elencar os atores do BSM, os já citados autores listam os órgãos e entidades da administração direta e indireta, mas também incluem órgãos do setor privado e do terceiro setor, “empresas privadas da área de construção civil e de vários outros setores que vêm contratando egressos do Pronatec Brasil sem Miséria e empresas do setor varejista de alimentos que vêm comprando produtos da agricultura familiar” (idem, p. 5). Percebe-se, nesse sentido, que o Pronatec era compreendido como uma rede que se envolvia na questão mais ampla da inclusão produtiva.

Em geral, planos dessa monta e intersetoriais, com a participação de tantos atores, são coordenados por órgãos centrais da administração federal, como Ministério do Planejamento ou Casa Civil. Diferentemente, no caso do BSM a coordenação foi delegada a um ministério setorial, o MDS, e no caso do Pronatec, ao MEC. Para Costa e Falcão (2014, p. 19), esta foi uma grande inovação no arranjo do governo federal, que inicialmente gerou surpresa, mas posteriormente mostrou suas vantagens. Os autores destacam que esta configuração foi possível, no caso do MDS, em função de três fatores. Pode-se dizer que eles também se aplicam ao caso do Pronatec: a liderança política que estabeleceu indubitável prioridade de governo, a clara designação do órgão coordenador e contato direto entre o ministro da pasta e a presidente.

Os recursos e a operacionalização dos programas se mantinham em cada ministério, mas a centralidade do MDS se dava em função do apoio aos demais órgãos, do ponto de vista da prioridade política atribuída ao Plano, do orçamento viabilizado e mesmo dos aprendizados institucionais decorrentes da inserção dos programas no BSM. A qualificação das equipes gestoras do BSM e a existência de uma Secretaria Extraordinária para geri-lo também foram aspectos marcantes para a construção desse desenho e, posteriormente, para a manutenção da figura de coordenação.

O monitoramento e a avaliação das ações do Plano se davam em salas de situação temáticas, com reuniões periódicas, no modelo então já adotado pelo Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Costa e Falcão (2014, p. 23) detalham que, inicialmente, havia uma sala de situação para cada área. Elas eram compostas por equipes intersetoriais diferentes e “configuraram-se como instâncias de caráter gerencial e informacional que permitiram o acompanhamento detalhado das ações, com levantamento de restrições, atrasos, possíveis riscos e resultados atingidos”. As reuniões eram mensais ou bimestrais, dependendo da ação, e as informações coletadas subsidiavam as decisões tomadas.

No âmbito do Pronatec, rotina similar era desenvolvida sob coordenação da Secretaria Executiva do Ministério da Educação, com a realização periódica de pontos de controle com todos os atores do MEC envolvidos com o programa, em especial SETEC e Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI. Com o caminhar do BSM, as salas de situação da área educacional deixaram de ser realizadas, muito provavelmente porque já estava instalada no próprio Ministério a rotina de monitoramento periódico das ações, utilizando como ferramenta

o Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle – SIMEC⁸, ao qual tinham acesso outros órgãos do governo, entre eles o Ministério do Planejamento e a Presidência da República

Como um dos diagnósticos do BSM era de que a oferta de cursos de EPT era desarticulada das demandas do setor produtivo e dos seus públicos prioritários, mais um ponto se somava à necessidade de transformação do modelo vigente. Com isso, outros ministérios, das áreas sociais e econômicas, passaram a compor o programa. Para o MEC, foi o modelo adotado que

permitiu um avanço na direção do alinhamento entre a demanda e a oferta, possibilitando ainda a identificação e atendimento às áreas que não estavam sendo assistidas devidamente. O modelo anteriormente aplicado induzia que os ministérios, que tinham demandas por formação profissional, buscassem atendê-las a partir de necessidades específicas de cada um, levando a possível sobreposição de ações e tornando difícil a mensuração dos resultados alcançados, uma vez que não havia uma gestão centralizada dos cursos ofertados (BRASIL, 2014c, p. 32).

2.2. A TRANSFERÊNCIA DA COORDENAÇÃO DA POLÍTICA DE EPT PARA O MEC

Na prática, a mudança trazida pela Lei do Pronatec e o novo entendimento do governo acerca da relação entre as políticas levou à transferência da liderança da política de EPT, que deixou de ser coordenada pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE e passou a ter no Ministério da Educação – MEC o principal articulador no âmbito do governo federal. Inicialmente, imaginava-se que, no âmbito do BSM, a qualificação profissional seria implementada pelo Ministério do Trabalho e não pelo MEC. Segundo o entrevistado E-2, inicialmente havia a intenção de replicar aspectos positivos da execução do PNQ e aperfeiçoar ações dos Planos Setoriais de Qualificação do Bolsa-Família, de 2009 e 2010, que haviam tido problemas nacionalmente, mas haviam funcionado bem no Rio Grande do Sul e no Ceará. Ainda segundo o entrevistado E-2, esse plano, denominado Próximo Passo, formava

⁸ No âmbito do MEC, os pontos de controle perduraram até meados de 2014, quando deixaram de ocorrer, muito porque as pautas passaram a ser repetitivas em torno de questões dos sistemas de informática. Passaram, então, a ser realizadas reuniões conforme demanda na Secretaria Executiva e no Gabinete do Ministro, bem como acompanhamento de resultados pela primeira, com envio de dados periódicos à Casa Civil e utilização em situações específicas. Entre essas situações, destacam-se as formaturas de cursos, que em 2014 contaram com a presença de Ministros e da Presidente da República em dezenas de ocasiões, além do próprio programa Café com a Presidenta, que foi realizado algumas vezes tendo como tema o Pronatec.

especialmente mulheres do Bolsa-Família nas áreas de construção civil e turismo. As melhores experiências haviam se dado nas parcerias do Programa com o SENAI, na área de construção civil, e muitas fragilidades foram percebidas nos cursos contratados com organizações não governamentais.

A intenção do governo era de catalisar essas ações que tinham dado certo, ampliar e atingir a perspectiva de 1 milhão de vagas em quatro anos, para beneficiários do Bolsa-Família, com recursos do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador, como aponta a discussão empreendida no Congresso quando da aprovação da Lei, detalhada no Capítulo 1.4 deste trabalho.

Entretanto, como relata um dos entrevistados, o Ministério do Trabalho nunca compreendeu bem o seu papel na área de qualificação profissional, pois se esperava oportunidades concretas para o público e não mais uma política para cumprir a obrigação de ofertar os cursos. Para E-2, o governo tentou manter o planejamento de o programa ser executado pelo Ministério do Trabalho, mas em maio de 2011 já haviam se passado cinco meses do início do governo e a iniciativa não se concretizava, o que gerava pressão presidencial por resultados concretos. Com isso, houve decisão no âmbito do Palácio do Planalto, no sentido de concentrar tanto a qualificação profissional quanto os cursos técnicos no MEC. Segundo o entrevistado, as dificuldades do tema e a configuração da equipe alocada para o Programa no MEC contribuíram para a decisão de o MDS, já nesse momento, criar uma Diretoria de Inclusão Produtiva na Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP.

Sobre este ponto, um dos entrevistados afirmou que na fase de formulação do Programa, “a participação do MTE se ateve principalmente sob a vertente do Programa Seguro-Desemprego” (E-4), no sentido de construir uma legislação para que não fosse concedido o benefício caso o segurado se recusasse a se inscrever em um curso de qualificação condizente com seu perfil.

Ainda segundo o entrevistado E-2, nesse momento já havia uma política voltada para os cursos técnicos sendo formulada pelo MEC. Com essa decisão, os cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional foram agregados ao programa de EPT que o MEC estava formulando. “Aquilo que a gente estava discutindo com o Ministério do Trabalho a gente levou para o MEC, que já tinha um primeiro movimento no sentido de ter os cursos técnicos, não somente os cursos profissionalizantes, e isso virou o Pronatec”. Ao perceber que havia resistências a essa abordagem conjunta e que a equipe do MEC era reduzida, o entrevistado

afirma que o MDS ampliou a equipe que tratava do programa, destinando servidores de concursos realizados naquele momento para a SESEP.

Questionado se o modelo de parceria demandante-ofertante foi proposta da área técnica como uma maneira de tornar o programa mais objetivo ou se havia uma diretriz de governo já estabelecida, o entrevistado E-1 ainda informou que esta questão era uma premissa do programa desde o início, uma diretriz do governo, especialmente do MEC. Para ele, o MEC já estava adotando a lógica de pactuação em várias outras políticas, mesmo algumas em que a pactuação se dava no nível mais local, de escola a escola. Assim, as minutas do Projeto de Lei do Pronatec, redigidas na Secretaria Executiva do Ministério, já contavam com a lógica de monitoramento adotada pelo MEC no período, em que todas as informações deveriam constar do SIMEC e estar alinhadas com o planejamento do ministério.

Ainda na seara da concentração de recursos no MEC, dois pontos foram destacados igualmente pelos entrevistados E-1, E-2 e E-3: o primeiro deles trata da centralização dos recursos e o segundo da superação de denúncias envolvendo contratação de empresas e organizações não governamentais para a execução de cursos pelo MTE.

Sobre o primeiro ponto, historicamente, havia previsão de recursos para educação profissional em diversos Ministérios. Em 2011, com a aprovação da Lei em outubro, passou a ser vedada a execução de programas de qualificação fora do modelo estabelecido para o Pronatec, em que todas as definições de cursos, vagas e instituições passavam pelo MEC. Os entrevistados relataram que houve um momento inicial de paralisia e de tensão entre vários órgãos, pois a vedação legal para executar ia de encontro ao fato de MTE e Ministério do Turismo, por exemplo, possuírem recursos previstos em suas Leis Orçamentárias Anuais para capacitação.

Segundo E-1 e E-2, o Ministérios, então, buscavam a Casa Civil para tentar alterar a Lei do Pronatec e permitir a execução dos seus recursos diretamente. Entretanto, como a lei refletia uma escolha deliberada de mudança do modelo por parte do governo, tais ministérios eram encaminhados ao MEC, o que fortalecia o programa e induzia as parcerias de demandantes, que foram se consolidar da segunda metade de 2012 em diante.

O segundo ponto a ser superado foi a extinção do modelo de contratação de empresas, sindicatos e organizações não governamentais para oferta de cursos pelo Ministério do Trabalho e por outros Ministérios. Na época, acabavam de ter sido descobertos escândalos envolvendo tais contratações, especialmente no MTE, mas com impactos em diversas outras pastas que também faziam tais contratações. Havia problemas em algumas organizações qualificadas

como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP que receberam valores elevados e foram investigadas pelo TCU, mas também de sindicatos que haviam alterado seus estatutos e então já atuavam na área da qualificação (VEJA, 2011). Além de problemas administrativos, tais entidades atuavam ainda no modelo de cursos de prateleira, sem viés de articulação com o mundo do trabalho, acompanhamento dos egressos etc.

Para o entrevistado E-1, havia, então, um movimento contrário para a manutenção daquele modelo de contratação, que, por sua vez, respaldava todo um histórico de relacionamentos e redes de parceiros próprios. E-2 também relatou esse mesmo movimento, destacando que os cursos em geral eram de qualidade satisfatória, mas que a falta de articulação com o mundo do trabalho não dava a efetividade necessária à ação. Sabe-se, também, que esta era uma seara com impactos políticos locais bastante acentuados, o que levava pressões consideráveis a Brasília, buscando não descaracterizar as ações de qualificação como resultado da interferência de políticos locais junto a Brasília, ou seja, buscando manter um certo nível de pessoalidade, modelo este que não seria mantido com a pactuação por critério objetivos estabelecida pelo Pronatec. A esse respeito, um dos entrevistados relata:

Isso mexeu bastante com o MTE e eles se sentiram desempoderados. Eles nunca usaram isso, mas outras pessoas nos falavam dessa realidade. Não era só o ministério com suas competências alteradas, é que ruía toda a estrutura de poder, estrutura sindical, que também recebia dinheiro para fazer capacitação, então ali foi bater de frente. Volto a dizer, se não tivesse um ministro forte não teria condição de sustentar. A lógica estava muito técnica, porque na verdade o Ministro fazia a discussão política que não chegava pra nós. (E-1)

Quando se fala em ministério forte para resistir às pressões, refere-se a peso dentro do governo para sustentar o embate do Pronatec com interesses de outros ministérios, que defendiam a manutenção do modelo anterior, de contratações difusas de entidades para ofertarem cursos. Segundo E-1, a pressão foi bastante grande e se dava em nível estratégico, em que os próprios Ministros buscavam a Casa Civil ou o MEC para contestar o modelo e tentar executar os recursos previstos em seus orçamentos diretamente. Para o entrevistado, até houve um interesse de pactuar esse processo de mudança de paradigma com outros parceiros, mas não foi possível pactuar isso *a priori* com todos os atores envolvidos: “ou seja, os Ministérios não foram consultados, foi uma decisão mais centralizada de governo, de que haveria essa centralização” (E-1). Hoje, em retrospectiva, o entrevistado avalia que somente assim foi possível fazer a mudança no modelo e a centralização da execução dos recursos no MEC.

Um dos entrevistados relatou que a situação ensejou uma disputa de poder delicada na Esplanada:

Ou seja, você tinha uma lei que não deixava executar mais os seus recursos e, de repente, começam a explodir em vários lugares os problemas de quem executava a política antes, já que as denúncias não envolviam ações daquele ano, mas convênios executados anteriormente. Então nós encontramos aí o nosso primeiro - eu vou usar a palavra mais forte -, o primeiro adversário, porque era muito conflituoso o trabalho de formação profissional para ser discutido com o Ministério do Trabalho. Já era distante, quando eles perderam muito a força política eles ficaram com uma Secretaria inteira de qualificação sem poder gastar. Todo o orçamento deles, toda estrutura... isso foi muito desgastante. (E-1)

O entrevistado E-2 interpreta que houve, por parte dos Ministérios, uma demora até compreender o seu papel no programa, seja na sua formulação ou depois, já na implementação. O Ministério do Trabalho é um dos principais casos de assincronia com o programa, mas outros ministérios também levaram tempo para se localizar na nova dinâmica.

Estabelecido que o desenho previsto na Lei seria mantido, a partir do direcionamento da Casa Civil houve casos em que Ministérios descentralizaram seus recursos para execução pelo MEC, como o Ministério do Turismo com o Pronatec Copa. Com isso, o modelo de demandantes com execução de recursos pelo MEC foi tomando força, o que levou mais órgãos a buscarem o Ministério para adesão ao Programa, apesar dos tensionamentos existentes, que só foram sendo diluídos ao longo do tempo.

Gomes (2016) reconhece que aperfeiçoar e tornar funcional esse tipo de articulação entre ofertantes e demandantes é um processo moroso e desgastante, mas bastante necessário na educação profissional. Para a consultora legislativa:

essas mudanças são um reconhecimento tardio, no Brasil, de que os modelos de oferta de educação profissional devem, tal como experiências em outros países indicam, ser complexos e diversificados para atender às múltiplas demandas do mundo do trabalho e, por que não dizer, aos projetos de vida dos destinatários dessas políticas (idem, p. 22).

Estudiosos deste processo, como Pedrosa (2016, p. 75), chegam a afirmar que o Pronatec constituiu uma rede nacional de educação profissional, sob coordenação do MEC. Foi iniciado um processo de mudança da lógica anterior, de oferta de “cursos de prateleira,” com modelos definidos e financiados pelo governo federal sem mecanismos conjuntos de acompanhamento e direcionamento da ação. Buscou-se organizar a oferta de cursos a partir da identificação prévia de demandas de cada área, seja no sentido da identificação dos cursos em que havia interesse naquele público ou dos que havia demandas dos setores produtivos por qualificação de mão de obra.

Nesse sentido, o programa não somente articulou ações existentes no MEC, mas também construiu uma base necessária para acabar com a profusão de programas de qualificação que eram executados em diversos órgãos da Esplanada dos Ministérios. Essa centralização esteve presente em toda a lógica da Lei n. 12.513, de 2011, que remetia ao MEC as obrigações quanto ao Programa. Muitos artigos da lei direcionam a operacionalização do Programa para o MEC. Um deles, o art. 18, estabeleceu, por exemplo, como competência do Ministério da Educação “a habilitação de instituições para o desenvolvimento de atividades de educação profissional realizadas com recursos federais” (Redação dada pela Lei n. 12.816, de 2013), ou seja, estabelecendo que somente poderiam ser repassados recursos federais para instituições habilitadas pelo MEC para tal.

Como forma de institucionalizar o formato de atuação envolvendo os diversos parceiros, foram criados dois colegiados, ambos instalados em novembro de 2013. O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, instituído pela Lei n. 12.513/2011, tem por atribuição promover a articulação e a avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal, ou seja, do Pronatec. Na sequência, o Decreto n. 7.855/2012 regulamentou o conselho e definiu seus participantes: Ministério da Educação, Ministério da Fazenda, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. A coordenação do Conselho coube ao MEC.

Foi também criado o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, com a finalidade de 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. Ele foi instituído pela Portaria MEC n. 471, de 03 de junho de 2013⁹. Sua composição contempla, além dos Ministérios que compõem o Conselho, organizações da

⁹ Compõem o Fórum: I - Ministérios signatários da Lei n. 12.513/2011, que instituiu o Pronatec; II - Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal signatários de Acordo de Cooperação Técnica para adesão ao Pronatec; III - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação; IV - Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho; V - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação; VI - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; VII - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; VIII - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação; IX - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF; X - Conselho Nacional de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais - CONDETUF; XI - SENAI ; XII - SENAC; XIII - SENAR; XIV - SENAT; XV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; XVI - Central Única dos Trabalhadores; XVII - Força Sindical; XVIII - União Geral dos Trabalhadores; XIX - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; XX - Nova Central Sindical de Trabalhadores; XXI - União Nacional dos Estudantes; e XXII - União Brasileira de Estudantes Secundaristas.

sociedade civil, representantes de fóruns de gestores estaduais de educação profissional e áreas afins.

Entretanto, esses colegiados pouco se reuniram e, nas reuniões que ocorreram, foram realizadas mais apresentações sobre as atividades empreendidas no âmbito do Pronatec do que discussões deliberativas. O Conselho se reuniu três vezes de sua criação: em 20/11/2013, 20/08/2014 e 17/11/2014. Além dos assuntos de instalação do conselho, as pautas foram, respectivamente: Balanço dos resultados do Pronatec e Metas e prioridades para 2014; Principais resultados do Pronatec e Acordo de Cooperação Técnica entre MEC e MTE; e Pactuação 2015 e Itinerários Formativos.

Entre os assuntos tratados, destacam-se a emissão de uma recomendação ao Secretário Executivo do MEC, na forma de resolução, para que o Ministério exercesse as gestões necessárias perante o Ministério do Planejamento e demais órgãos competentes, de forma a mitigar os problemas de infraestrutura de tecnologia do Ministério e de pessoal da Diretoria responsável pela execução do Programa, com vistas ao aprimoramento dos indicadores e do arranjo de monitoramento e avaliação.

Quando o assunto foi o Acordo de Cooperação Técnica entre MEC e MTE, o representante do Ministério do Trabalho citou “a integração entre o Guia Pronatec de Cursos FIC e a CBO e a oferta de vagas do Pronatec para usuários do SINE e para participantes do Projovem Trabalhador. O Presidente do Conselho destacou, ainda, a criação de um portal público que “possibilite aos alunos do Pronatec acesso a vagas de emprego, o que facilitaria a intermediação física e permitiria ao MTE especializar o atendimento das agências do trabalhador, melhorando, assim, o atendimento à população”. Sabe-se, entretanto, que este portal não entrou em operação, sendo esta uma das grandes lacunas do programa.

O Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional também se reuniu três vezes, em 21/11/2013, 09/04/2015 e 17/11/2015. Além dos assuntos de instalação do conselho, as pautas incluíram, respectivamente: a discussão de diretrizes para a implantação de Fóruns Estaduais; a articulação do Pronatec 2012-2015 com o PNE; e, na terceira reunião, a apresentação da Portaria MEC n. 817/2015, que dispõe sobre a oferta por meio da Bolsa-Formação, as perspectivas do Pronatec para 2016 e o papel da educação profissional e tecnológica e do Pronatec na implementação do PNE.

Por incluir outros atores, as discussões do fórum também foram mais diversificadas e apontaram maiores lacunas em termos de participação social e dos entes federados no Pronatec. Em uma das reuniões, por exemplo, a Central Única dos Trabalhadores – CUT propôs que o

Fórum fosse deliberativo e não apenas consultivo. A União Brasileira dos Estudantes Secundaristas – UBES levantou como questão a ser debatida pelo Fórum a atuação do Sistema S no Pronatec e questionou, ainda, a qualidade dos docentes contratados pelos SNA. A CUT também solicitou maior controle sobre a participação do Sistema S no Programa. O Consed propôs a criação de uma câmara técnica para discutir a intermediação da mão de obra, o que a UBES reiterou, além de propor que as câmaras tivessem coordenação dupla: do governo e das entidades sociais. Sabe-se, por esta autora ter participado das reuniões, que essas câmaras não chegaram a funcionar. Houve, ainda, proposta apresentada pelo Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho, com as diretrizes para implantação de Fóruns Estaduais, considerando os colegiados desta natureza que já estavam em funcionamento no país. Para este ponto, também não houve continuidade nas reuniões seguintes.

Outro ponto importante apresentado no Fórum foi a proposta da SETEC/MEC de articulação do Pronatec com as metas do PNE para a educação profissional (BRASIL, 2015a). Tratava-se de uma proposta que buscava promover maior integração entre a EPT e o ensino médio, criando uma Base Tecnológica Nacional Comum que se somaria à Base Nacional Comum Curricular – BNCC, ampliando o olhar do Pronatec sobre o tema¹⁰.

Por fim, ainda no âmbito do Fórum, houve um encaminhamento, na reunião de novembro de 2015, sobre a necessidade de ampliar o diálogo sobre a educação profissional e tecnológica com os representantes dos trabalhadores, o que demonstra que, apesar de comporem uma série de colegiados, eles não estavam diretamente envolvidos com o andamento do Pronatec. Assim, em 08/12/2015 foi realizada uma reunião, envolvendo a Secretaria Especial do Trabalho do MTE, a SETEC/MEC, a SESEP/MDS e as seguintes centrais sindicais: CUT, Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores - UGT, Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB, Nova Central Sindical e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB. Essa reunião, entretanto, não gerou ata que tenha registrado seus encaminhamentos e discussões, estando disponível apenas o ofício de convite, que aponta as metas do PNE para a EPT e o fato de que, “para que a EPT possa contribuir para o desenvolvimento econômico e social do país, são necessários esforços conjuntos, envolvendo

¹⁰ Pela proposta, apresentada ao colegiado mas não implementada pelo Ministério, a parte diversificada do ensino médio, não incluída na Base Nacional Comum Curricular – BNCC, poderia contar com uma carga-horária de 20% do curso voltada para a chamada Base Tecnológica Nacional Comum. Essa carga-horária, na proposta, poderia ser aproveitada no curso técnico e posteriormente até em um curso tecnológico, dando concretude ao conceito de itinerário formativo, do ensino médio ao nível superior. A proposta foi bem aceita e também foi discutida em outros colegiados e espaços, mas com o *impeachment* que ocorreu em 2016, não teve continuidade na forma como estava sendo discutida.

governos, setor produtivo, trabalhadores e a sociedade em geral” (BRASIL, 2015b). Infelizmente, esta reunião ocorreu já em um momento de declínio do Pronatec, com orçamento reduzido e praticamente apenas continuidade das matrículas já iniciadas até então.

Percebe-se, portanto, que na execução da primeira fase do programa, de 2011 a 2015, as ações foram decididas sobretudo no âmbito do MEC e envolvendo os principais parceiros demandantes, especialmente MDS. Nesse sentido, os espaços formais de governança perderam parte de sua relevância estratégica, já que foram pouco acionados na rotina das tomadas de decisão. O MEC, enquanto coordenador, tomou decisões a partir de dinâmica interna, dentro de suas estratégias e restrições, e informou aos parceiros todo o processo por meio de Notas Informativas públicas. Sabe-se, entretanto, que este modelo, apesar de ter dado agilidade ao Programa, afastou especialmente as representações da sociedade civil, de trabalhadores e estudantes do processo, já que as demais entidades se enquadravam como ofertantes ou demandantes e acompanhavam as reuniões e Notas Informativas.

Nesse contexto, ainda que não diretamente vinculado ao Pronatec, cabe citar a criação do Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica – CONPEP, pela Portaria SETEC n. 45, de 23 de dezembro de 2013¹¹, para organizar os atores e ampliar a participação social nas políticas de formação profissional. Ele substituiu a Comissão Executiva

¹¹ Compõem o CONPEP: I - três representantes da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, sendo os titulares da: a) Diretoria de Políticas de Educação Profissional Tecnológica; b) Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; e c) Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica. II - um representante da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão - SECADI do Ministério da Educação. III - três representantes da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego - SPPE do Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, sendo: a) um representante do Departamento de Qualificação; b) um representante do Departamento de Políticas de Trabalho e Emprego para a Juventude; e c) um representante do Departamento de Emprego e Salário. IV - um representante do Conselho Nacional de Educação - CNE. V - um representante do Conselho Nacional do Trabalho - CNT. VI - um representante do Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação - FNCE. VII - um representante do Fórum dos Conselhos Federais de Profissões Regulamentadas. VIII - um representante do Fórum Nacional de Secretarias do Trabalho - FONSET. IX - quatro representantes do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF, sendo pelo menos um Fórum de Dirigentes de Ensino da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - FDE/CONIF. X - um representante do Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais - CONDETUF. XI - três representantes do Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED, sendo pelo menos um do Fórum Nacional de Gestores Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica. XII - dois representantes do Conselho Nacional de Secretários para Assuntos de Ciência, Tecnologia e Inovação - CONSECTI. XIII - cinco representantes dos Serviços Nacionais de Aprendizagem - SNA, sendo: a) um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; b) um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC; c) um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT; d) um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR; e e) um representante do Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo - SESCOOP. XIV - seis representantes de centrais sindicais: a) um representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT; b) um representante da Força Sindical; c) um representante da União Geral dos Trabalhadores - UGT; d) um representante da Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST; e) um representante da Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil - CTB; e f) um representante da Central Geral dos Trabalhadores do Brasil - CGTB.

Nacional do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CONAC e o Comitê Gestor da Rede CERTIFIC, mantendo a composição de tais colegiados e, com isso, se aproximando muito da composição do CODEFAT e das atribuições de colegiados historicamente vinculados ao Ministério do Trabalho. Foram incluídas entre suas atribuições a análise e a proposição de políticas, programas e ações de organização, avaliação, regulação e supervisão da EPT e da certificação profissional, o que indica a posição do Ministério de coordenar toda essa área. Nas palavras do Ministério, “a instituição do CONPEP busca imprimir organicidade e unificação das ações consultivas relativas às políticas nacionais de educação profissional e tecnológica e de certificação profissional” (BRASIL, 2013a).

No período estudado, as ações do CONPEP estiveram relacionadas mais à reformulação do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos – CNCT, sem ter se materializado o papel estratégico planejado nas suas atribuições. A expectativa era de que este fórum se fortalecesse para acompanhar o amadurecimento das políticas de EPT em seus diversos aspectos e fases, da formulação à avaliação, o que não ocorreu. Mesmo a ampliação das ações de certificação profissional, que teve sua legislação revista no período e foi anunciada como uma das novas frentes do Pronatec para o período de 2015 em diante, não se concretizou.

Pode-se afirmar, neste ponto, que a falta de tradição do MEC em dialogar com os atores sociais do mundo do trabalho, presentes na composição do CONPEP, foi um fator limitador para o atingimento dos objetivos do Conselho. Na prática, por ter vivenciado o período no MEC, há ainda que se registrar a limitação de equipes para lidar com tantos projetos complexos em paralelo. Para citar um exemplo, sendo premente a revisão do Catálogo, a pauta se tornava preponderante no CONPEP, sem haver capacidade operacional de a mesma Diretoria iniciar outras discussões em paralelo. Este é, muitas vezes, o dilema constante na administração pública, em que por questões operacionais as pautas urgentes se sobrepõem às estratégicas e estruturantes, sem haver registros de como a limitação de equipes leva ao esvaziamento de agendas e a situações de não decisão.

2.3. A GESTÃO DO PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO PELO MEC

A iniciativa Bolsa-Formação, criada com o Pronatec, se propõe a otimizar a capacidade instalada nas instituições de educação profissional e tecnológica para dar escala à oferta gratuita de cursos técnicos e de qualificação profissional, com recursos repassados diretamente pelo

MEC às redes e instituições de EPT. Ou seja, trata-se de matrículas decorrentes de repasse direto de recursos de custeio do MEC, mas que não resultam em aumento permanente da capacidade de oferta das instituições.

No período estudado, a execução da Bolsa-Formação foi realizada por meio da ação orçamentária 20RW – Apoio Formação Profissional, Científica e Tecnológica, exclusiva para ações de custeio. De 2011 a 2014, somente esta ação somou R\$ 8 bilhões, o que correspondeu a 78% das despesas do Pronatec. O Programa como um todo, segundo o TCU, alcançou, no período, o total de R\$ 10,25 bilhões em orçamento (BRASIL, 2016b, p. 2).

A comparação da execução orçamentária ao longo dos anos também nos dá a dimensão da articulação necessária para gestão do programa. Partindo de um patamar que alcança R\$ 1 bilhão somente em 2005, os recursos destinados pelo MEC para educação profissional crescem exponencialmente até chegar próximo a R\$ 9 bilhões em 2013 (CASSIOLATO E GARCIA, 2014, p. 35). Desse ano até 2015 os valores foram mais elevados. A partir daí o orçamento do programa acompanhou a queda da economia brasileira como um todo. Com isso, os R\$ 2,2 bilhões alocados para 2016 correspondem a menos da metade dos R\$ 4,7 bilhões disponíveis no ano anterior. Em 2017, o montante ainda foi reduzido para R\$ 0,8 bilhão, 62,4% menos que em 2016 (BRASIL, 2017, p. 32). Tais valores são detalhados a seguir:

Tabela 2 - Execução Orçamentária e Financeira do Pronatec

Orçamento Fiscal e da Seguridade – Em R\$ 1,0

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago (a)	Restos a Pagar Pago (b)	Total Pago (c = a + b)
2011 ^{1/}	460.530.000	442.183.010	208.261.705	0	208.261.705
2012	1.251.383.804	1.124.697.899	1.115.205.201	210.654.229	1.325.859.430
2013 ^{2/}	4.132.191.076	3.700.115.114	2.761.299.041	0	2.761.299.041
2014	4.893.237.069	4.385.062.932	3.788.725.618	569.648.781	4.358.374.399
2015	4.679.427.959	3.981.673.187	2.585.605.842	534.399.283	3.120.005.124
2016	2.153.655.090	1.994.572.908	1.365.626.519	1.179.970.441	2.545.596.960
2017 ^{3/}	809.628.820	260.682.126	24.151.506	343.284.973	367.436.479

Fonte: Siga Brasil, leis orçamentárias anuais.

^{1/} Para 2011 e 2012, as informações foram obtidas a partir do programa interno (classificação que não consta da lei orçamentária).^{2/} A partir de 2013, as informações foram obtidas a partir do plano orçamentário (classificação que não consta da lei orçamentária).^{3/} Informações atualizadas até 30 de setembro de 2017.

Fonte: BRASIL, 2017, p. 33

Quanto ao número de matrículas e o investimento por iniciativa, os valores divulgados são:

Tabela 3 – Matrículas realizadas e investimento por iniciativa do Pronatec

Iniciativa	Matrículas	Investimentos (Em R\$)
Acordo de Gratuidade	3.252.767	18,7 bi
Brasil Profissionalizado	537.032	1,3 bi
Bolsa-formação (Técnico e FIC)	4.657.583	11,3 bi
E-Tec	423.106	700 mi
Expansão da Rede Federal (Técnico e FIC)	857.373	6,5 bi
Total	9.727.861	38,5 bi

Fonte: SIMEC (* Data da apuração do indicador: 31/12/2016). O indicador utilizado foi "matrículas efetivadas", tendo em vista não haver no sistema o indicador de vagas para todas as iniciativas do programa. Considera-se que cada matrícula efetivada em um momento anterior foi uma vaga oferecida.

Fonte: BRASIL, 2017, p. 35

Diante da complexidade das questões a serem equacionadas, imagina-se que o Ministério da Educação tenha recebido o aporte de estrutura compatível, com equipes e ferramentas adequadas para a nova missão. Entretanto, esta não foi a realidade. Toda a atividade fim necessária, somada à necessidade de construção de uma nova base legal, contou com a mesma capacidade técnico-burocrática já deficitária da SETEC/MEC, como relatam relatórios

de órgãos de controle (BRASIL, 2013b; BRASIL, 2014b) e autores como Cassiolato e Garcia (2014).

Estas condicionalidades, do ponto de vista teórico, são essenciais para a compreensão da implementação do Pronatec e suas limitações. Como demonstra Lotta (2010), a fase de implementação das políticas públicas é permeada por decisões e certo nível de discricionariedade, marcados pelas condições de gestão disponíveis e pela estrutura organizacional que é colocada à disposição da política pública em questão. Assim, analisar os aspectos relativos à fase da implementação pode fornecer elementos para compreender que fatores influenciaram nas escolhas adotadas na política, as questões que condicionam a continuidade dos programas e mesmo as lacunas existentes nas políticas, do ponto de vista de resultados ou de controles administrativos.

A gestão da Bolsa-Formação contou com 17 profissionais lotados em uma das diretorias da SETEC/MEC, sendo que alguns deles dividiam a rotina com outras ações da Secretaria e que muitos tinham perfil administrativo, não participando das questões relativas a pactuação, articulação com outros atores, manipulação de dados, elaboração de documentos técnicos etc. O entrevistado E-1 descreve esse contexto como de “extrema sobrecarga e altíssimo risco” para a implementação de uma política dessa monta. Tal fato foi reiteradamente marcado pela Controladoria Geral da União que, no Relatório de Auditoria Anual de Contas da SETEC de 2012 determinou a realização de “estudo que demonstre a deficiência de sua força de trabalho, encaminhando-o aos órgãos responsáveis pela política de alocação de recursos humanos”.

A partir das informações prestadas pela SETEC, no relatório de Auditoria Anual de Contas da SETEC relativo a 2013 a CGU confirmou as deficiências do órgão, mas valorizou o percentual de servidores requisitados qualificados para atuação na área:

Um ponto positivo a ser destacado é que 7 dos 12 servidores de carreira requisitados de outros órgãos/entidades são especialistas em educação profissional e tecnológica, pois são integrantes do quadro de pessoal das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, sendo 4 docentes, 1 pedagoga, 1 analista de tecnologia da informação e uma nutricionista. Entre 5 servidores requisitados restantes, 2 são analistas técnicos de políticas sociais (ATPS), vinculados ao Ministério do Planejamento e Orçamento, portanto, também são capacitados à formulação de estratégias para o desenvolvimento do Pronatec Bolsa-Formação. (BRASIL, 2014b, p. 14)

Quanto às deficiências do quadro da Secretaria como um todo, a CGU foi assertiva:

Apesar de a Diretoria de Integração/SETEC/MEC contar com a colaboração de integrantes da carreira de EPT para o desempenho de ações da Bolsa-Formação, o quadro de servidores é insuficiente e a

SETEC, uma vez incumbida de novas missões, precisa emitir sinalizações no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal – SIPEC quanto às suas necessidades em termos de tamanho e perfil das equipes necessárias ao gerenciamento eficaz das políticas públicas sob sua responsabilidade. (...) Ressalte-se que a carência de pessoal perpassa toda a Secretaria, tendo sido evidenciada em ações de controle realizadas pela CGU. (...) No entanto, o quadro de servidores da SETEC permanece inalterado. (idem, p. 14 e 15)

Nesse cenário de escassez de servidores para atuar com todas as frentes, a SETEC utilizou instrumentos de divulgação de informações com alcance amplo e imediato, ainda que não tão usuais na administração pública. Foram utilizadas

listas de discussão, publicação periódica de notas informativas, manutenção de *websites* e reuniões rotineiras com representantes dos demandantes e ofertantes, que são elementos fundamentais no processo de capacitação e de disseminação de suas respectivas redes de atuação (BRASIL, 2014c, p. 31).

Também foi instituída uma rotina de publicação de notas informativas, mecanismo de comunicação formal com as instituições. As notas informativas eram assinadas e numeradas formalmente pela Secretaria e enviadas pelas listas de e-mail mantidas pela SETEC/MEC, além de disponibilizadas no *site* <http://map.mec.gov.br>, de forma a disseminar informações técnicas rapidamente para todos os parceiros.

Para o entrevistado E-1, por mais que tudo esteja documentado, equipes extremamente reduzidas levam à personalização no sentido do modo de fazer: “na verdade você tinha uma equipe que trabalhava muitas horas a mais por dia para compensar a ausência de pessoas. Algumas pessoas tinham muita capacidade tecnológica de otimizar as ações, que não são próprias da nossa cultura de Ministérios”, o que possibilitou ganho de escala em algumas operações complexas durante o programa, como a adoção de um *software* de gestão de demandas para controle de atendimentos realizados, demandas recebidas, recursos repassados, portarias publicadas, visitas de monitoramento realizadas, relatório de avaliadores e até comunicação com os parceiros¹².

Foi necessário contratar, ainda, postos de atendimento terceirizados para atendimento das demandas que chegavam pelo telefone 0800 616161 e pelo atendimento eletrônico

¹² O sistema web de código aberto Redmine foi customizado pela Diretoria responsável pelo Pronatec e, posteriormente, pela Chefia de Gabinete da Setec, passando a ser adotado pelas demais unidades da SETEC com o nome de Gestão Setec. Ele permitiu a gestão das demandas externas, que eram numerosas e de prazo reduzido. Outra instalação do Redmine resultou no map.mec.gov.br, utilizado pela Diretoria de Políticas de EPT para gestão dos relatórios das centenas de visitas de avaliação e supervisão realizados pela SETEC junto às instituições ofertantes da Bolsa-Formação e, ainda, pela Diretoria de Integração das Redes de EPT como portal de disponibilização de documentos e Notas Informativas, por meio de sua ferramenta Wiki.

<http://pronatec.mec.gov.br/fale-conosco>. Foram cerca de 50 postos, com atendimento em três níveis e posterior encaminhamento para a equipe técnica, se fosse necessário. Entretanto, infelizmente, há que se registrar que havia um passivo de muitas demandas sem resposta ou com resposta tardia, problema que se tentou enfrentar com uma série de reorganizações internas.

Pode-se dizer que outros ministérios que cuidavam de apenas uma das modalidades de demanda por vezes possuíam estruturas mais robustas de gestão do que a própria equipe da Bolsa-Formação no MEC. A equipe do MDIC era formada por seis técnicos, um estagiário e um coordenador, perfazendo oito pessoas. O MDS, por sua vez, possuía uma Secretaria Extraordinária para tratar do Plano Brasil sem Miséria e, nela, uma Diretoria responsável pelo Pronatec, com 13 pessoas (um Diretor de Inclusão Produtiva Urbana, uma Diretora Adjunta, oito técnicos/as, duas secretárias e um funcionário de apoio administrativo) para apoiar a operacionalização do Pronatec/BSM, em contato direto com governos estaduais e municípios. Em 2013, a equipe técnica da SESEP foi ampliada para 24 colaboradores, com a incorporação de mais 11 técnicos.

Entre os problemas apontados pelo MEC no quesito de equipe destinada à gestão do programa, destacam-se a ausência de cargos que permitissem uma estrutura hierárquica adequada, em nível de Secretaria e também na Diretoria responsável pelo Pronatec. A reformulação da estrutura do MEC, por meio do Decreto n. 7.690/2012, que centralizou as atividades de orçamento do MEC na Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, apesar de positiva do ponto de vista macro, dificultou e colocou em risco a gestão de recursos por equipes sem a especialidade necessária e sem um quantitativo adequado para o volume de ações em andamento na casa. Assim, foi necessário estabelecer parcerias, especialmente com a Rede Federal de EPCT, para garantir a execução adequada das políticas, ainda que com uma estrutura organizacional insuficiente.

No caso da Diretoria de Integração das Redes de EPT, responsável pela Bolsa-Formação do Pronatec, a área responsável pela iniciativa era a Coordenação-Geral de Desenvolvimento e Monitoramento de Programas de EPT – CGDM. Entretanto, essa área não possuía cargos subordinados ao coordenador-geral, o que também levou a Secretaria a ter que retirar equipes de outros projetos para alocá-los na área responsável pelo Pronatec, ainda que não estivesse previsto na estrutura. Mobilizou-se, também, a Coordenação Geral de Relações Institucionais e Projetos Especiais para gerir o SISUTEC, vertente da Bolsa-Formação que contava com a participação de instituições privadas.

Também informalmente, a terceira Coordenação-Geral da Diretoria, denominada Coordenação-Geral de Fortalecimento dos Sistemas Públicos de EPT, colaborava com a Bolsa-Formação. A Diretoria de Políticas de EPT ainda cedeu provisoriamente uma de suas coordenações gerais para atuar com a avaliação da Bolsa-Formação e, por fim, o Gabinete da SETEC cedeu o cargo de Assessoria integralmente para a Bolsa-Formação, passando a atuar em parceria com a Rede Federal para as ações de orçamento da Secretaria.

Em parte pelo perfil de alguns integrantes da equipe, houve uma confluência que permitia a atuação em formatos não convencionais, com *sprints* de trabalho diários que extrapolavam as rotinas comuns à administração pública. Segundo um dos entrevistados, tudo era feito de maneira ágil, o que não significava que o modo de trabalho desenvolvido resultasse em um processo a ser incorporado pela Secretaria, em função da concentração das atividades em poucos técnicos e num ritmo que não permitia ampla capacitação, difusão do conhecimento etc.: “isso não foi um processo, foi uma experiência (...) Todos estavam muito focados na política pública e você conseguir reunir uma equipe de trabalho dessa forma ajuda muito, mas não é suficiente para você ser ágil.” (E-1).

Entre as dificuldades encontradas e que contavam com as soluções *ad hoc* dessa equipe, pode-se afirmar que a maior parte delas envolvia soluções tecnológicas demandadas pela SETEC para a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI do MEC e não implementadas com a velocidade necessárias, entendimento este reforçado por uma série de recomendações dos órgãos de controle (BRASIL, 2016b; BRASIL, 2016c; BRASIL, 2017; BRASIL, 2018). Muitas delas envolviam informações que deveriam estar disponíveis para serem trabalhadas e viabilizar melhorias na tomada de decisão, seja na alocação de recursos pelo MEC, por outros parceiros ou pelas instituições de ensino e mesmo estudantes e trabalhadores.

A primeira tentativa de gerar informações gerenciais para o Pronatec a partir do Sistec foi um sistema chamado SPP, que na verdade era um instrumento que permitia que os parceiros visualizassem dados do Sistec de maneira teoricamente facilitada. No entanto, por apresentar fragilidades e baixa usabilidade, essa ferramenta foi paulatinamente substituída por um portal de *Business Intelligence* – BI, o BI Sistec, amigável e mais ágil, mas que foi descontinuado antes mesmo de ser concluído. Depois, ficou definido que os números utilizados seriam os oriundos de indicadores automatizados do SIMEC e alimentados pelo Sistec. Esses indicadores ficaram públicos no Painel do SIMEC disponível no portal do MEC

(<http://painel.mec.gov.br/>)¹³, atendendo à necessidade de dar cumprimento à transparência ativa prevista na Lei de Acesso à Informação e a recomendações dos órgãos de controle.

Entretanto, essa publicização foi tardia e não contemplava todos os dados disponíveis, atendendo mais a números gerais sobre o programa e não a informações gerenciais para os demandantes. Um dos entrevistados do próprio MEC foi bastante enfático neste ponto, reconhecendo as limitações de Sistec à época:

Os demandantes sempre ficaram se sentindo, com justa razão, carentes de dados. Eles não tinham as informações que precisavam, então esse é um ponto fraco do programa, em grande medida pela falta da tecnologia. Os relatórios que conseguíamos emitir eram estáticos, não eram completos e confiáveis, além de os dados serem agregados. Então eles não conseguiam fazer nenhum tipo de análise rica para poder intervir na política. (E-1)

Pesquisadores da área que atuavam em instituições participantes do programa também relataram dificuldades com o Sistec e as informações disponíveis:

Outro problema relacionado ao sistema eletrônico diz respeito a erros de programação e instabilidades de sistema. Esses, por serem mais evidentes, têm sido o principal alvo de críticas ao Sistec. Os “bugs” que já ocorriam com uma frequência considerável desde os acréscimos de funcionalidades já mencionados foram amplificados desde a inclusão da “Aba Pronatec” no Sistema. O número de tabelas necessárias e o volume de informações demandados por esse Programa comprometeram o funcionamento de um Sistema não desenhado para esses fins. Essa questão técnica é consequência imediata da não previsão de Marco Regulatório e de ausência de coordenação do sistema. (MORAES, 2016, p. 276)

Questionado sobre as possíveis razões que levavam a tamanhas dificuldades com o Sistec, o entrevistado E-1 colocou que as dificuldades se iniciavam com o modelo de contratação, o que era generalizado na Esplanada. Para ele, esse problema não ganha real dimensão porque os gestores não possuem competência de TI para cobrar soluções adequadas:

Os gestores em geral acabam aceitando a burocracia do sistema de TI. Eles imaginam que é papel do sistema ter as informações e quando não

¹³ Os indicadores do SIMEC eram alimentados com informações do Sistec e geridos pela Secretaria Executiva do MEC, em parceria com o Gabinete da Setec. Eles faziam parte da rotina de monitoramento realizada por aquela Secretaria mensalmente, com vistas a informar outros órgãos do governo sobre os programas prioritários do MEC, entre eles o Ministério do Planejamento e a Presidência da República. Tais indicadores passavam por uma rotina de homologação prévia à publicação para outros órgãos do governo e para o grande público, mas estavam sujeitos às inconsistências da base oriunda do Sistec. Atualmente esses indicadores não estão disponíveis e mesmo caso estivessem não refletiriam os números disponíveis à época, pois em 2016, por meio da Portaria SETEC n. 41/2016, a Setec permitiu a alteração *a posteriori* dos dados registrados no Sistec desde o início do Pronatec (BRASIL, 2018, p. 16). A citada portaria provavelmente refletiu necessidades da gestão do programa em 2016, mas teve a desvantagem de não permitir que se replique consultas com as bases disponíveis para a tomada de decisão do MEC quando da implementação do programa antes da edição da citada portaria.

encontra ele culpa alguém. A TI faz o mesmo. O gestor se acostuma com as limitações do sistema, por desconhecimento, em grande medida. E ele não potencializa o que o sistema pode oferecer, porque quando você tem uma grande base dados você poderia ter informação para tomar decisão, poderia ter inteligência computacional sendo usada. A falta desse conhecimento nos gestores, que eu acho que um fator crítico para qualquer gestor, faz com que ele trabalhe a gestão num nível muito limitado de tomada de decisão, porque simplesmente ele está gerando dado, tá gerando dado, e continua agindo de uma maneira muito inicial, sem nunca ter tempo de fazer a leitura dos dados disponíveis. (E-1)

Em todas as análises e entrevistas ficou patente que a principal lacuna gerada pelos problemas de tecnologia da informação – TI era a falta de informações tempestivas e atualizadas. Dela decorriam outras questões, como o fato de que somente com melhorias na avaliação e na análise de indicadores será possível aprimorar as estratégias a serem adotadas para a expansão da oferta de EPT e para a continuidade do Pronatec, seja com este nome ou na forma de um outro programa governamental.

Como reforçam Silva, Almeida e Strokova (2015, p. 8), embora todas as reformas sejam importantes, “a promoção da formulação de políticas baseada em evidências por meio de melhores sistemas de monitoramento e avaliação é um passo essencial para começar a ajustar os recursos e o conteúdo da EPT às necessidades do mercado de trabalho”. Os registros administrativos, sistemas existentes e o próprio Sistec, com todas suas dificuldades, representam possibilidades iniciais, mas embora existam muitos dados disponíveis nessas bases de dados, eles não são utilizados de maneira sistemática e regular para o desenvolvimento das políticas, muito menos para aferir a efetividade da EPT. Não havendo condições operacionais de processar e discutir esses dados internamente no MEC, pelas dificuldades de equipe já apontadas no trabalho, é preciso sistematizar e divulgar as bases de dados e informações disponíveis, ampliando a transparência e o acesso às informações para a população em geral e, com isso, para pesquisadores, que possam construir conhecimento a partir das experiências adotadas.

Cabe registrar, a respeito dos registros administrativos, informações e indicadores relativos à educação profissional, que a lacuna existente não se aplica apenas ao Pronatec ou a outros programas que o antecederam, mas à educação profissional como um todo. O Brasil não dispõe de um mecanismo de coleta de dados que a contemple integralmente, já que a soma dos resultados do Censo Escolar e do Censo da Educação Superior – produzidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP não corresponde ao total de cursos e estudantes da EPT. Como detalhado no Guia Metodológico da Plataforma Nilo Peçanha (MORAES *et al.*, 2018), os dois Censos não utilizam a mesma metodologia de

contagem, o Censo Escolar não contabiliza os alunos que ingressam nos cursos técnicos no segundo semestre e as contagens não contemplam a oferta dos Cursos de Qualificação Profissional e de Pós-Graduação.

Esta dificuldade levou a SETEC a adotar o Sistec como base de dados estatísticos para o Pronatec, a exemplo do que a administração seguinte teve que adotar e manter (*idem*), o que demonstra se tratar de aspecto técnico que perpassa as gestões da EPT em diversos governos. No entanto, como o documento retrata, “essa escolha administrativa, que foi necessária e comprometida com a EPT, passou a encontrar questões de ordem técnica, teórica e metodológica que poderiam comprometer a confiabilidade dos números produzidos”. Trata-se, na verdade, de uma dificuldade que exigiria ação integrada envolvendo o MEC, o INEP e todas as redes de educação profissional do país, já que somente um sistema informatizado ou a edição de um marco regulatório não seriam suficientes para equacionar a questão. Seria necessário, ainda, o envolvimento orgânico de atores, de forma que as instituições modificassem sua forma de atuar para se adequarem ao modelo consensuado entre as redes:

Como destaca Moraes *et al.* (2018, p. 8),

a tecnologia utilizada para a produção estatística não se restringe às plataformas digitais utilizadas para o registro das informações, mas apoia-se na constituição de um *marco regulatório*, que discipline o processo de coleta, validação e disseminação das informações, no desenvolvimento um *aparato tecnológico*, geralmente um sistema de informática que traduz para a linguagem digital as disposições previstas no marco regulatório, e na estruturação e capacitação de uma *rede de atores* que, através de um trabalho técnico qualificado, irá, de fato, edificar a produção estatística (grifos no original).

No entanto, mesmo com o montante de recursos disponíveis para o Pronatec e o envolvimento maciço de uma ampla rede de atores, a janela de oportunidade para estruturação desse sistema de informações não foi realizada. Em perspectiva, pode-se afirmar que este teria sido um esforço institucional estruturante, que deixaria firmados marcos de longo prazo para a EPT. O cenário favorável também poderia ter sido aproveitado para pressionar o avanço de um sistema de avaliação da EPT como um todo, bem como o próprio avanço na produção de estatísticas educacionais para a EPT pelo INEP. Afinal, como destaca Moraes (2016, p. 275), “a realidade da SETEC não pode ser comparada à do INEP, pois a SETEC não conta com uma equipe multidisciplinar, tampouco possui a expertise e a vocação institucional do INEP para produzir referências estatísticas”.

2.4. A CONFIGURAÇÃO DOS CURSOS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL NO PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO

A questão do formato dos cursos profissionalizantes ofertados é histórica na educação profissional, como já relatado nos capítulos deste trabalho que abordam a legislação que organiza os tipos de curso da EPT. Carga-horária, articulação com a educação básica e possibilidade de aproveitamento de estudos são aspectos discutidos a cada novo programa ou ação lançada pelo governo. No Pronatec, essa discussão permaneceu presente. No Documento de Referência da Bolsa-Formação Trabalhador, o MEC formalizou o discurso adotado pelos entrevistados E-1 e E-2, que afirmaram que a inovação da carga-horária mínima de 160 horas prevista em lei buscava garantir que mesmo “por meio dos cursos FIC, essas pessoas possam empoderar-se como sujeitos de direitos, desenvolver autonomia e tornarem-se sujeitos de sua própria história” (BRASIL, 2012, p. 5).

Há, portanto, uma tentativa de superar o olhar predominante no setor educacional, que relativizava a importância de tais cursos e via – ou vê – as cargas-horárias adotadas como reduzidas. No âmbito do Pronatec, o MEC sempre enfatizou a necessidade de alinhamento desses cursos às demandas do setor produtivo, de forma a viabilizar a inclusão produtiva necessária para a redução das desigualdades sociais.

Nessa linha, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE tem afirmado que o fato de tais cursos terem sido negligenciados nas reformas educacionais dos anos 1990 e 2000 denota a permanência da ênfase na formação acadêmica geral e propedêutica, aumentando o distanciamento entre a formação escolar e as novas exigências do mercado de trabalho. Como trazido para relatório elaborado pelo Senado Federal (BRASIL, 2017, p. 10), este fato é agravado pela diversificação de experiências que os trabalhadores passaram a ter ao longo da vida. A ressignificação de tais cursos, passa, então, por uma ressignificação do valor social da educação profissional, da técnica e do trabalho na cultura nacional, bem como pela ampliação do conceito de educação ao longo da vida.

Na formulação do Pronatec, foi definido que os cursos livres, de curta duração, para atingir um patamar mínimo de qualidade e serem financiados pelo Programa, deveriam ter pelo menos 20% da carga-horária mínima dos cursos técnicos, ou seja, 160 das 800 horas de um curso técnico. Muitos cursos ofertados pelo Pronatec ainda excediam a carga-horária mínima, de acordo com o projeto pedagógico das instituições, desde que atendessem o Guia Pronatec de

Cursos FIC¹⁴. Cabe, aqui, registrar que a Lei do Pronatec estabeleceu aspectos bastante operacionais a respeito de tais cursos, o que demonstra que houve um interesse em marcar de maneira mais definitiva não somente a carga-horária mínima, mas também a existência de um documento que listasse os cursos FIC a serem ofertados pelo Programa (Art. 5º, § 1º) e a pactuação de vagas (Art. 6º, § 3º).

Esses mecanismos de institucionalização somam-se a um entendimento da importância de tais cursos para a economia brasileira, do ponto de vista do seu acesso ao mercado de trabalho, muitas vezes em áreas que exigem baixa escolaridade e contam com profissionais afastados há muito da escola. Trata-se de trabalhadores, que em geral já trabalham e que retomam seus estudos inicialmente com cursos “curtos”. No entanto, há que se registrar que tal adjetivo é adotado quando em comparação com cursos que atendem a outro público, com maior disponibilidade de tempo para os estudos.

Para o entrevistado E-2, a ideia de garantir cursos de 160 horas mesmo para ocupações que historicamente são formadas em cursos menores partia do pressuposto de que o curso do Pronatec era uma oportunidade para o cidadão aprender sobre seus direitos, para que pudesse “acessar de maneira mais empoderada o mercado de trabalho”. Ainda segundo o entrevistado, a evolução do Guia Pronatec de Cursos FIC demonstra isso, já que muitos cursos tiveram aumento em sua carga-horária mínima, inclusive alguns que antes os ofertantes defendiam que fossem menores. Aqui, cabe um contraponto de que tal alteração ensejaria aumento de repasse de recursos para tais ofertantes, o que pode influenciar nos posicionamentos de aumento de carga-horária.

Outra questão que influenciou o aumento das necessidades de carga-horária pelas instituições foi a incorporação de modo de atendimento diferenciado com os públicos atendidos, em especial do Bolsa-Família. Essas especificidades geraram a adoção do modelo de acolhimento pelo programa, detalhado no Documento de Referência para Acolhimento do Público do Bolsa-Formação Trabalhador. Com isso, foi elaborado um documento de referência específico sobre o tema, detalhando formas de atendimento, linguagem diferenciada, estrutura necessária para aumento de permanência dos estudantes etc. Como destaca E-2, não havia necessidade de uma disciplina específica para atendimento da metodologia:

¹⁴ Até certa etapa do Programa, o MEC financiava até 20% além da carga-horária mínima estabelecida no Guia Pronatec de Cursos FIC e no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Por restrições orçamentárias esse critério foi alterado. Ainda que o curso em si pudesse ter carga-horária superior, de acordo com o plano de curso e o projeto pedagógico da instituição, o MEC passou a financiar somente o mínimo estabelecido.

No começo do Pronatec, em março de 2012, a evasão era muito grande, de cerca de 35%. O MDS já tinha percebido e tomado algumas medidas, pois tínhamos contratado monitoramento e acompanhamento dos cursos desde o início, pois o volume de 1 milhão de vagas do Pronatec Brasil sem Miséria não nos permitia errar. Como havia monitoramento e acompanhamento desde o começo, o MDS constatou que a receptividade das entidades para o público do Brasil sem Miséria não era diferente da recepção que davam para o público que acessava eles antes: jovens, da classe média trabalhadora, um pouco melhor assalariada. Como os professores tinham uma orientação técnica consolidada para este público, o público mais pobre não se sentia acolhido.

Toda a cultura do ambiente escolar precisava ser alterada, o que foi induzido com a elaboração do citado documento. A princípio, seria uma metodologia direcionada apenas aos beneficiários do Bolsa-Família, mas com o envolvimento de diversos atores para além do MDS e a constatação de que este fator era crucial para a redução da evasão, em cerca de dois meses, ainda no primeiro semestre de 2012, percebeu-se que o documento deveria guiar uma metodologia e não um módulo apartado dos demais, de forma que ele fosse adotado em todos os cursos, não somente nos do Pronatec Brasil sem Miséria.

Para E-2, a carga-horária mínima estabelecida em lei foi importante para viabilizar tal atendimento. Outro grande impacto da metodologia de acolhimento para que os cursos de qualificação fossem bem sucedidos era o fato de eles resultarem em

um maior relacionamento entre a base dos operadores do Sistema Único de Assistência Social - SUAS com as entidades formadoras. Se o aluno faltasse três vezes consecutivas, mesmo que fosse para fazer um 'bico' no trabalho, a escola contactava a assistência social responsável, que ia até a casa do estudante verificar o que estava acontecendo.

Com isso, os beneficiários começaram a perceber o curso como um direito e também um dever seu, aumentando a presença, a continuidade dos cursos e mesmo a cobrança dos estudantes em relação às instituições formadoras. Com isso, ao final de 2014, verificou-se que a evasão do público do Bolsa-Família chegou a ser menor do que a do público em geral, como detalhado em Montagner e Muller (2015).

Ainda sobre a carga-horária dos cursos, há que se destacar que ela não é considerada curta para quem os cursa. Para um trabalhador que tem ocupação diária, depende de transporte público e possui família sob sua responsabilidade, um curso de 160 horas, divididas por 20 horas semanais, 4 horas diárias, é bastante longo, pois exige mais de dois meses de mudança em sua rotina. Como em muitos casos as aulas não são diárias nem conseguem se estender por quatro horas, pode-se dizer que são cursos de cerca de três meses, período considerável tanto para um desempregado quanto para um empregado que precise conciliá-lo com sua rotina.

Mesmo que na área educacional seja recorrente a crítica a tais cursos, muitos atores envolvidos no Pronatec defendiam a possibilidade de realização de cursos menores. O SENAI, por exemplo, levou a debate no Senado Federal (BRASIL, 2017) o posicionamento de que o Programa deveria poder contar com cursos menores, já que é possível formar diversos profissionais de excelência com 80 horas de trabalho. A instituição argumentou que o excedente constitui certo desperdício de recurso, ainda mais ao se considerar que deve haver aprendizado e formação contínuos ao longo da vida, incluindo novas tecnologias que surgem. Para a instituição (idem, p. 78), “os cursos de curta duração, de aperfeiçoamento, de 60 a 80h, inseridos no conceito de *skills* (competências-chave) são uma realidade que comprova a não aderência, no mundo real, das 160 horas como número ‘mágico’ para o sucesso de um curso de qualificação profissional” (BRASIL, 2017, p. 78).

O contraponto, durante do Pronatec, foi muitas vezes feito pelo MDS, que, segundo o entrevistado E-2, defendia que os beneficiários de programas sociais precisavam aproveitar a oportunidade do curso para serem capacitados quanto a seus direitos, o que lhes daria uma inserção mais cidadã no mercado de trabalho. A maioria dos beneficiários do Bolsa-Família, por exemplo, possui vínculos precários de trabalho e mesmo o conhecimento de seus direitos contribuiria para que acessassem seus direitos e políticas públicas existentes.

Sobre a adequabilidade dos cursos às demandas do mundo do trabalho, o Pronatec aumentou essa articulação e, com isso, passou-se a reforçar a ideia de que os cursos FIC possuem uma flexibilidade que é positiva para atender às demandas da indústria e do setor produtivo, ou mesmo de microempreendedores individuais. O Documento de Referência da Bolsa-Formação Trabalhador (2012) destaca essa característica, que implica na possibilidade de as instituições inovarem em currículos e conteúdos, adaptando-os ao que há de mais moderno ou necessário em determinada área ou região e mesmo à vocação da instituição de ensino:

Ressalta-se que ainda não existem, em caráter regulatório, diretrizes curriculares para cursos FIC. No entanto, de acordo com os princípios da educação nacional, as instituições devem organizar seus cursos de forma que mantenham a sinergia entre a flexibilidade, a interdisciplinaridade, a contextualização e a atualização permanente de seus currículos e programas tendo como prerrogativa os termos de seu projeto pedagógico (BRASIL, 2012, p. 6).

Nesse contexto, ao longo do programa, as instituições foram adequando seus projetos pedagógicos e utilizando a prerrogativa de alterar a carga-horária dos cursos de maneira mais sistemática, o que levou inclusive à adequação da carga-horária mínima de muitos cursos no Guia Pronatec de Cursos FIC, ao longo de suas edições. Segundo E-2, mesmo as instituições

do Sistema S, como o SENAI, propuseram ampliação de algumas cargas-horárias que antes defendiam ser reduzidas.

Nessa seara, o governo e os parceiros sempre defenderam sua oferta como forma de atender às necessidades do mundo do trabalho, viabilizar a contratação imediata para adultos com diferentes histórias escolares e permitir o acesso de trabalhadores com baixa escolaridade e sem disponibilidade para cursar o nível técnico. Quanto ao esforço no Pronatec, o MEC argumentava que se tratava de atender às demandas levantadas e que a carga-horária dos cursos de qualificação profissional representava, em esforço acadêmico de horas-aula ofertadas, o mesmo que os cursos técnicos. O Ministério argumentava que essa relação se igualava ao se comparar que cerca de 30% das 8 milhões de matrículas realizadas entre 2011 e 2014 era de cursos técnicos e 70% de cursos FIC. Multiplicando-se o mínimo das cargas-horárias pelo mínimo de horas, chega-se a um esforço simulado de 1.920.000.000 de horas ofertadas em cursos técnicos (30% de 8 milhões x 800 horas) e 896.000.000 de horas em cursos FIC (70% de 8 milhões x 160 horas). Sendo que o valor da carga-horária repassado às instituições era o mesmo para ambos os tipos de curso, este percentual demonstrava que os repasses em cursos técnicos superavam a imagem de que o programa priorizava cursos de qualificação ou curta duração.

2.5. ESTUDOS REALIZADOS SOBRE O PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO

As avaliações sobre a contribuição de cursos do Pronatec para o emprego e a inserção profissional foram objeto de diversos estudos no âmbito do governo. No âmbito do MEC, tais registros foram escassos, em função do número de técnicos disponíveis, concentrados nas atividades de gestão do programa. Como publicações maiores, há que se destacar os textos submetidos ao 19º Concurso Inovação no Setor Público (BRASIL, 2014c), à coletânea sobre o Mapa da Educação Profissional elaborada pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE (FERES, 2015b) e a livro organizado pelo MDS (MONTAGNER e MULLER, 2015).

O MDS, por sua vez, possuía uma área estruturada para a elaboração de estudos técnicos relacionados às políticas geridas pela pasta, a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI. Na própria Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza – SESEP, responsável pelo Pronatec no âmbito do ministério, havia uma rotina estruturada de monitoramento de divulgação dos dados. Havia uma rotina de divulgação de resultados

periódicos relacionados ao Plano Brasil sem Miséria. Semestralmente, foram editadas publicações denominadas “Cadernos de Resultados”. Bimestralmente, eram disponibilizadas informações desagregadas para estados e municípios, por meio dos portais Brasil sem Miséria no seu estado e no seu município. Segundo publicação do órgão (2014, p. 24), havia também um boletim mensal de notícias enviado aos parceiros, mecanismos estes que o MEC não conseguiu organizar. O MDS ainda organizou Cadernos de Estudos, livros, resumos técnicos e outros materiais de apoio, elaborados por suas equipes técnicas e também por consultores contratados, muitas vezes sendo essas as únicas publicações oficiais relacionadas ao Pronatec.

A primeira publicação governamental tratando do Pronatec foi feita pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, por meio dos pesquisadores Maria Martha Cassiolato e Ronaldo Coutinho Garcia (2014). O trabalho analisou os arranjos político-institucionais do programa, observando como os esses arranjos de implementação estavam contribuindo para a inovação institucional da gestão das políticas públicas. Ele apontou uma considerável capacidade técnico-burocrática envolvida, mas destacou a deficiência quantitativa de pessoal na SETEC/MEC. Destacou, ainda, os processos de audiência pública e a dos fóruns nacional e estaduais, que após o estudo acabaram não ganhando espaço ao longo da execução do Programa.

O MDS organizou uma coletânea tratando do programa, com foco no Pronatec Brasil sem Miséria (MONTAGNER e MULLER, 2015). Além de haver relatos sobre as articulações com a política de assistência social, um dos artigos analisa quantitativamente a oferta, com foco na conformidade entre cursos oferecidos e a demanda ocupacional do mercado de trabalho formal (SOUSA *et al.*, 2015).

Os autores propuseram um índice de similaridade, métrica que indicou se os cursos ofertados estavam qualificando para as ocupações formais que mais geravam vínculos no mercado de trabalho do município:

por meio da aferição das semelhanças entre a quantidade de matrículas por tipos de cursos e as ocupações com maior quantidade vínculos no mercado de trabalho formal. No cômputo do indicador foram utilizadas duas fontes de dados: o registro de matrículas do Pronatec já citado e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2013 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). É importante destacar que a segunda fonte em questão permite obter o quantitativo de vínculos formais gerados em 2013 em ocupações que estão especificadas segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)

No índice de similaridade, quanto maior a correspondência dos cursos ofertados às CBOs com maior quantitativo de vínculos, mais próximo de 1 será o valor do índice. Segundo a metodologia,

65,4% dos municípios apresentam o índice acima de 0,6 com destaque para 20,2% da distribuição com índice acima de 0,8. Vale notar que, neste grupo, notou-se a maior concentração para todos os tamanhos de município; 92,3% dos com mais de 500 mil habitantes; 88,1% para os de 100 mil a 500 mil habitantes; 72,0% para os municípios de 50 mil a 100 mil habitantes; 48,2% para os municípios de 10 mil a 50 mil habitantes e 27,5% para os municípios de até 10 mil habitantes. Vale observar que, para os municípios menores, observa-se maior percentagem nas faixas superiores a 0,8%, indicando maior similitude entre os cursos escolhidos e as ocupações que oferecem oportunidades de emprego. (idem, p. 145)

Quanto à inserção no mercado de trabalho, os resultados foram no sentido de que os beneficiários do Programa Bolsa Família que participaram de cursos do Pronatec BSM mais do que dobraram sua participação no mundo do trabalho formal. O estudo ainda identificou indicadores melhores para beneficiários do Bolsa-Família do que para os demais.

Na mesma obra, Sousa, Silva e Jannuzzi (2015) também fizeram uma análise focada no cruzamento dos dados de egressos com as bases oficiais do mercado formal, mas já incluindo as bases de dados do MEI – Micro Empreendedor Individual. O estudo citado ainda pontua a necessidade de sempre se considerar que os resultados ou impactos da educação profissional não podem ser garantidos unicamente pela participação em tais programas:

Tais efeitos dependem de outros macrocondicionantes contextuais como a dinâmica econômica e oferta de novos postos de trabalho nas áreas de formação profissional realizadas, e também da existência de programas públicos associados à intermediação de mão de obra, ao apoio ao empreendedorismo e acesso a crédito, para citar alguns dos principais programas e ações a considerar (idem, p. 156).

O Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE foi contratado pelo MEC, a partir de contrato de gestão celebrado com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação – MCTI, tendo o MEC como interveniente, para desenvolver um Mapa de EPT. O objetivo final do projeto era o desenvolvimento de uma ferramenta para integrar oferta e demanda por EPT no Brasil, a partir do cenário econômico, empreendimentos a serem implantados nas diversas regiões e indicadores das mais diversas naturezas. Nessa seara, o CGEE organizou o seminário Contribuições Para o Mapa da Educação Profissional e Tecnológica em abril de 2014, estando todas as falas do evento disponíveis na internet. Posteriormente, foi lançado um livro com artigo do MEC e de especialistas a partir da dinâmica dos mercados e da EPT nas diversas regiões do país (CENTRO..., 2015). Entretanto, até o final da pesquisa, apesar de o CGEE ter entregue os produtos de caráter teórico ao MEC, o projeto não havia avançado a ponto de desenvolver a ferramenta automatizada inicialmente prevista.

O Banco Mundial também realizou um amplo trabalho envolvendo a educação profissional no país, com muitas informações fornecidas pela SETEC/MEC, incluindo alguns eventos e encontros técnicos realizados (SILVA, ALMEIDA e STROKOVA, 2015). O banco defendeu que, para reduzir a pobreza e a desigualdade, o Brasil deve melhorar as perspectivas de emprego dos pobres. A instituição defende que as políticas de inclusão produtiva para os pobres, em áreas urbanas e rurais, precisam ser revitalizadas para aumentar o foco na garantia de empregos melhores remunerados. Sobre o Pronatec e as políticas de EPT, o Banco entende que reformas incrementais devem ser feitas, aprimorando-o de maneira incremental, ampliando o monitoramento e a avaliação, a articulação com o setor privado, a adoção de currículos inovadores e a disponibilização de estágios e ferramentas de orientação profissional aos participantes do programa.

Já no contexto de restrição orçamentária iniciado em 2015, o Ministério da Fazenda elaborou estudo para avaliar o efeito da Bolsa-Formação sobre a empregabilidade e a remuneração na reinserção dos alunos egressos no mercado de trabalho formal (BARBOSA FILHO, PORTO e LIBERATO, 2016). Adotando como grupo de controle pessoas que se matricularam no Pronatec e não tiveram sua matrícula confirmada, o estudo identificou efeitos positivos apenas em casos específicos, indicando que eles devem ser usados como referência para melhoria geral do programa:

As estimativas que utilizaram como grupo de controle os trabalhadores que realizaram a pré-matrícula no Pronatec, mas não tiveram as mesmas confirmadas, sendo este o grupo de controle adequado, sugerem que o programa não foi bem-sucedido em elevar a probabilidade de reinserção no mercado de trabalho formal, tampouco elevar os rendimentos de seus egressos. O programa foi bem-sucedido em ampliar os cursos e atingir o maior número de alunos (idem, p. 18).

Na Câmara dos Deputados, a Consultora Legislativa da Área de Educação, Cultura e Desporto Ana Valeska Amaral Gomes (2016) também publicou estudo tratando do programa. A autora retomou a construção da legislação introduzida pelo programa, analisou aspectos da implementação e os principais resultados do Pronatec, apontando cenários de avanços e desafios postos.

O Tribunal de Contas da União também realizou uma série de estudos sobre o Pronatec. Um deles, o Acórdão 3.071, de 2016, pode ser considerado um dos trabalhos mais abrangentes sobre o programa. O tribunal contou com o apoio de especialistas, analisou as bases de dados do Sistec, entrevistou atores do lado da demanda e da oferta e visitou agências do SINE, cobrindo uma ampla gama de aspectos do programa. Um dos objetivos do trabalho também foi

analisar a inserção profissional dos estudantes, empregando diferentes grupos de controle e diferentes modelos econométricos para verificar se os resultados se mantinham. Foram publicados apenas os resultados em que houve convergência entre todos os modelos, demonstrando como a escolha de determinada metodologia pode resultar em conclusões diametralmente opostas. Segundo o Acórdão, os cursos FIC mostraram efeitos sobre a empregabilidade, mas não pôde ser verificado impacto sobre a renda. Essa efetividade ainda varia em função do perfil dos egressos e do eixo tecnológico do curso. O público MDS e o público da região Nordeste foram os que apresentaram empregabilidade superior à de outros públicos.

Também em 2017, foi divulgado estudo realizado em parceria do IPEA com Massachusetts Institute of Technology - MIT, Institute for the Study of Labor – IZA e Banco Mundial, tendo como objetivo verificar se os cursos da modalidade Pronatec Brasil Maior – no estudo denominados Pronatec-MDIC – afetaram o emprego e os ganhos dos mais de 300 mil *trainees* atendidos em 2014-2015 (O’CONNELL *et al.*, 2017). Os autores relatam que a literatura internacional em geral ainda discute se os cursos de capacitação para adultos não trazem impactos em termos de empregabilidade e renda. No entanto, em países sem educação básica consistente, os estudos apontam impacto positivo dos cursos de qualificação, como é demonstrado no trabalho dos próprios pesquisadores, detalhado no capítulo 3.3, que trata da atuação do MDIC no Pronatec.

Para o caso concreto, do Pronatec Brasil Maior em 2014 e 2015 e considerando apenas o mercado formal, o estudo verificou aumento de 8,6% na empregabilidade do egresso ao longo do ano seguinte. No caso de beneficiários do Programa de Seguro-Desemprego, o aumento na empregabilidade foi de 14,6%. Tal efeito não foi verificado no Pronatec como um todo, excetuando os cursos demandados pelo MDIC e seus parceiros. Entretanto, o estudo indica um caminho a ser aprofundado, já que, segundo os autores, “os melhores programas no mundo mostrariam impactos de no máximo 30%” (BRASIL, 2017, p. 81)

Outra questão interessante é que, entre os que conseguem se empregar, apenas 10% o fazem nas empresas que foram entrevistados. Para os autores, “isso leva a crer que essas empresas funcionam como ‘levantadoras de dados’, que sinalizam as necessidades do mercado de forma que outras empresas se beneficiem da mão de obra treinada”. Como hipótese para este *matching* entre demanda e egresso, a pesquisa aponta “a combinação de foco em ocupações mais estabelecidas com o acompanhamento da dinâmica regional” (idem, p. 82). O diferencial

parece ser, nesse caso, a participação do setor privado na definição da demanda, como também apontaram estudos internacionais abordados ao longo do trabalho.

Também em 2017, o Senado Federal realizou uma série de reuniões técnicas, audiências públicas e estudos sobre o programa, que culminaram na publicação do Relatório n. 06 da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, tendo como relator o Senador Roberto Muniz (PP/BA) (BRASIL, 2017). O trabalho contou com levantamento do contexto de criação, da estrutura e execução orçamentária do programa e da forma como são executadas as ações para levantamento das demandas e para oferta dos cursos. Trata-se de trabalho com conteúdo diferenciado, pois inova ao trazer falas de representantes da gestão do MEC no Governo Temer, que sucedeu a primeira fase do programa (2011-2015), abordada na presente pesquisa.

Esses levantamentos, de naturezas distintas mas bastante complementares, demonstram como, em seu primeiro ciclo (2011-2015), o Pronatec trouxe desafios consideráveis para a educação profissional brasileira. Entre os avanços verificados, muitos não são tangíveis, como o aumento do valor social da EPT, que passou a ser um assunto em voga na grande mídia, nos debates sociais e nas prioridades do Ministério da Educação. Um dos entrevistados se manifestou a respeito disso e atribuiu a confiança que o programa ganhou ao fato de todos os envolvidos serem identificados pessoalmente no sistema e cursarem sua qualificação em instituições consolidadas:

O efeito dessa formação criou uma onda naquele momento de que se precisava de capacitação, de continuidade. Começou a ser visto o valor da educação profissional, e esse é um fator-chave. O valor da educação profissional mais uma vez teve um ensaio de sofrer uma mudança, no sentido de compreender que o desenvolvimento do país passa pela formação de mão-de-obra qualificada. (E-1)

Tal entendimento era corroborado pela recorrência do assunto na mídia, pelos *cases* de sucesso divulgados em matérias e em diferentes situações. Com a economia aquecida e os níveis de emprego elevados, as histórias de sucesso levavam à redução do preconceito contra os cursos técnicos e ao crescimento de uma simpatia da população com tais cursos.

Outro aspecto importante foi a escolha de instituições de referência para a execução do Programa, o que permitiu essa mudança pela sociedade. Vindo de um processo anterior de muitos escândalos, todos os entrevistados foram unânimes em reiterar a importância do controle administrativo que fazia com que toda matrícula fosse realizada obrigatoriamente com um CPF.

3. ARTICULAÇÃO ENTRE DEMANDA E OFERTA NO PRONATEC/BOLSA-FORMAÇÃO

O presente capítulo aborda a questão do alinhamento entre demanda e oferta por educação profissional no âmbito do Pronatec. Ele se insere no atendimento a dois objetivos específicos da pesquisa, de analisar o desenho operacional da participação dos Ministérios na implementação do programa, especialmente por meio do processo de pactuação de vagas, e de registrar as estratégias adotadas pelos parceiros demandantes para mapeamento de demandas de formação profissional, mobilização de públicos e articulação com as redes de educação profissional.

O capítulo pretendeu descrever e caracterizar como o Pronatec buscou alinhar a oferta de cursos às demandas do mundo do trabalho, adotando um modelo em que ministérios responsáveis por políticas específicas e secretarias estaduais de educação levantavam a demanda, que, mediada pelo MEC, recebia recursos para ser ofertada pelos parceiros ofertantes. São apresentadas as atribuições e a forma de atuação dos parceiros demandantes e o processo de pactuação de vagas. Após, são destacados três dos ministérios participantes, conforme critérios que já foram detalhados na Introdução: MDS, MDIC e MTE.

O MDS, pelo volume de matrículas que realizou e pela articulação em nível local relacionada ao público de atendimento, o MDIC pela proximidade com o setor produtivo e as altas taxas de ocupação dos egressos e, por fim, o MTE em função do papel histórico nas políticas de EPT, cabendo uma reflexão mais aprofundada sobre como o Programa incorporou tal experiência e contou com a participação do Ministério.

O capítulo é concluído tratando do processo de pactuação de vagas entre os parceiros do programa, com uma descrição da evolução desse processo desde a criação do programa até 2015.

Pode-se afirmar que o Pronatec ajustou o panorama tradicional da EPT no Brasil, em que eram ofertados, em geral, cursos padronizados e pouco flexíveis às demandas dinâmicas do mundo de trabalho, além de haver uma concentração de ofertas voltadas às necessidades de empresas de maior porte. Mesmo estudos independentes, como o do Banco Mundial (SILVA, ALMEIDA e STROKOVA, 2015, p. 68), constatam que a articulação empreendida pelo programa teve, entre seus aspectos estruturantes, o fato de estimular uma interação, além de setores públicos, do setor privado demandando, o que incluiu a perspectiva ocupacional na dinâmica do programa – ou seja, a articulação da oferta de cursos com as demandas concretas

do mundo do trabalho, de forma a converter a conclusão do curso em ocupação e contratação efetiva para o trabalhador.

A construção desse *matching* é bastante dependente da troca e da precisão das informações disponíveis para alinhamento entre oferta e demanda, incluindo aí informações sobre previsões econômicas, dos diversos setores da economia e suas tendências, para antever as habilidades necessárias para o mundo do trabalho, em curto, médio e longo prazo. Tais informações não se encontram disponíveis em muitos países e, no caso do Brasil, existem de forma insuficiente e, as que existem, são utilizadas de maneira pouco sistemática e não integrada. Diante desse fato, fica reforçada a constatação de que, além de engajar as partes interessadas em âmbito nacional e local, a construção de capacidade institucional e individual é um grande desafio.

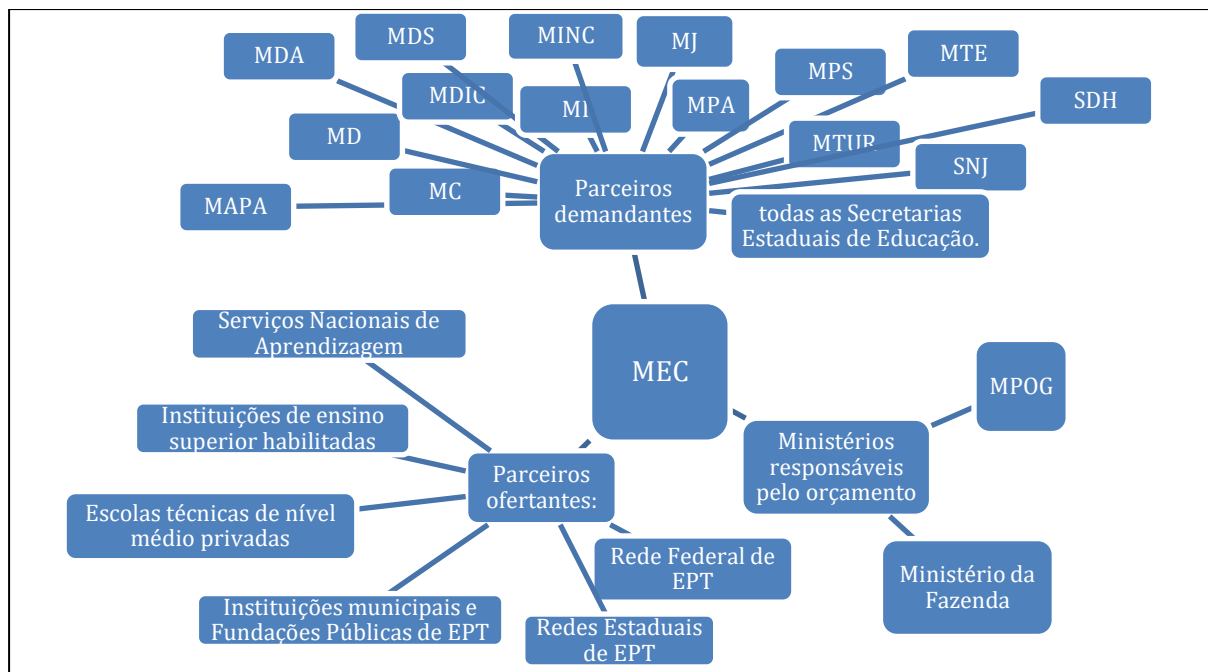
Como registram Costa e Falcão (2014, p. 28) ao tratarem da experiência do Plano Brasil sem Miséria, “mais do que formular de forma intersetorial, é preciso encontrar meios de implementar as ações dessa maneira, e de ‘dividir a conta’ e as responsabilidades da execução nessa perspectiva”. Nessa linha, as atribuições dos parceiros demandantes do Pronatec foram bastante compartilhadas, com um modelo de decisão conjunta, que se materializa por meio do processo de pactuação de vagas e do conceito de modalidades de demanda, detalhado a seguir.

3.1. OS PARCEIROS DEMANDANTES

A Lei n. 12.513/2011 definiu que o Pronatec deveria ser implementado por meio de uma rede de colaboração por adesão, que gradativamente foi sendo ampliada, envolvendo diversos atores públicos e privados. Na iniciativa, a colaboração entre os atores foi regulamentada pelo MEC, inicialmente por meio da Portaria MEC n. 185, de 12 de março de 2012, mas melhor detalhada pela Portaria MEC n. 168, de 07 de março de 2013, e posteriormente pela Portaria MEC n. 817, de 13 de agosto de 2015. Ficou estabelecido que sua execução se daria com o apoio de parceiros demandantes: as secretarias estaduais e distrital de educação e os ministérios e outros órgãos da administração pública federal que aderissem à Bolsa-Formação.

Graficamente, a rede de parceiros da Bolsa-Formação pode ser assim definida:

Gráfico 1 – Parceiros da Bolsa-Formação.



Fonte: elaboração própria.

Na divisão de competências estabelecida para o Pronatec, os parceiros demandantes definem a caracterização da demanda (localização geográfica e cursos a serem ofertados, perfil dos beneficiários, quantidade de vagas e critérios e mecanismos de seleção dos estudantes). Após, realizam a mobilização e a seleção do público beneficiário das vagas, considerando as prioridades estabelecidas em lei. Cada demandante atua para mobilizar públicos específicos, relacionados às suas políticas e projetos.

Além disso, os demandantes organizam redes e pontos de atendimento presenciais nos municípios, denominados unidades demandantes. Em geral, trata-se de parceria com estados, Distrito Federal e municípios e organizações da sociedade civil. Também cabe a eles monitorar a execução dos cursos e prever estratégias para que os egressos acessem oportunidades de trabalho, o que exige articulação entre os atores locais, muitas vezes para além das atividades que já desenvolviam. Até 2015, foram cadastradas unidades demandantes em mais de 4.300 municípios brasileiros, o que fez com que a rede do Pronatec passasse a atingir territórios até então não atendidos por EPT pública e gratuita.

A adesão ao programa se dava por meio da celebração de Acordos de Cooperação Técnica com o MEC. Participaram do programa os seguintes Ministérios, listados utilizando a nomenclatura vigente quando da execução da primeira fase do Pronatec – 2011-2015:

- i) Ministério da Educação, atuando como demandante por meio da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão e da própria SETEC, demandando para públicos específicos da Rede Federal de EPCT;
- ii) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS;
- iii) Ministério da Cultura;
- iv) Ministério da Justiça;
- v) Secretaria de Direitos Humanos – SDH;
- vi) Ministério das Comunicações;
- vii) Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência – SMPE;
- viii) Ministério do Turismo – MTur;
- ix) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento – MAPA;
- x) Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA;
- xi) Ministério do Trabalho e Previdência Social – MTE;
- xii) Ministério do Meio Ambiente - MMA;
- xiii) Ministério da Defesa;
- xiv) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio – MDIC;
- xv) Ministério da Saúde.

Considerando a diversidade de instituições e públicos envolvidos, o entrevistado E-1 relata que um dos desafios foi construir um modelo que abstraísse e abarcasse as necessidades individuais de cada parceiro. No entanto, era necessário estabelecer parâmetros únicos, passíveis de gerar indicadores únicos, aderentes aos conceitos do programa e que gerassem um modelo de oferta comum, sem sobreposições ou isolados, para não incorrer no modelo dos programas anteriores. Em nível de gestão e de implementação era preciso marcar essas diferenças dentro de um conceito unificado, fazendo com que até na sala de aula as necessidades dos parceiros fossem atendidas:

A gente conseguiu reduzir o esforço de construção de solução tecnológica e ao mesmo tempo tinha um discurso muito amplo para falar com o demandante, não era aquela história de fazer um puxadinho aqui, um puxadinho ali. A gente foi percebendo as especificidades, o que se, por um lado, os demandantes ficaram muito insatisfeitos por terem perdido o recurso, a condução do processo, na minha leitura, quis dizer o seguinte, ‘eu vou atender a minha política, o MEC vai fazer tudo para mim e eu não vou ter que botar dinheiro’. Essa foi a tradução que levou à aproximação. (...) O parceiro demandante só se tornou parceiro

quando ele entendeu que era ele quem definia as vagas, muito pelo modelo do MEC em que ele coordenava, mas não mandava.

Gestores entrevistados por Pedrosa (2016, p. 76) afirmam que entre os desafios nesse âmbito, merecem destaque a necessidade de aperfeiçoamento dos

instrumentos de adequação das ofertas às demandas, considerando não apenas o poder de mobilização dos parceiros demandantes, mas também o aprimoramento dos mapas de demandas, para propiciar uma oferta de cursos que tenha maior aderência às oportunidades de ocupação existentes em cada localidade.

Outro desafio consiste em planejar a oferta no conjunto das redes, evitando sobreposições. Especialmente quando da execução inicial do programa, era preciso que cada rede atuasse, “cada vez mais, de forma complementar e cooperativa, especializando-se na oferta de determinados cursos e no atendimento de públicos conforme seus perfis institucionais e suas experiências em cada área da educação profissional” (idem).

Para isso, era necessário que houvesse diálogo em todas as direções: dos parceiros para o MEC e entre os parceiros:

O programa trabalhava com transparência e critérios, então o critério era discutido entre os parceiros. Desde antes da definição até a sequência, com transparência do que estava acontecendo. Eram uma, duas, três reuniões discutindo o que estava havendo. E aí quem não concordava contestava os dados, voltava para poder fazer estudos e simulações próprias que embasassem a discussão. Estudos maiores que historicamente nunca haviam sido realizados sistematicamente. Até então era sempre o discurso do ‘preciso de 50 mil vagas’.

O entrevistado ainda afirma que outro aspecto que o Pronatec induziu foi a negociação e a pactuação também em outros níveis, seja dos ministérios com seus parceiros locais ou entre municípios. Para ele, se passou a um modelo de pactuação permanente do tipo “você precisa, o município ‘x’ precisa, outro município também precisa, mas vamos ver o que que é possível atender”, o que para o entrevistado foi o que viabilizou ampliar a cobertura de municípios da forma como foi feito, com critérios que traduzissem essa visão compartilhada.

Além disso, a forma como cada ministério se empoderava para participar das discussões da pactuação, o perfil e o peso do responsável que ele enviava para as reuniões de demandantes começaram a fazer diferença no resultado das vagas que eram a ele destinadas.

Eu acho que a participação do demandante se deu quando ele percebeu, ‘ou eu me preparo ou eu perco vagas’. Porque criou-se uma concorrência, a tensão dos demandantes não era exatamente com o MEC na minha leitura, era entre eles, porque eles viam que é a diferença de força política deles era muito grande. Alguns Ministérios botavam gente de mais peso para essa disputa.

Nesse cenário, Deitos, Lara e Zanardini (2015, p. 988) constatam que

o Pronatec, como programa integrador da política educacional para a educação profissional no país, assume a forma estruturante articuladora nacional no conjunto de ações educativas e formativas da força de trabalho e, conseqüentemente, das estratégias viabilizadoras das políticas macroeconômicas adotadas. Neste sentido, as diretrizes governamentais comprovam a dinâmica centralizadora e articuladora que assume o Pronatec para o conjunto das políticas adotadas para a educação profissional.

De maneira mais aprofundada, o Tribunal de Contas da União também analisou essa questão e incluiu no escopo de suas auditorias o propósito de compreender como os parceiros demandantes elaboram seus Mapas de Demandas Específicas – MDE. O Acórdão n. 3.071, de 2016, teve como um de seus diferenciais mergulhar na fase de negociação com a sociedade civil organizada e o setor produtivo, a partir das definições do art. 33 da Portaria MEC n. 817, de 2015.

A seguir, estão detalhadas as possibilidades de atendimento para cada público, até 2015. A tabela relaciona cada público específico com a unidade que ele devia procurar para acessar os cursos do Pronatec, ou seja, as unidades demandantes:

Tabela 4 – Unidades demandantes conforme público-alvo do Pronatec/Bolsa-Formação (2011-2015)

PÚBLICO ALVO	QUEM PROCURAR
Estudantes do ensino médio da rede pública	Unidades de ensino da educação básica que tenham ensino médio, e/ou secretaria estadual e distrital de educação.
Cadastrados no CadÚnico	Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, vinculados às prefeituras, e/ou secretarias estaduais de assistência social.
Mulheres Cadastradas no CadÚnico	
Jovens e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto	
Jovens em situação de vulnerabilidade social que participam do Projeto Vira Vida	
Beneficiários do Seguro-Desemprego	SINE e outras agências do trabalhador
Trabalhadores	
Participantes do Programa Jovem Aprendiz	
Cidadãos interessados em realizar processo de certificação de saberes	
Jovens que participam do ProJovem Trabalhador	
Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar nos setores de turismo, hospitalidade ou lazer	Secretarias estaduais e municipais de turismo

PÚBLICO ALVO	QUEM PROCURAR
Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar nos setores de turismo, hospitalidade ou lazer	Empresas do setor de turismo, hospitalidade e lazer
Jovens em situação de vulnerabilidade egressos do Projeto Vira Vida	Secretarias estaduais e municipais de turismo
Praças do Exército em prestação de serviço Militar	Comando local do Exército
Praças da Aeronáutica em prestação de serviço Militar	Comando da Aeronáutica
Praças da Marinha em prestação de serviço Militar	Comando da Marinha
Praças do Exército que deram baixa do Serviço Militar nos últimos 12 meses e Atiradores de Tiro de Guerra	Organizações militares
Praças da Aeronáutica que deram baixa do Serviço Militar nos últimos 12 meses	Comando da Aeronáutica
Praças da Marinha que deram baixa do Serviço Militar nos últimos 12 meses	Comando da Marinha
Trabalhadores que atuam ou pretende atuar no setor aquaviário	Órgãos de execução do sistema de ensino profissional marítimo
Público da agricultura familiar, povos e comunidades tradicionais e da Reforma Agrária	EMATER, ATER, SEAPROF, Sindicatos
Jovens e adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa em meio fechado	Órgãos estaduais de execução do sistema socioeducativo
Pessoas com deficiência	Órgãos de gestão da política da pessoa com deficiência; entidades representativas da sociedade civil vinculadas à política da pessoa com deficiência
População em situação de rua	
Trabalhadores para os setores relacionados ao Plano Brasil Maior	Entidades representativas da indústria
Trabalhadores que atuam ou pretendem atuar nas áreas de produção, programação e distribuição de informações e dados sobre plataformas de radiodifusão ou telecomunicações	Prefeituras participantes do Programa Cidades Digitais. Associações e Federações de empresas do setor. Convenientes do programa de Conteúdos Digitais Criativos
Privados de liberdade em regime aberto e semiaberto e egressos de Estabelecimentos Penais	Unidades prisionais; secretarias estaduais de administração prisional ou órgãos congêneres; grupo de monitoramento da execução penal vinculado ao Conselho Nacional de Justiça
Cumpridores de penas Sistemas Penitenciários em regime fechado	
Trabalhadores em processo de reabilitação profissional	Postos do INSS
Trabalhadores para atender as demandas do mercado cultural	Secretarias estaduais e municipais de cultura
Pescadores e aquicultores que atuam ou pretendem atuar nos setores pesqueiros e aquícola	Superintendências federais da pesca e aquicultura

PÚBLICO ALVO	QUEM PROCURAR
Jovens que participam do Pronatec ProJovem Urbano	Secretarias municipais e estaduais de educação
Egressos do ensino fundamental, inclusive na modalidade EJA e do Pronatec ProJovem Urbano com idade igual ou superior a 18 anos	Secretarias municipais e estaduais (órgãos gestores da EJA e do ProJovem)
Egressos do ensino fundamental, inclusive na modalidade EJA e do Pronatec ProJovem Urbano com idade igual ou superior a 18 anos	Secretarias municipais e estaduais (órgãos gestores da EJA e do ProJovem)
Estudantes matriculados no ensino fundamental EJA com idade igual ou superior a 15 anos, e no ensino médio EJA com idade igual ou superior a 18 anos	Secretarias municipais e secretarias estaduais (órgãos gestores da EJA)
Pessoas que atuam direta ou indiretamente em atividades relacionadas à defesa civil	Coordenações locais de defesa civil

Fonte: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/cursos-pronatec>>. Acesso em 28 mai. 2017.

A partir desse cenário, o presente trabalho optou por aprofundar a atuação de três dos ministérios envolvidos, conforme critérios já detalhados. Esse aprofundamento é baseado na compreensão de que os diferentes contextos de implementação podem fazer com que uma mesma norma, uma mesma previsão, produza resultados diversos em cada campo, em termos de atuação, engajamento, relacionamento entre órgãos etc. Como afirmam Arretche (2001) e Lotta (2010), as instituições impactam as práticas e, por sua vez, são impactadas pelas ações, referências, valores e contextos dos atores envolvidos.

3.2. A ATUAÇÃO DO MDS - PRONATEC BRASIL SEM MISÉRIA

Do ponto de vista da mobilização de estudantes e de um dos públicos principais do Programa, os extremamente pobres, o MDS atuou articulando suas ações ao Pronatec e, com isso, a uma série de outras políticas da Esplanada. Ele foi um dos primeiros parceiros do Pronatec, pois já estava participando da formulação de um programa que levaria cursos de qualificação profissional a beneficiários do Bolsa-Família, quando houve a decisão de governo de unificar todas essas ações no Pronatec, como relatado no capítulo 2.2.

Para o entrevistado E-2, o MDS e o MEC foram os ministérios que compreenderam a nova configuração proposta. Para ele, o MDS tinha um público-alvo bem definido e conhecia a linguagem e as necessidades desse público. O MEC, por sua vez, possuía os instrumentos

para operacionalizar uma ação de capacitação em escala. Nesse sentido, e a partir da opção adotada pelos dois ministérios, desde o início da atuação conjunta foi muito forte entre as pastas.

Antes do Pronatec, o MDS já havia buscado estimular o acesso de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza a programas de qualificação profissional, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Entretanto, segundo Müller, Cardoso *et al.* (2015, p. 48), três obstáculos inviabilizaram o crescimento em escala das ações:

- Mobilização do público: as ofertas de cursos eram realizadas de forma tradicional (quatro horas por dia, em horário comercial, durante os dias da semana), desconsiderando tratar-se de pessoas ocupadas em trabalhos precários, com longa jornada de trabalho e com baixo acesso aos serviços de cuidados, especialmente creches;
- Coordenação local: as ofertas eram estruturadas de modo centralizado na esfera federal, com pouca articulação institucional no nível local, em particular junto às prefeituras municipais, o que dificultava os processos de mobilização, matrícula e acompanhamento dos alunos; e
- Adequação dos cursos ao perfil do público e ao mercado de trabalho local: tratando-se de público com escolaridade baixa (ensino fundamental completo/incompleto), a oferta de cursos demonstrou dificuldades em conciliar pré-requisitos de escolaridade adequados ao público e conexão dos cursos com o mercado de trabalho local, de modo a ampliar as possibilidades de inserção digna no mundo do trabalho.

Por essa razão, um dos pressupostos do programa foi a realização de provas de conceito, com turmas piloto que antecedessem a publicação dos normativos que dariam início à implementação. Este é um ponto a ser destacado, tendo em vista não ser comum haver possibilidade de testes com a antecedência necessária para o planejamento de políticas na administração pública brasileira. O aprendizado decorrente da prova de conceito levou à formulação do desenho operacional da modalidade Pronatec BSM e serviu de parâmetro para a Bolsa-Formação como um todo, que iniciou suas atividades em ainda em 2011, ainda que a publicação da Lei do Pronatec tenha se dado somente em 26 de outubro daquele ano.

As principais lições extraídas da prova de conceito realizada, segundo os autores, foram que:

- A mobilização deveria ser feita em regime de busca ativa, indo além da comunicação visual (panfletos) e do contato telefônico e buscando contato direto com os beneficiários;
- Era necessário estabelecer diretrizes para o acolhimento dos beneficiários nas unidades ofertantes, a fim de quebrar preconceitos e adequar o processo de ensino-aprendizagem às especificidades do público;
- A obrigatoriedade de comprovação de escolaridade era excludente. Vários alunos tiveram seus diplomas ou históricos escolares extraviados e a emissão de segunda via pelas Secretarias Estaduais de Educação é morosa, inviabilizando a participação nos cursos de qualificação;
- Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) responsáveis pela mobilização de beneficiários deveriam possuir estrutura

tecnológica mínima, a fim de realizar o processo de pré-matrícula no sistema informatizado disponibilizado pelo MEC (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec);

- A identificação dos beneficiários do Pronatec/BSM por meio de marca nos uniformes escolares deveria ser evitada, pois cria constrangimento e estigmatizações; e
- As Unidades Ofertantes deveriam priorizar a oferta de cursos de forma flexível (dias alternados e turno matutino ou noturno) para possibilitar que os alunos trabalhem. (idem, 2015, p. 49)

Já no início do programa, se percebeu que a gestão municipal da maioria dos municípios não possuía “leitura estratégica, baseada em dados, sobre a dinâmica do mercado local para direcionar a oferta de cursos. Em suma, foi constatado que esse mapeamento da demanda por mão de obra parece não estar ao alcance das secretarias municipais”, como relatam Varella, Lariú *et al.* (2015, p. 110). Os autores constataram, ainda, que a atuação da gestão municipal para o encaminhamento dos alunos concluintes ao mercado de trabalho era ainda mais escassa, o que também demonstrava um ponto fraco para o sucesso da política e uma questão a ser trabalhada em sua formulação.

Com isso, foi necessário prever a institucionalização de espaços que viabilizassem o diálogo entre as entidades governamentais e as próprias instituições ofertantes de cursos, que em geral possuem um conhecimento acumulado sobre a dinâmica local. Entretanto, esse processo ocorreu com alguns percalços, porque os órgãos e entidades não são estruturados para trabalhar dessa forma. Nesse contexto, os autores apontam que isso gerou outros dois problemas:

O primeiro é que, sendo as unidades ofertantes a parte contratada, o seu empoderamento no processo decisório estratégico de cursos ofertados gera um potencial conflito entre o interesse público e o interesse da unidade em propor cursos sobre os quais já possui *know-how* e costume em ofertar (“oferta de prateleira”). O segundo problema é que o conhecimento do mercado (e, conseqüentemente, a *expertise* na oferta) dessas unidades não tem um olhar necessariamente voltado ao público desejado para a política (idem).

Assim, foram se intensificando as ações para fomentar a articulação com as políticas de assistência social por meio dos órgãos municipais, o que contribuiu sobremaneira para a focalização do Programa. Havia um desafio concreto de se mobilizar e garantir que o público do Cadastro Único fosse efetivamente envolvido no Pronatec, já que interessava ao programa ampliar o atendimento deste público e que a prova de conceito havia mostrado que se não houvesse busca ativa, os erros dos programas anteriores seriam repetidos.

Com isso, o MDS adotou a linha de entendimento de que a integração dos usuários ao mercado de trabalho se configurava como um dos objetivos também da política de assistência

social. Entretanto, como relata Amâncio (2015), este entendimento não é uniforme no campo e foi necessária uma construção histórica para levar a esse modelo de atuação. Passando pelo programa Próximo Passo, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação – PNQ, em 2008, e por mudanças nos normativos do campo da assistência social, a clivagem neste quesito de articulação com a rede de assistência social se deu com a criação do programa Acessuas/Trabalho, que financiava ações de articulação, mobilização, encaminhamento, monitoramento e suporte ao Pronatec BSM nos municípios.

O Acessuas/Trabalho foi uma iniciativa complementar ao Pronatec que buscou dar materialidade aos aspectos de intersetorialidade e transversalidade necessários para a efetividade do programa. Segundo a autora, era necessário institucionalizar as práticas a serem adotadas pela assistência social, de forma a superar a histórica “confusão” entre as funções da assistência social, rompendo com práticas tutelares e fragmentárias, pouco eficazes e não garantidoras de direitos:

[O Acessuas/Trabalho] busca diminuir a sobrecarga de trabalho gerada pelo Pronatec/BSM sobre as equipes dos CRAS e pode auxiliar no sentido de realizar as mediações necessárias entre a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Com o Acessuas/Trabalho, tornou-se possível ter equipes exclusivas do programa que puderam aprimorar o acompanhamento da qualidade dos cursos e das dificuldades enfrentadas pelos alunos, o que pode reduzir a evasão e melhorar o encadeamento entre expectativas e resultados do programa. (idem, 2015, p. 82)

Objetivamente, tais ações podem ser assim definidas:

o cumprimento das muitas tarefas de mobilização do público do programa, uma vez que os municípios puderam informar a realização de palestras, oficinas, reuniões com lideranças comunitárias, e movimento e organizações sociais; foram realizadas visitas aos domicílios de beneficiários do BPC e de outros grupos potenciais. E múltiplas ações de divulgação dos períodos de matrículas para cursos por meio inserções em rádios, TV local, redes sociais, carro de som, jornais e panfletos impressos. Uma das principais atividades pactuada com os municípios que recebem recursos do Acessuas Trabalho é a realização de atividades de mobilização junto ao público inscrito no Cadastro Único para Políticas Sociais. (...) O programa também aporta recursos para deslocamento das equipes, o que pode aprimorar o diagnóstico das demandas específicas dos territórios, e para insumos básicos como telefones, computadores, impressores, que eram entraves também significativos para a gestão do Pronatec/BSM nos municípios. Ainda possibilita e financia a elaboração de materiais de divulgação e cartilhas informativas que podem ajudar no maior alcance do público e na propagação de informações mais específicas e aprofundadas sobre os cursos e oportunidades (idem, p. 87).

Entretanto, apesar desse esforço, muitas fragilidades permanecem na gestão municipal do programa. Estudos de casos no Rio Grande do Norte (BRASIL, 2016b, p. 9), por exemplo, indicou que “os responsáveis municipais pela pré-matrícula dos alunos não possuíam conhecimento suficiente sobre o conteúdo dos cursos, nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho”, o que dificulta a orientação do público para escolha adequada do curso e cria as bases para o aumento da evasão. Também foi verificado que a maioria dos municípios analisados no estudo não utilizava dados ou informações sistematizadas da dinâmica do mercado local, não dispondo de elementos qualificados para o direcionamento dos cursos.

Do ponto de vista local, a inclusão de outros atores com interesses diferentes no processo de definição dos cursos a serem ofertados levou a um modelo de pactuação mais transparente e com maior capacidade de diálogo. Ao abordar o público do MDS, Varella, Lariú *et al.* (2015, p. 111) afirmam que:

Nos casos em que se estabeleceram fóruns de diálogo entre o município, as unidades ofertantes, os sindicatos e as associações patronais e/ou de trabalhadores, observaram-se choques de interesses e tensionamentos entre os participantes envolvidos na pactuação. Essas dificuldades de barganha são, em certa medida, inerentes a um modelo de pactuação de cursos mais transparente e com maior capacidade de escuta e de diálogo com os atores sociais envolvidos. Sua vantagem é a mitigação dos riscos de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes via inclusão de outros atores com interesses diferentes e, em certo sentido, mais próximos do objetivo central do programa, que é a inclusão produtiva com qualidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Por fim, cabe registrar que a participação do MDS, Ministério forte e com grande prestígio político e técnico na Esplanada, foi fundamental para a priorização da inclusão produtiva na agenda de governo vigente. Nesse ponto, o Banco Mundial constata que entender a EPT como política de inclusão produtiva foi um avanço brasileiro que deve ser replicado em outros países:

As inovações do Brasil nesta área têm servido de exemplo para outros países, particularmente a abordagem de atrelar a inclusão produtiva a um programa emblemático de apoio ao rendimento (o Bolsa Família) e do uso de ferramentas que focam a assistência social (como o Cadastro Único) para identificar os beneficiários e direcionar o apoio. (...) A agenda de inclusão produtiva vai além de um único ministério, ou mesmo do próprio governo. A inclusão produtiva é um compromisso global para enfrentar o desafio de longo prazo de ajudar os pobres a conquistar e manter empregos melhores e mais produtivos (SILVA, ALMEIDA e STROKOVA, 2015, p. 136)

Somado a esse desafio, talvez a grande inovação da Bolsa-Formação do Pronatec tenha sido casar as demandas de públicos com as de setores produtivos, sincronizando essas necessidades:

o MDS entendeu que ele era o grande complemento que precisava para todas as modalidades de demandas. Ou seja, o MDIC dizia, preciso formar profissionais nessa área, mas com baixíssima capacidade de mobilizar o público para fazer o curso. Quando o MDS entendeu que o público era o dele, mas ainda que ele não definisse o curso, que o curso poderia ser por outros Ministérios, enfim... aí o casamento começou a se tornar perfeito porque houve uma sinergia. Mas do que o processo de competição passou a ter um processo de colaboração entre os diversos participantes (M3). (PEDROSA, 2016, p. 64)

Cabe registrar, ainda, que este público sempre teve seu atendimento maculado por preconceitos relacionados à capacidade, ao interesse e ao potencial objetivo de os estudantes mais vulneráveis participarem, concluírem os estudos e mesmo se integrarem aos ambientes profissionais após os cursos. E, infelizmente, este preconceito se dava por ambas as partes envolvidas nesta relação: instituições de ensino, acostumadas a receber estudantes escolarizados e de certo ponto de vista mais elitizados e, de outro lado, as empresas demandantes dos cursos.

3.3. A ATUAÇÃO DO MDIC - PRONATEC BRASIL MAIOR

Entre os demandantes, também merece destaque a atuação do MDIC, que, assim como o MDS, empreendeu todos seus esforços para a integração das equipes de áreas especializadas com os demais parceiros. O MDIC mudou a sua maneira de trabalhar, criou estrutura específica para o Pronatec e desenvolveu ferramentas para gestão de sua demanda, que formou a modalidade Pronatec Brasil Maior da Bolsa-Formação.

A atuação do Ministério no Programa foi motivada pela percepção do órgão de que o Pronatec tinha pleno alinhamento em relação à missão da pasta, de incentivar o crescimento econômico e o desenvolvimento da indústria. Em 2011, ano da criação do Programa, pesquisa encomendada pela CNI indicou que 69% das empresas enfrentavam dificuldades para contratar mão de obra qualificada (CNI, 2011), corroborando o entendimento consensuado de que a baixa produtividade do País tem como uma de suas causas a carência de trabalhadores qualificados, gerando alta rotatividade no mercado de trabalho e baixa competitividade da economia brasileira em nível global. Nessa linha, um dos entrevistados afirma que:

o MDIC já vinha detectando uma convergência entre interesses ou a missão da Pasta e o papel que o Pronatec desempenhava. Mas e qual era essa convergência? A gente estava numa situação em que o país estava com quatro por cento de desemprego, mas que as empresas tinham uma dificuldade muito grande de encontrar a mão de obra qualificada para poder atender suas demandas. Então a gente entendeu que era importante o MDIC participar dessa política de capacitação para não deixar com que a indústria perdesse a janela de oportunidade de fazer uma modernização industrial e ganhar mercados. Então os objetivos do MDIC foram dois: modernizar a indústria e ajudar a indústria a ganhar mercado. E isso envolveu ter que lidar com a área de capacitação, para poder fazer essa adequação que a mão de obra precisava para poder atender o setor produtivo. (E-3)

Inicialmente, em 2012, o ministério montou uma equipe de três pessoas para se aproximar da indústria e verificar com o setor se a estratégia que estava sendo proposta para o Pronatec Brasil Maior era viável ou não para as necessidades das empresas, fossem elas de médio ou grande porte. Daí surge um dos pontos a serem destacados na atuação do MDIC: o desenvolvimento de uma metodologia de Mapa de Demanda com informações obtidas diretamente dos setores de recursos humanos das empresas.

Foi montado um piloto, coletando informações com um grupo de empresas e de associações representativas de empresas, sobre quais eram os profissionais necessários e que as empresas estavam tendo dificuldade de encontrar no mercado, o que formou o primeiro mapa de demanda do MDIC:

A gente nunca olhou pro curso. Os cursos que o SENAI ou os Institutos Federais ofertavam nunca foram nossa referência. A nossa meta sempre foi primeiro ouvir da empresa que profissional que eu procuro no mercado e não encontro, para depois tentar fazer o *matchmaking* com o SENAI e com os IFs. Então a gente primeiro botou essa equipe de três pessoas que tiveram essa missão de articular com o setor privado, tentando fazer no território nacional da maneira mais capilarizada possível, mas com a equipe pequena a gente fez o levantamento preliminar, que se eu não estiver enganado, levantou mais ou menos 50 mil demandas, não é nem vagas, sendo que a gente conseguiu receber a demanda por 50 mil profissionais que precisavam ser contratados. Você vê a diferença da nossa abordagem, a nossa abordagem não é quantas mil vagas eu quero no Pronatec, não era isso. Há 50 mil vagas abertas nas empresas aguardando gente qualificada que não existe. (E-3)

Representantes do Ministério argumentaram para Pedrosa (2016, p. 106) que esse olhar permitia a identificação de propostas “sem contaminação por avaliações subjetivas de atores não relacionados diretamente com as expectativas de cada possível contratante”.

Como o montante de demandas era incompatível com a disponibilidade orçamentária do programa para atendimento integral, primeiramente foi feito um esforço de casar essa demanda com as demandas por qualificação dos outros ministérios, o que não teve sucesso.

Este é um ponto interessante, que levanta um ponto de atenção sobre os motivos que fazem as demandas das empresas interessadas em contratar serem diferentes dos cursos ofertados pelas instituições ou mesmo demandados por outros atores. Esse aspecto foi considerado na forma como o Ministério se colocou para organizar a demanda para o ano seguinte, 2013.

O primeiro passo para garantir o atendimento da demanda existente e qualificar o processo foi mais do que dobrar o tamanho da equipe, que passou a ser formada por seis técnicos, um estagiário e um coordenador, perfazendo oito pessoas. Neste ponto, cabe registrar que a equipe já superava o tamanho da área técnica responsável pela Bolsa-Formação no âmbito do MEC, sem diferenciar os perfis dos técnicos.

As equipes do MDIC se utilizavam das associações de empresas dos estados para organizar palestras com os setores de recursos humanos das empresas, divulgando a oportunidade de terem cursos específicos para as suas necessidades, de forma gratuita. A única contrapartida necessária para as empresas era o fornecimento de informações detalhadas sobre os perfis profissionais necessários, para formação inicial ou requalificação.

Inicialmente, as associações de empresas seriam as responsáveis por tal consolidação em nível local. No entanto, os técnicos do ministério perceberam que as entidades nem sempre levantavam as demandas com o mesmo detalhe, o que fazia com que os números enviados ao Ministério não correspondessem à realidade. Passou-se, então, a um modelo de envio direto das empresas para o Ministério, com as associações auxiliando apenas na organização dos eventos de divulgação, que eram direcionados aos setores de gestão de pessoas e não a dirigentes, o que também aumentava a fidedignidade das informações prestadas, já que as próprias áreas técnicas de gestão de pessoas dispunham das informações prestadas pelos ministérios.

Do ponto de vista econômico, a confluência de demandas de diversas empresas de uma região, tornava viável o atendimento, o que não seria possível individualmente. As empresas de médio porte por si não dispunham de recursos para treinar novos colaboradores ou requalificar suas equipes, os municípios também não. Com a unificação das demandas, ficava mais barato e era possível atender um público maior.

As demandas eram registradas em uma planilha própria, que exigia o CNPJ da empresa interessada em contratar os beneficiários do programa ou em requalificar os trabalhadores empregados, sendo que cada um desses perfis representou cerca de 50% dos beneficiários

Pronatec Brasil Maior¹⁵. Segundo os gestores do programa informaram ao TCU, essa estreita interação com o setor produtivo fez com que a taxa de contratação das turmas demandadas pelo MDIC passasse de 60%, chegando em alguns casos a 90% quando a economia estava aquecida (BRASIL, 2016b, p. 10).

Além da metodologia, o Ministério também especificou e contratou o desenvolvimento de um sistema de automação deste processo, de forma a aumentar as capacidades de análise e de qualificar ainda mais seu levantamento de demandas junto aos setores produtivos, o que sem dúvida o empoderaria para aumentar sua parcela de vagas no Pronatec. Por outro lado, com o processo automatizado desde a prestação de informações pela empresa, seria possível com a mesma equipe processar um levantamento de demandas maior.

Entre os entraves para a execução do Programa, pode-se afirmar que ao MDIC três questões foram marcantes: a rigidez da organização dos ofertantes, que exigiu ações de indução para adaptação dos cursos; os problemas de TI que geravam dificuldade de acesso a dados gerenciais sobre o programa; e a “concorrência” por vagas entre ministérios com metodologias de levantamento de demanda muito distintas em termos de aderência ao mercado de trabalho.

Quanto à inflexibilidade de muitos parceiros ofertantes, seja na escolha dos cursos ou na configuração de seus projetos pedagógicos, na percepção do Ministério, as escolas sempre preferiam oferecer os cursos que elas já tinham. No entanto, como o modelo de levantamento do MDIC não considerava essa tradição e sim as demandas atuais da indústria, era necessário um trabalho de convencimento constante, levado a cabo pelo MDIC junto ao SENAI Nacional, com estratégias de adesão junto aos Departamentos Regionais do SENAI, inclusive mediante reflexo na distribuição dos recursos.

Segundo um dos entrevistados, o próprio SENAI começou a trabalhar com indução de vagas internamente, para que, mesmo que houvesse tendência de ofertar somente cursos mais tradicionais, as unidades SENAI iniciassem atendendo à demanda das empresas mapeadas pelo MDIC. Depois, caso ainda houvesse capacidade institucional, as unidades poderiam propor outros cursos, mas somente depois de atender ao MDIC.

¹⁵ Sobre a necessidade de requalificar empregados *versus* a alta rotatividade no mercado de trabalho brasileiro, cabe esclarecer que “a baixa qualificação torna menos custoso ao empregado mudar de emprego, o que estimula a rotatividade. E, por outro lado, a elevada rotatividade desestimula o empregador e investir na qualificação do empregado, gerando um círculo vicioso que onera o País” (BRASIL, 2017, p. 39).

Outra questão que o MDIC reitera como fulcral era a dificuldade de acesso a dados gerenciais sobre o programa, o que prejudicava a focalização e o avanço nas estratégias a serem adotadas:

Apesar de a equipe do MEC ser pequena, a gente não sentia, a gente percebia que todos os problemas eram decorrentes da TI. Era a TI que não conseguia resolver os problemas e a equipe da SETEC tentando resolver. (...) Não tinha relatório, tinha dificuldade de saber quais eram as escolas que não estavam tentando se adaptar. Por exemplo, quais eram as escolas que não estavam dando prioridade para demanda prioritária, tinha dificuldade de chegar nelas. Como eu não tinha essas informações, eu acabava construindo essa rede de informações via SENAI Nacional (E-3).

Por fim, foi reiteradamente manifestado o descontentamento em relação à diferença de atuação entre a mais de uma dezena de parceiros demandantes, já que o MDIC empreendeu um esforço técnico de qualificação da demanda que não ocorreu em outros ministérios. Ao olhar dos entrevistados de Pedrosa (2016, p. 107), o MDIC

sempre tem que disputar com os outros Ministérios e isso nos incomoda muito, porque tem outros Ministérios que não têm esse cuidado na hora de fazer a qualificação, eles simplesmente fazem a colocação do pessoal nas salas, independente se aquilo vai ou não gerar resultados. É o MEC quem decide e já pedimos várias vezes para que se tenha critérios objetivos e principalmente de performance do Programa para você fazer a alocação de vagas de um ano para outro. (D2).

No mesmo sentido, o entrevistado E-3 aponta que a participação de um grande número de ministérios prejudicava a priorização que mereciam as vagas com potencial de ocupação imediata. Com muitos parceiros envolvidos, criava-se uma certa “concorrência” entre os órgãos, sendo que alguns deles eram mais permeáveis a demandas políticas locais. As articulações para registro de demandas pelos CRAS, por exemplo, nem sempre consideravam as informações técnicas do mercado local ou os indicadores disponibilizados pelo MDS, de forma que as lideranças locais pudessem atender o público com cursos de seu interesse, mas na maioria das vezes sem uma ligação específica com vagas disponíveis em empresas, em cursos generalistas. O que amenizava a situação é o fato de a empregabilidade dos cursos demandados pelo MDIC ser muito alta, o que facilitava as discussões e fazia com que muitas vezes outros demandantes abrissem mão de suas vagas para que o estudante pudesse já ter a oportunidade ocupacional mais próxima.

Por outro lado, mas ainda falando de lacunas do desenho operacional à efetividade do programa, relatório do Senado Federal aponta a avaliação de que o tempo decorrido para a realização de rodadas de pactuação e mesmo o cronograma de duas pactuações anuais não correspondia à tempestividade necessária ao setor produtivo (BRASIL, 2017, p. 46).

Da mesma maneira, para atendimento das demandas do setor produtivo, é necessária a abertura das instituições para ajustes no currículo dos cursos, como é da natureza da formação inicial e continuada. Segundo relatório do Senado Federal, representantes do MDIC e do MDS, em 2017, relataram cerca resistência das instituições a adaptar os cursos às necessidades do mercado. Como exemplo, citamos a manifestação do MDIC: “80% das vagas do MDIC foram para o Sistema S, pois parecia haver falta de interesse das redes públicas de ensino técnico em alterar seus currículos para atender ao mercado” (idem, p. 46). Isso demonstra um ponto de atenção a ser vencido e a necessidade de as instituições públicas se aproximarem do setor produtivo e dos públicos mais vulneráveis, o que nem sempre acontece, apesar de ter havido, nos últimos anos, uma série de políticas do MEC de incentivo a essas aproximações.

Nesse ponto, cabe registrar que, num exercício de pensar o futuro, o entrevistado apontou que já seria possível realizar a política sem o MEC, após a *expertise* desenvolvida durante o Pronatec. No caso de um ministério que se aprofundou na política e desenvolveu ferramentas para tanto, especialmente um sistema informatizado parametrizado com a experiência do Pronatec, a disponibilidade de recursos acaba sendo o ativo que diferencia a celebração de parcerias ou não e, portanto, a intenção em trabalhar em rede com os demais parceiros ou construir uma política isolada. Vê-se, com isso, um paradoxo, de que o programa amadureceu e foi incorporado organicamente pelo órgão, o que é positivo, mas também deixa aberta uma lacuna quanto a possíveis políticas fragmentadas de qualificação profissional entre diversos órgãos, caso a coordenação da rede do Pronatec, ou de outro programa que venha a substituí-lo, não disponha de estratégias para coesão dessa rede de parceiros.

3.4. A ATUAÇÃO DO MTE - PRONATEC TRABALHADOR E PRONATEC SEGURO-DESEMPREGO

O MTE iniciou sua participação no Pronatec em meados de 2013, com celebração de Acordo de Cooperação Técnica apenas no final daquele ano, ou seja, dois anos após a criação do programa. Ainda que tenha assinado a Lei do Pronatec, na fase de formulação do Programa, em 2011, sua participação se ateve à questão de suspender o benefício do Programa de Seguro-Desemprego daqueles que se recusassem a participar de cursos com o seu perfil, caso fossem reincidentes em determinado período. Magalhães (2015) detalhou este processo, regulamentado após a edição da Lei do Pronatec pelo Decreto n. 7.721, de 16 de abril de 2012, em que passou

a estar previsto que reincidentes pela terceira vez no Programa de Seguro-Desemprego deveriam se matricular em cursos de qualificação profissional para terem acesso novamente ao benefício.

Mantendo o histórico de não aproximação já descrito por Castioni (2002), na formulação do Pronatec já se verificava, na prática, um tensionamento envolvendo o Ministério, pelo fato de ele ser o coordenador da política de qualificação profissional até então e este *locus* de poder estar sendo deslocado no âmbito do governo. Os relatos dos entrevistados afirmam que esta foi uma decisão superior, em nível de Casa Civil e Presidência da República, e não de comum acordo entre as partes. Segundo um dos entrevistados,

Para os gestores no MTE houve uma preocupação de que o órgão estaria perdendo recursos para o MEC e que talvez suas demandas de qualificação, advindas dos Sistema Nacional de Emprego – SINE, das comissões/conselhos tripartites de emprego, do CODEFAT inclusive, não fossem incorporadas como prioridade no Pronatec, e, com isso, as políticas de emprego perderiam força, pois o sistema público de emprego é tradicionalmente caracterizado por uma combinação de políticas passivas (seguro-desemprego) e ativas de emprego (intermediação, qualificação, dentre outros) (E-4).

Mesmo antes da celebração do Acordo de Cooperação Técnica que formalizou a adesão do Ministério ao Programa, as ações do Ministério já estavam impactadas pelo Pronatec, com a interrupção de ações vinculadas aos programas anteriormente responsáveis pela qualificação profissional, como o próprio Ministério informou ao TCU no âmbito da auditoria que resultou no Acórdão TCU n. 3.308/2014:

(...) b) PNQ (Planseq e Planteq) - a quantidade de convênios firmados pela Secretaria tem decrescido desde a publicação do acórdão. Não houve celebração de novos convênios de qualificação em 2013, mesmo para as ações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares;
c) ProJovem - embora tenha havido uma quantidade expressiva de parcerias firmadas em 2011, houve uma drástica redução dessas nos exercícios de 2012 e 2013. E, em 2014, não serão celebradas novas parcerias;
d) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (*Pronatec*) - em dezembro de 2013, o MTE pactuou um acordo de cooperação com o Ministério da Educação (MEC), permitindo que os cursos até então ofertados no âmbito do PNQ fossem incluídos no *Pronatec*. Com isso, somente cabe ao MTE a proposição de demandas, como necessidade de cursos e localidade; (...) (BRASIL, 2014d, p. 48 e 49)

Havia, ainda, determinação legal de não realizar cursos senão pelo modelo do Pronatec e, operacionalmente, segundo um dos entrevistados,

corroborou com isso também a grande quantidade de prestação de contas atrasadas dos convênios do MTE, que resultou em recomendações e determinações do Tribunal de Contas da União, com vistas a análise de tais prestações e maior controle na execução dos convênios de qualificação com recursos geridos pelo MTE (E-4).

A resistência de adaptação ao modelo se confirma quando o entrevistado E-4 afirma que “seguindo as recomendações da Lei do Pronatec e diretrizes superiores, o MTE iniciou um diálogo com o MEC visando incorporar as demandas do MTE, tanto de público quanto de cursos”.

Um dos entrevistados de Pedrosa (2016, p. 105) afirma que a articulação com o MTE foi precária, pela forma como é configurada e difusa a política de trabalho no país:

O SINE – Sistema Nacional de Emprego, que remonta a década de 80, do século passado, não evoluiu muito desde lá. A construção do MAIS EMPREGO, uma ferramenta de qualidade para a intermediação de mão de obra, ainda não é compreendida pelo SINE, sendo por isto mesmo subaproveitado. (...) ainda nos falta um Sistema mais organizado e confiável que de fato encaminhe todos os formados para os postos de trabalho existentes. A estruturação de um Sistema Único de Emprego, Trabalho e Renda, com ações específicas para cada ente federado e com sustentação através de um fundo específico, nos moldes do SUAS e do SUS é o que ainda nos falta para que a eficiência, eficácia e efetividade do Estado para os cidadãos para que tema do trabalho esteja completo.

Nas entrevistas realizadas, também levantou-se a hipótese de que as vagas registradas localmente pelo SINE eram muito permeadas por demandas políticas locais. Ainda que tal interferência fosse minimizada, a forma de mapeamento da demanda pelo MTE, ou seja, a metodologia de apropriação das demandas registradas pelas empresas no sistema do Ministério, também possuía lacunas. Quando uma empresa registrava uma demanda no Portal do MTE, essa demanda não tinha baixa quando a vaga era ocupada ou a empresa desistia da contratação. Com isso, as demandas se multiplicavam em número, mas eram sempre desatualizadas diante da realidade, tanto do ponto de vista da disponibilidade do trabalhador quanto da necessidade de a empresa contratar.

A informação desatualizada gerava ruído e disputa de vagas entre demandantes no Pronatec, pois segundo o entrevistado E-3, o MTE não considerava esses movimentos para abrir mão de vagas a serem pactuadas para o ministério. O MEC, por sua vez, não controlava a forma como cada ministério organizava a sua demanda, o que, na opinião do entrevistado E-3, era um ponto a ser aperfeiçoado, de preferência com a adoção de sistema unificado para levantamento das demandas antes de seu envio para o MEC, como o que estava sendo desenvolvido pelo MDIC ou o que era usado pelo MDS.

Entre os cenários propostos pelo entrevistado do MDIC, estaria a inclusão direta das empresas interessadas em mão de obra no programa, passando a serem elas as prestadoras de informações para o Pronatec. Além dessas vagas, a proposta envolveria reservar vagas para ministérios que não tivessem demandas relacionadas a vagas em empresas, mas a atividades públicas – como o Ministério da Defesa, ou do setor informal, do empreendedorismo ou das modalidades ligadas a questões ambientais, que não são estritamente ligadas a uma oportunidade no mercado formal.

Já para o entrevistado do MTE, o fato de o modelo de pactuação permitir que todos os demandantes incluíssem demandas de cursos aos ofertantes é, ao seu ver, inadequado:

Se na estrutura do governo tem um órgão que detém informações do mercado de trabalho de forma geral, e outro ministério a quem cabe definir prioridades com a rede de entidades ofertantes de cursos, o modelo de pactuação poderia restringir a coordenação a esses dois órgãos (MTE e MEC, respectivamente) e assim se aproximar mais das demandas de mercado, corroborando com melhores indicadores de colocação no mercado de trabalho (E-4).

Havia, pois, um ponto não pactuado, que prejudicava a articulação entre os atores e o amadurecimento da política, o que é uma questão que pode ser considerada crítica no Pronatec, dada a centralidade da atuação de ambos os ministérios para o andamento da política.

Como detalhado por Magalhães (2015), a partir da Lei do Pronatec e do Decreto 7.721/2012, reincidentes pela terceira vez no Programa de Seguro-Desemprego deveriam se matricular em cursos de qualificação profissional para terem acesso novamente ao benefício do seguro-desemprego. Apesar da obrigatoriedade, esse público não foi atendido na escala que se esperava no programa. Mesmo assim, por meio do Decreto 8.118, de 10 de outubro de 2013, essa condição foi enrijecida e o beneficiário passou a ser encaminhado aos cursos do Pronatec quando solicitado o auxílio pela segunda vez.

O MEC, por meio da SETEC, alegou ao TCU, em auditoria que resultou no Acórdão n. 3.071, de 2016, que “em função do volume de trabalhadores que requerem o seguro-desemprego, em nenhum cenário o Pronatec poderia atender, ainda que aproximadamente, à demanda gerada por esse público em todo o país” (BRASIL, 2016b, p. 16). Nessa seara, há que se destacar que mesmo com tais obrigatoriedades, não se previu o repasse de recursos do FAT para ampliação e/ou continuidade do Pronatec.

Segundo o ministério, acreditava-se, “inicialmente, que esse público, por ser de atendimento preferencial e por ser superior ao número de vagas disponíveis na Bolsa-Formação Trabalhador, iria saturar as vagas dessa modalidade, o que não se concretizou” (idem, p. 21).

Em diversos comunicados enviados aos parceiros, a SETEC/MEC reiterava a importância de priorização desse público. A Nota Informativa n. 26/2013, por exemplo, foi exclusiva sobre a modalidade Pronatec Seguro Desemprego. Nela, o MEC informou que, para agilizar a operação de encaminhamento e acompanhamento dos beneficiários, desenvolveu um *webservice* integrando o Sistec e o Portal Mais Emprego, de forma que as unidades demandantes do MTE pudessem realizar a pré-matrícula diretamente no sistema que já utilizam rotineiramente. O MEC ainda solicitou “especial atenção dos ofertantes na abordagem com o público beneficiário da modalidade seguro-desemprego, já que esses trabalhadores precisam realizar o curso para não perderem a assistência financeira” (idem, p. 2).

Os números de participação foram baixos, mesmo somando todas as modalidades com as quais o ministério trabalhava: Pronatec Seguro-Desemprego, Pronatec Trabalhador, Pronatec Certific, Pronatec ProJovem Trabalhador e Pronatec Aprendiz. As justificativas nos sistemas do MTE de que ‘Não há curso do Pronatec Disponível’ e ‘Sistema do MEC indisponível’ representaram 28% e 21,5%, respectivamente, dos reincidentes que não compareceram e receberam o benefício (BRASIL, 2016b, p. 18). Nesse ponto, o MTE ainda alega que houve um problema de comunicação em que o MEC efetuou uma alteração em regra de sistema e não comunicou ao MTE, o que impactou negativamente na quantidade de cursos disponíveis para encaminhamento dos segurados.

As análises empreendidas pelo TCU para o Acórdão n. 3.071, de 2016, evidenciam que a estrutura lógica do Pronatec não favorece a inclusão do público beneficiário do Programa de Seguro-Desemprego reincidente. A diversidade de perfil do público beneficiário do seguro-desemprego e o fato de concorrerem com a ordem cronológica de matrícula com os demais pré-matriculados faz com que o *matching* entre perfil do trabalhador, perfil da turma e a chegada a tempo na unidade de ensino ocorra em uma escala muito pequena, não justificando a obrigatoriedade imposta a todos os trabalhadores. Além disso, mesmo eventual processo de pactuação específico teria de dispor de um leque de cursos muito amplo, extrapolando as capacidades orçamentárias historicamente disponibilizadas para a área.

Nesse ponto, cabe destacar o espírito contributivo das equipes do TCU, que indicaram ao Ministério que revisasse a legislação que estabelece a obrigatoriedade, ao invés de culpabilizar os gestores por não conseguirem colocar em marcha o estabelecido na norma. Esse espírito, de olhar sistêmico e que considera também as dificuldades dos órgãos envolvidos, denota a postura de contribuição para melhorias que os órgãos de controle, em especial o Tribunal de Contas, tiveram para o Pronatec. Este entendimento é reiterado, inclusive, no texto

do Acórdão final, que enfatiza que “as determinações e recomendações propostas representam oportunidade para aprimoramento da Bolsa-Formação do Pronatec por favorecerem melhorias na eficiência e eficácia do programa” (BRASIL, 2016b, p. 39).

3.5. O PROCESSO DE PACTUAÇÃO DE VAGAS

Considerando esses diálogos entre os atores em diversos níveis, do nível nacional aos níveis locais, a pactuação foi estruturante para sustentar as relações de parceria e tem sido, “do ponto de vista de gestão, o conceito que mais evoluiu desde o início da Bolsa-Formação. Como a pactuação requer compromissos compartilhados cada parceiro vê-se corresponsável pela execução das vagas pactuadas (M4)”, como afirmou um entrevistado de Pedrosa (2016, p. 73).

Especialmente na SETEC/MEC, este processo resultou em um grande aprendizado institucional, pois a atuação da Secretaria estava bastante centrada na Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que nos anos que antecederam a criação do Pronatec havia tido um crescimento, e mesmo uma reorganização de modelo de governança, significativa. Pode-se afirmar, inclusive, que os cursos de qualificação profissional eram vistos com certo preconceito, muito ligados a programas governamentais sem continuidade, com baixa orientação pelo MEC e com o financiamento difuso em diversos ministérios e órgãos, o que o afastava das políticas educacionais, os mantinha afastados das demais políticas do MEC, levava a uma provável sobreposição de ações e tornava difícil a mensuração dos resultados alcançados, como detalhado ao longo deste trabalho e especialmente no capítulo 2.2.

O processo de pactuação representa um momento crítico e decisivo para o Programa, pois é por meio dele que se garante aderência dos cursos a serem ofertados em relação às prioridades dos parceiros e, portanto, às necessidades de diversos setores. Nesse momento, são envolvidos demandantes, ofertantes e representantes do setor produtivo, desde os níveis locais até a unificação das demandas pelo MEC. Não havendo critérios objetivos definidos em Lei e considerando que as demandas são sempre superiores ao orçamento disponível, coube ao MEC regular este processo, por meio de normativos próprios desenvolvidos pela equipe do Ministério e pelos parceiros do programa, a partir da experiência acumulada com sua implementação.

Nos dois primeiros anos do programa, em 2011 e 2012, o MEC trabalhou para incentivar a articulação entre as instituições de ensino e os representantes dos demandantes, em âmbito estadual e mesmo municipal.

A primeira experiência de pactuação foi bastante artesanal, consistindo basicamente em uma reunião do MEC com representantes do MDS e das diversas redes ofertantes. Segundo um dos entrevistados, o exercício foi importante, mas não se pode considerar que houve uma pactuação de fato. As mesas foram organizadas por estado, contando com um mediador do MEC, um representante do MDS e um representante de cada ofertante. Entretanto, sem a participação dos ofertantes locais, as propostas não puderam descer a nível de discussão operacional, realmente selando parcerias.

Além disso, o fato de a pactuação ter sido organizada na forma de evento, em que cada mesa estadual deveria concluir suas escolhas naquele momento, dificultou o acesso a informações mais qualificadas, reflexões sobre cada situação etc. Sem um sistema para organizar as informações e sem mecanismos claros de definição, mesmo os entrevistados afirmam que o primeiro processo de pactuação foi um exercício importante, mas em termos de efetividade praticamente inócuo.

Nesse período, foi editada a Portaria MEC n. 185, de 12 de março de 2012, que estabeleceu uma série de procedimentos para execução das ações. No entanto, verificou-se que o modelo não permitia conferir escala nacional e que a indução da oferta não avançava, pois as instituições continuavam a propor seus “cursos de prateleira”. Além disso, com o modelo de inscrição de estudantes tradicional, percebeu-se que o número de vagas ociosas seria muito alto.

Em junho de 2012, o Ministério do Turismo contratou o ex jogador de futebol Cafu para uma propaganda institucional dos cursos do Pronatec Copa, que foi um dos *cases* que levaram à redefinição do modelo de acesso dos estudantes aos cursos. Segundo o entrevistado E-1, apesar da visibilidade que a propaganda com o atleta trouxe para o programa, a iniciativa serviu apenas para se confirmar o que não se deveria ser feito: a propaganda não focalizada e em rede nacional gerou uma hiperinscrição, mas que não se confirmava na prática, pois os inscritos pelo site não compareciam às instituições para efetivar suas matrículas e iniciar o curso:

muita gente se inscrevia, mas não acreditava, não se comprometia. Então os ofertantes começaram a reclamar, pois as turmas eram abertas, muitas vezes com o dobro de vagas e não iniciam em função do número mínimo de alunos. Muitas turmas eram canceladas e então isso para nós serviu de experiência (E-1).

Em contrapartida, a partir daí foi modelado o sistema de inscrição *on line*, em que qualquer cidadão conseguia acessar as vagas abertas, desde que atendessem condicionalidades

mais amplas da turma, de escolaridade mínima, por exemplo¹⁶. Com isso, as vagas ociosas passaram a ser melhor ocupadas, as turmas passaram a estar completas para iniciarem mais rapidamente e o programa foi ganhando fluxo. Também foi nesse período em que discussões foram realizadas para construir um modelo que atendesse à legislação vigente, à capacidade operacional de sistemas do MEC e às necessidades dos parceiros demandantes. O Ministério do Turismo, por exemplo, delimitou os cursos em que havia demanda por profissionais e os recursos por eles descentralizados ao MEC foram executados apenas nesses cursos.

Na Nota Informativa n. 24/2013, a SETEC constata que, nos anos de 2012 e 2013, o processo de pactuação aconteceu a partir da articulação entre os representantes dos parceiros demandantes e os ofertantes nos municípios, considerando basicamente a capacidade de oferta de cada instituição ofertante. Segundo a citada nota, “de modo geral, não foram utilizados estudos que identificassem as demandas, o que dificultou a análise da aderência entre as vagas pactuadas e as demandas locais e regionais”.

O entrevistado E-2 relatou alguns episódios em que se cruzou as demandas levantadas pelo MDIC com as empresas e aquelas levantadas pela assistência social dos municípios, para se retirar o denominador comum. Segundo ele, normalmente as demandas eram convergentes, mas com um excedente colocado pelo empresariado em relação ao que as bases indicavam para a assistência social. O entrevistado citou como exemplo o caso da Ferrovia Norte-Sul, em que houve convergência de cursos apontados em cada nível, mas a maior quando o número era informado pelas instâncias superiores das empresas para o MDIC.

Varella, Lariú *et al.* (2014, p. 116) perceberam que nacionalmente os ofertantes pareciam se adequar bem às diretrizes, mas que havia “uma dificuldade de incidência por parte do poder público na alteração dos comportamentos locais das entidades”. Na lógica das ações empreendidas pelo governo à época, em 2013 o número de parceiros demandantes do Pronatec também já crescia. Servidores que atuavam na política relataram para Pedrosa (2016, p. 64) que o *modus operandi* do programa contava com essa dinamicidade:

¹⁶ Eventuais afirmações de matriculados com o perfil não correspondente ao curso poderiam ser feitas a respeito daqueles que utilizam a inscrição *on line*, aberta ao público em geral no portal do Pronatec. Tais vagas eram abertas para ampla concorrência, por ordem de chegada, após o período em que apenas os demandantes podiam encaminhar alunos para matrícula. Para um dos entrevistados, “algumas pessoas falavam também do problema do uso político no âmbito do municipal. Não é que violava a regra do Pronatec, a regra continuava sendo o demandante. Só que o demandante ou outro ator ‘soprava’ que essa vaga estaria aberta por inscrição *on line* ampliada”, para os públicos de seu interesse. No entanto, como qualquer vaga aberta a ampla concorrência, sua ocupação foge ao controle do MEC e eventuais interessados em capitalizar a divulgação acabam agindo na informalidade, mas sem vinculação formal ou mesmo prejudicial ao programa.

Observe que foi se construindo um desenho para dar resposta às demandas que a própria política vinha fazendo. O processo de implantação da política foi bem interessante, nesse sentido, porque nós não esperamos os problemas acontecerem para rodar o PRONATEC. Fomos estruturando respostas que descem conta a fugir de algo que bem no início quase começou a acontecer que era um particionamento do Programa, que era a leitura mais ou menos dos Ministérios em que queriam ter o seu pedaço [...].

Ao relatar tal processo para o Prêmio de Inovação da Enap (BRASIL, 2014c, p. 28), foi registrado que “essa ação elevou enormemente a complexidade na estruturação das ofertas de cursos, pois os representantes das unidades de ensino e das unidades demandantes não costumavam dialogar para alinhar os cursos a serem ofertados”. Nesse contexto, um primeiro trabalho articulado que balizou a continuidade das demais ações conjuntas foi o mapeamento entre as ocupações da Classificação Brasileira de Ocupações – CBO e os cursos ofertados no âmbito do Pronatec. Foi uma iniciativa pioneira, que contou com o trabalho de técnicos da SETEC/MEC e do MTE. Foram utilizadas as cercas de 2.500 ocupações da CBO, os 644 cursos FIC do Guia Pronatec de Cursos FIC e os 220 cursos do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, de forma que o trabalho pudesse subsidiar a continuidade das ações conjuntas, partindo de um mesmo entendimento sobre os cursos a serem ofertados. Além disso, como relata artigo publicado pelo MEC (idem, p. 26), “ter o mapeamento entre formação e ocupação foi fundamental para possibilitar o cruzamento da base de dados sobre cursos técnicos disponíveis no MEC com a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS do MTE”.

Em 2013, um ponto marcante foi a edição da Portaria MEC n. 168, de 07 de março de 2013, que sistematizou muitas regras de execução do programa e consolidou o formato de atuação dos parceiros. No entanto, apesar dos esforços do MEC, naquele ano os dados confirmavam que a oferta de cursos obedecia ao padrão anterior, baseado no histórico de oferta das instituições e não no levantamento de demandas emergentes dos setores produtivos e dos públicos prioritários, numa lógica de oferta em grande escala. Também foi em 2013 que o Pronatec recebeu a adesão do MDIC e do MTE, reforçando os atores que se posicionavam a partir de perspectivas ocupacionais, seja de maneira ampla, como o MTE, ou de maneira setorial, como o MDIC:

o MDIC, que não foi o primeiro, nem segundo. Ele chegou bem depois, mas com uma grande inovação. A Inovação dele é que pela primeira vez você tinha um demandante não voltado para o público, necessariamente ele tinha vaga de emprego em determinada área. O Ministério do Trabalho falava que tinha a mesma informação, mas coletava dados do SINE de ano anterior e baseado em procura, não nas ofertas de vagas no mercado. O SINE já tem uma imagem de que são os empregos de um nível mais baixo, de que não apresenta busca de

emprego de nível médio superior. Além disso, as informações vinham distorcidas, com muitos pedidos de vagas que repetiam praticamente a população, porque acumulava tudo, não tinha um filtro nem era dado baixa em vagas ocupadas. (E-1)

Após levantamento de demandas individualizadas por cada ministério, sobreposições começaram a ser identificadas, bem como o casamento entre necessidades de vagas por parceiros focados em públicos específicos e parceiros voltados para demandas de setores produtivos. Percebeu-se, então, que uma mesma vaga poderia atender a mais de um ministério, um do ponto de vista da demanda do setor e outro da demanda do público. Com isso, foi criado o conceito de Modalidade de Demanda. A esse respeito, o entrevistado do MEC constata:

A mesma pessoa está atendendo à política do outro também. Quando eles começaram a enxergar isso, que nem nós enxergamos no início, foi quando foi possível completar o modelo, criar, a meu ver, o modelo genérico. Um modelo que estruturalmente conseguiu absorver por diversas dimensões, absorver públicos distintos em relação à política, perfis distintos de oferta em função também das políticas. Então você tinha essa matriz fechando o curso e o público (...). Isso tudo foi distensionando a concorrência entre os Ministérios e passou a funcionar bem quando o programa ganhou muita força.

O conceito permitiu a identificação do perfil específico do público, levando a definições sobre a composição de turmas, que passaram a poder ser exclusivas para certos grupos ou compartilhadas entre vários públicos e demandantes, como relatado a Pedrosa (2016, p. 64):

Começamos a ver que os Ministérios, no final das contas, tratavam de perfis de públicos que eram complementares, ou seja, um mesmo indivíduo se fizesse um curso no Rio de Janeiro, na área de turismo, estava atendendo ao PRONATEC Copa. Se ele fosse do CadÚnico ou do Brasil Sem Miséria ele estaria atendendo ao MDS. Mas se ele fosse deficiente ele estaria atendendo aquilo que buscava a Secretaria de Direitos Humanos. O PRONATEC teve que dar uma resposta para isso. (M3)

Com isso, as modalidades de demanda passaram a ser organizadas conforme a composição das turmas

Tabela 5 – Modalidades de demanda da Bolsa-Formação

Parceiro Demandante	Modalidade de Demanda	Tipo
Ministério da Agricultura	Pronatec Agro	Compartilhada
Ministério da Cultura	Pronatec Cultura	Compartilhada
Ministério da Defesa	Pronatec Exército	Exclusiva
Ministério da Defesa	Pronatec Aeronáutica	Exclusiva
Ministério da Defesa	Pronatec Marinha	Exclusiva
Ministério da Defesa	Pronatec Exército Reserva	Compartilhada

Parceiro Demandante	Modalidade de Demanda	Tipo
Ministério da Defesa	Pronatec Aeronáutica Reserva	Compartilhada
Ministério da Defesa	Pronatec Marinha Reserva	Compartilhada
Ministério da Defesa	Pronatec Marinha Mercante	Compartilhada
Ministério da Educação	Pronatec Projovem Urbano	Exclusiva
Ministério da Educação	Pronatec EJA Técnico Integrado	Exclusiva
Ministério da Educação	Pronatec EJA Técnico Concomitante	Compartilhada
Ministério da Educação	Pronatec EJA FIC	Compartilhada
Ministério da Educação	Pronatec Serviços Públicos	Exclusiva
Ministério da Justiça	Pronatec Sistema Prisional	Compartilhada
Ministério da Justiça	Pronatec Sistema Prisional em Regime Fechado	Exclusiva
Ministério da Pesca e Aquicultura	Pronatec Pesca e Aquicultura	Compartilhada
Ministério da Previdência Social	Pronatec Reabilitação Profissional	Prioritária
Ministério das Comunicações	Pronatec Comunicações	Compartilhada
Ministério do Desenvolvimento Agrário	Pronatec Campo	Compartilhada
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Brasil sem Miséria	Compartilhada
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Mulheres Mil	Exclusiva
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Sistema Socioeducativo	Compartilhada
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Vira Vida	Exclusiva
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Pronatec Brasil Maior	Compartilhada
Ministério do Meio Ambiente	Pronatec Bolsa Verde	Exclusiva
Ministério do Meio Ambiente	Pronatec Catadores	Exclusiva
Ministério do Meio Ambiente	Pronatec Meio Ambiente	Compartilhada
Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Seguro-Desemprego	Prioritária
Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Trabalhador	Compartilhada
Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Aprendiz	Exclusiva
Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Certific	Exclusiva
Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec ProJovem Trabalhador	Exclusiva
Ministério do Turismo	Pronatec Copa	Compartilhada
Ministério do Turismo	Pronatec Copa na Empresa	Exclusiva
Ministério do Turismo	Pronatec Copa Social	Compartilhada
Secretaria de Direitos Humanos	Pronatec Sistema Socioeducativo Fechado	Exclusiva
Secretaria de Direitos Humanos	Pronatec Viver sem Limite	Prioritária
Secretaria de Direitos Humanos	Pronatec Pop Rua	Exclusiva
Secretarias de Estado e do Distrito Federal de Educação	Pronatec Jovem Técnico Concomitante	Compartilhada
Secretarias de Estado e do Distrito Federal de Educação	Pronatec Jovem FIC	Compartilhada

Fonte: BRASIL, Ministério da Educação. Manual de Gestão da Bolsa-Formação. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao>>. Adaptado para nomenclatura dos ministérios vigente em 2015.

As discussões para tal definição envolviam o parceiro demandante, o MEC e mesmo outros parceiros, com o objetivo de fazer com que as turmas exclusivas fossem a exceção, buscando otimizar a formação de turmas e inclusive incentivar a convivência entre públicos variados, exceto quando realmente não fosse possível, como as modalidades de regime fechado ou no Pronatec Exército, por exemplo.

Além disso, mesmo em turmas compartilhadas, foram definidas modalidades de demanda prioritárias, com público-alvo com atendimento preferencial na ocupação das vagas, como foi o caso do Pronatec Viver sem Limite, que prioriza o atendimento de pessoas com deficiência.

Segundo a Nota Informativa n. 08/2013 (p. 1), o conceito teve por objetivo viabilizar os seguintes pontos:

- o atendimento de públicos de diferentes perfis por um mesmo demandante;
- o atendimento prioritário às pessoas com deficiência e aos beneficiários do Seguro Desemprego, que apresentam condicionalidade de matrícula e frequência em cursos de formação inicial e continuada;
- o atendimento exclusivo de determinados públicos, tais como adolescentes e jovens em cumprimento de medida socioeducativa em regime fechado e pessoas privadas de liberdade em regime fechado.

O documento enviado aos parceiros também detalha o conceito e exemplifica:

- compartilhada – atende ao público beneficiário juntamente com públicos de outras modalidades. São exemplos de modalidades de demanda compartilhadas: PRONATEC Brasil sem Miséria, PRONATEC Copa, PRONATEC Sistema Socioeducativo em regime aberto, PRONATEC Campo, PRONATEC Exército.
- prioritária – atende ao público beneficiário de forma prioritária na ocupação das vagas. O atendimento se dá juntamente com as demais modalidades de demanda. São exemplos de modalidades de demanda prioritárias: PRONATEC Viver sem Limite, PRONATEC Seguro Desemprego.
- exclusiva – atende ao público beneficiário de forma exclusiva em virtude de particularidades do perfil. É importante salientar que as modalidades de demanda exclusivas são excepcionalidades e devem ser previamente definidas junto ao MEC. São exemplos de modalidades de demanda exclusivas: PRONATEC Copa na Empresa, PRONATEC Sistema Socioeducativo em regime fechado. (idem)

Este modelo permitiu viabilizar as alterações na pactuação de vagas, mas também no relacionamento entre as diversas entidades envolvidas no programa, atuando de maneira colaborativa e muitas vezes com etapas de negociação prévias, de forma a otimizar o processo de pactuação e propor vagas de fato já contassem com a demanda do setor envolvido, a garantia de mobilização de público pelo outro demandante e em muitos casos de perspectiva ocupacional para o egresso.

Esse recorte reforçava uma das preocupações presentes nas falas da equipe do MEC e mesmo de Ministérios com maior demanda, como o MDS e MDIC: não deveria haver concorrência entre demandantes. Era necessário buscar sinergia entre as ações:

[...] o PRONATEC começou a expandir muito, em termos de atendimento de municípios (...) e mais Ministérios foram chegando. Então era preciso ter um modelo único que possibilitasse primeiramente uma discussão. Nós chegamos em determinado momento no Programa com até 4, 5 vezes a demanda identificada maior do que a capacidade atendimento e eu coloco isso no ano de 2013/14 quando o Programa estava cada vez crescendo mais, em termos de atendimento e alcance de municípios, e aí nós começamos a mexer nos critérios. Até que criamos e automatizamos um processo que nós chamamos de Mapa de Demanda Identificada” (M3). (PEDROSA, 2016, p. 71)

A partir desse diagnóstico, o modelo de pactuação de vagas foi redimensionado, “sempre buscando fortalecer o demandante frente às instituições ofertantes”, de forma a priorizar “demandas relacionadas a vagas de emprego mapeadas junto aos setores produtivos, bem como em setores não relacionados estritamente ao emprego formal” (BRASIL, 2014c, p. 28). Ao invés de priorizar o público a ser atendido, a visão do programa era de priorizar o perfil ocupacional pretendido. Em reunião com demandantes realizada em março de 2013 e documentada pela Nota Informativa n. 04/2013 (p. 1), por exemplo, Marcelo Feres, Diretor responsável pelo programa, destacou “a relevância de se dar mais ênfase no acesso ao emprego para fechar o ciclo do Pronatec. O programa potencializa o alcance da oportunidade, mas é necessário chegar à dimensão ocupacional”.

Nesse ano, 2013, a rede de parceiros do programa crescia muito rapidamente, seja pela elevação do número de matrículas e municípios atendidos, seja pela adesão de muitos ministérios ao programa, incluindo alguns parceiros que acabavam de entrar no programa, como o MDIC e o MTE. Em paralelo, as alterações planejadas não poderiam colocar em risco a operação do programa que já estava sendo consolidada, motivo pelo qual as inovações no mapeamento de demandas foram sendo colocadas em prática paulatinamente, a cada novo ciclo de pactuação semestral.

A pactuação de 2014 foi a primeira que contou com mapa de demandas, a partir de mapas individuais de demandas fornecidos pelos parceiros demandantes de perfil ocupacional. Segundo a Nota Informativa n. 24/2013, o mapa de demandas foi consolidado a partir de demandas encaminhadas pelo MDIC e de um mapa de demandas do MTE, construído a partir das bases de dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged, da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS e do Portal Mais Emprego.

As fases da primeira pactuação de 2014 foram:

Fase I - submissão de propostas pelas UNIDADES DE ENSINO SEDE.
Fase II - avaliação das propostas pelos PARCEIROS DEMANDANTES.

Fase III - análise das propostas pela SETEC/MEC

(...)

Ao final da Fase III, a SETEC/MEC analisará todas as propostas aprovadas pelos demandantes, utilizando como referência o mapa de demandas. Todas as propostas que estiverem dentro dos limites previstos no mapa de demandas serão autorizadas de imediato. A autorização das demais propostas será condicionada à apresentação de justificativa baseada em demandas específicas. (Nota Informativa n. 24/2013, p. 2)

A equipe relata, por exemplo, que a pactuação realizada para o primeiro semestre de 2014 deixou clara a necessidade de estabelecer critérios para a priorização de vagas, que os demandantes e os ofertantes propuseram cerca de 2,5 milhões de novas vagas, para uma meta anual planejada para 1,1 milhão de vagas. Diante do dilema de decisão sem parâmetros prévios definidos e sem estrutura de informática que permitisse rodadas de seleção facilitadas, a equipe técnica da SETEC elaborou estudo com as tabelas da Rais e do Caged e que embasou a aprovação de todas as propostas de ofertas de cursos que apresentaram crescimento da demanda profissional, ou seja, cursos associados a ocupações CBO em crescimento no mercado de trabalho à época (BRASIL, 2014c, p. 29).

Sobre esse período de pactuação, cabe ainda registrar que um dos entrevistados do MTE relata o apoio do Ministério para a construção do primeiro mapa, mas que ele não foi bem recebido por todos os parceiros. Para o entrevistado, “foram algumas tentativas de cruzamento de banco de dados, de elaboração de critérios e indicadores, algumas com sucesso”. Segundo ele, o resultado foi muito criticado por outros parceiros do Pronatec, “que deixariam de ter suas demandas atendidas em razão das conclusões desse trabalho do MEC e MTE” (E-4). Essa visão não se confirmou entre os demais entrevistados, que interpretavam de maneira diferente a participação do MTE no processo, como relatado em outros pontos deste trabalho.

Na ocasião, já se tinha ciência de algumas limitações do modelo, entre elas o fato de que ele contemplava o mercado de trabalho formal e não o informal e, ainda, maximizava a oferta em centros populacionais/econômicos, sendo que se tinha como premissa do programa a interiorização da oferta, conforme prevê a Lei n. 12.513/2011. Outra lacuna do modelo vigente, apontada por um dos entrevistados (E-4), é o fato de os cursos ainda serem muito voltados às demandas de cursos existentes nas unidades formadoras (sistema, escolas técnicas e demais).

Com isso, o processo de pactuação avançou para se aproximar das oportunidades de trabalho em cada setor de atividade econômica ou segmento profissional. Com isso, buscava-se ampliar as perspectivas ocupacionais dos egressos dos cursos. Na Nota Informativa n.

202/2014 (p. 1), fica clara a prioridade para a pactuação de vagas com perspectiva ocupacional imediata.

No segundo semestre de 2014, o processo passou a ser dividido em duas fases: a Fase 1, de Demanda Identificada, e a Fase 2, de Demanda Potencial. Ele foi desenvolvido pela SETEC, MTE, MDIC e MDS e dividiu o processo de pactuação em duas fases distintas, como detalhou a Nota Informativa n. 38/2014 (p. 3):

- a) Será elaborado um mapa de demandas com as **vagas identificadas** pelos demandantes a partir de possibilidades de contratação imediata.
- b) Serão contempladas as demandas para **vagas potenciais**, na perspectiva de inserção futura no mercado de trabalho. (grifo no original)

Na primeira fase, os órgãos demandantes promovem um diagnóstico das necessidades de qualificação de seu público alvo, incluindo cursos, município de oferta e outros elementos específicos, o que resulta em Mapas de Demandas Específicas - MDE. Como detalhado no texto em que a Bolsa-Formação foi premiada pela Enap (BRASIL, 2014c, p. 30), é na primeira fase que os demandantes nacionais acionavam seus diversos parceiros de trabalho. Também é nessa fase que a articulação dos parceiros demandantes com a rede ofertante se dá, assim como o contato com potenciais empregadores por parte de demandantes como o MDIC, que indicam a instituição com interesse no egresso do curso. Tais demandas foram consolidadas em um documento com a lista de cursos por município e suas respectivas quantidades de vagas pretendidas. O mapa foi disponibilizado para as unidades de ensino e todas as propostas que nele constaram foram aceitas.

Os MDEs dos diversos demandantes foram consolidados pelo MEC em um único mapa de demandas, o Mapa das Demandas Identificadas - MDI. Esta consolidação contou com limites de vagas definidos por municípios, considerando a População Economicamente Ativa - PEA do município, as metas do programa e a disponibilidade orçamentária do MEC.

A partir do mapa consolidado pelos demandantes e pelo MEC, os ofertantes propuseram os cursos que tinham condições de ofertar. Posteriormente, as propostas dos ofertantes retornaram aos demandantes, que avaliaram essas propostas, e, por fim, a SETEC homologou os cursos, arbitrando eventuais sobreposições a partir da experiência dos ofertantes em relação ao público dos demandantes e também uma certa distribuição equânime das vagas (BRASIL, SETEC/MEC, 2016).

Além disso, é importante registrar que a articulação prévia informal entre demandantes e ofertantes foi muito marcante para o programa, viabilizando um maior alinhamento ente os

atores, de forma a registrar nos mapas ofertas já pactuadas “na ponta”, ou seja, com a participação das instituições de ensino ofertantes e os parceiros locais mobilizadores, que são as unidades demandantes dos demandantes nacionais.

A segunda fase, por sua vez, visa o atendimento de demandas locais não sistematizadas pelos demandantes nacionais. Segundo o MEC, “os ofertantes em articulação com os demandantes locais apresentam suas propostas, que são aprovadas em função do número de vagas restantes da fase 1” (idem). Esta fase da pactuação também contempla levantamentos realizados pelas instituições ofertantes a respeito dos cursos em que há maior demanda¹⁷.

Na Nota Informativa n. 202/2014, o MEC informou que a quantidade disponível de vagas para a pactuação 2014-2 - Fase 2 foi definida em função do número de matrículas realizadas em 2013 e da quantidade de vagas homologadas na pactuação 2014-2 - Fase 1. Ou seja, partia-se do referencial da oferta do mantenedor no município no ano anterior, permitia-se um crescimento controlado para viabilizar a entrada de novos municípios, e garantir, ainda, convergência com as demandas apresentadas na primeira fase. O documento traz, ainda, a informação de que 78% das vagas da pactuação foram homologadas na primeira fase, vinculada a contratações imediatas (idem, p. 2):

Em 2014 a execução da Bolsa-Formação superou um milhão de matrículas e na pactuação 2014-2 – Fase 1 foram homologadas 539.507 vagas. Levando-se em consideração a expectativa de se chegar à marca de 1,7 milhão de matrículas em 2014, superando em 25% a execução de 2013, tem-se 150.000 vagas disponíveis para a pactuação - Fase 2.

Mesmo na fase 2, em que as propostas vinham da instituição ofertante e não do demandante, o MEC definiu critérios para a seleção das vagas, baseando-se na priorização de cursos técnicos e em políticas prioritárias para o governo federal, a maioria dela alinhadas ao Plano Brasil sem Miséria. Os últimos critérios consideravam, ainda, modalidades que praticamente não receberam ofertas na fase 1, em alguns casos por falhas de sistema, conforme consta da Nota Informativa n. 220/2014. Outros critérios marcavam a tradição da instituição e suas prioridades internas, o que indica o interesse do MEC em não dispor de grau de

¹⁷ O SENAI, por exemplo, desde 2009 elabora o Mapa do Trabalho Industrial, que visa gerar indicadores sobre o comportamento do mercado de trabalho e da demanda por formação profissional nos próximos cinco anos. O Mapa é elaborado pelo Comitê Técnico da instituição, o que reflete o cenário industrial nacional. A partir dele, a instituição planeja a oferta de cursos e define estratégias, na área de qualificação profissional, mas também de cursos técnicos. Segundo a instituição, essa metodologia garante o alinhamento da oferta, sendo que seis em cada dez alunos de cursos técnicos da instituição conseguem emprego no primeiro ano após a conclusão do curso (SESI, 2017).

discrecionariiedade e na opção por trabalhar com as prioridades de seus parceiros. Essas prioridades foram assim listadas na Nota Informativa n. 202/2014 (p. 2):

1. Vagas em cursos técnicos de mandados pelas secretarias Estaduais de educação.
2. Vagas para as modalidades de demanda Pronatec Mulheres Mil, Pronatec Sistema Prisional em Regime Fechado, Pronatec Vira Vida, Pronatec Catadores, Pronatec Bolsa Verde, Pronatec Campo, Pronatec Agro, Pronatec EJA e Pronatec Serviços Públicos.
3. A priorização informada pelo ofertante no momento do registro de vagas no Sistec. (Na tela de criação de oferta no Sistec foi inserido um campo de prioridade. Este campo deve ser preenchido pelo próprio ofertante quando houver ofertas de vários cursos para uma mesma cidade. Devem ser usados para esse campo os valores 1, 2 e 3, sendo que não corresponde o curso mais prioritário e 3 ao menos prioritário.

A pactuação 2015-1 baseou-se pela metodologia definida na Nota Informativa n. 377/2014 e manteve duas fases, sendo a primeira de demanda identificada, para contratação imediata, e a segunda de demanda potencial, sem vinculação com oportunidade ocupacional específica. Como na rodada anterior,

o MDE deve refletir a articulação local entre as diversas unidades demandantes e ofertantes, e incluir vagas em cursos FIC ou técnicos concomitantes, que tenham uma empregabilidade em potencial (identificada por um CNPJ) ou estejam associadas a atividades empreendedoras e autônomas (microempreendedor individual e de ocupação informal), e vagas para modalidades de demanda exclusivas (idem, p. 1).

Além da aprovação por município atender à proporção de sua população economicamente ativa – PEA, o limite de vagas municipal poderia ser ajustado em razão de investimentos previstos ou realizados no município e região e que ainda não foram contabilizados pela PEA.

A pactuação 2015-2 teve mudanças novamente e, provavelmente pela restrição orçamentária e número menor de vagas, contou apenas com a fase de demanda identificada pelo CNPJ de provável empregador, conforme divulgado pela Nota Informativa n. 110/2015 (p. 1). Assim como na pactuação anterior, foi construído um mapa ligeiramente maior do que o montante de vagas a serem aprovadas pelo MEC, de forma que os ofertantes tivessem certa flexibilidade para selecionar as ofertas que poderiam se comprometer. A SETEC divulgou, ainda, que nessa pactuação as vagas seriam aprovadas de acordo com a PEA do município – como nas anteriores, mas nessa rodada priorizando cursos a distância e que fizessem parte de itinerários formativos.

A Auditoria Operacional realizada pelo TCU junto ao Programa em 2016 (BRASIL, 2016b) reconheceu que houve uma série de aperfeiçoamentos a cada pactuação, mas apontou a

manutenção de deficiências na definição de vagas, de forma que elas não refletem a real necessidade de mão de obra qualificada do setor produtivo nos municípios. A fase de negociação de vagas foi identificada como a mais crítica, em que o levantamento de informações sobre o mercado de trabalho local é feito a partir da interação direta entre os parceiros demandantes, as instituições ofertantes e os representantes do setor produtivo ou, em alguns casos, dos trabalhadores.

Diversos estudos buscaram avaliar se as ofertas de cursos FIC estavam alinhadas às tendências de mercado. O MDS desenvolveu um índice de similaridade por municípios (SOUSA *et al.*, 2015). O TCU, no Acórdão 3.071/2016, por sua vez, partindo da RAIS do ano anterior, identificou que, em média, 27% das vagas ofertadas estavam alinhadas com as dez famílias ocupacionais com maior volume de vínculos. No entanto, o estudo constatou que houve uma grande variação de resultados entre os municípios analisados:

Essa incongruência varia entre os municípios, e quanto menor a capacidade de articulação e percepção do mercado de trabalho por parte das instituições envolvidas no processo de pactuação, maiores as chances de se qualificar profissionais em ocupações que não atendem às expectativas das empresas, ou ainda, e de deixar de qualificar mão de obra que o mercado potencialmente poderia absorver. Essa falta de alinhamento faz com que os cursos sejam menos eficientes, tanto na empregabilidade dos egressos quanto na solução da carência por mão de obra qualificada.

Um ponto recorrente na análise dos demandantes e mesmo do MEC é a constatação de que os mecanismos de compartilhamento das bases de dados para análise dos parceiros eram muito falhos, o que diminuía as possibilidades de amadurecimento do modelo e de proposta de soluções por cada parceiro, como já apontado no item 2.3 deste trabalho.

Cabe registrar, ainda, que em todas as pactuações foi necessário encaixar as demandas à possibilidade de atendimento, dentro da previsão de orçamento do Programa. Tanto as instituições ofertantes como os parceiros demandantes possuem expectativas de atendimento bastante superiores e em algumas vezes sobrestimadas, sendo que seu atendimento não necessariamente levaria a uma maior efetividade do programa. Aos poucos, o MEC foi intensificando as orientações prévias à elaboração do mapa, de forma que os parceiros demandantes concentrassem seus esforços e eles mesmos priorizassem uma parcela dos cursos que entendia necessários, dentro de um horizonte previsto pelo MEC, para que não coubesse ao MEC realizar cortes tão intensos em relação às demandas, sem levar em conta critérios próprios importantes para cada parceiro.

Para concluir, um ponto que merece destaque ao se abordar a pactuação é a necessidade de se ajustar o modelo da prestação de contas do programa, de forma a se garantir que as instituições ofertem e recebam pelos cursos efetivamente pactuados. A Controladoria Geral da União (BRASIL, 2018) concluiu que o modelo de homologação de vagas pela SETEC e de prestação de contas pelas instituições, ao ser feito a partir do total de horas-aluno ofertado pela instituição no período, não permite uma dupla checagem para relacionar a oferta efetiva com os cursos pactuados. Adicionalmente, como não eram homologadas todas as vagas propostas e a SETEC liberava o quantitativo de horas que a instituição estava autorizada a ofertar, abria-se a possibilidade de a oferta diferir do pactuado, com retorno à lógica de prevalência ofertista. Dessa forma, a CGU sugeriu ao MEC “reavaliar o processo de homologação, convertendo-o em número de vagas em cada curso, bem como estabelecer critérios objetivos de priorização dos cursos pactuados, inclusive por região” (BRASIL, 2018, p. 45), mas já fora do escopo temporal da presente pesquisa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pronatec – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego foi criado pela Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011, buscando ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, com vagas gratuitas e cursos que atendessem às demandas do mundo do trabalho. Havia, ainda, o objetivo de articular as políticas de educação profissional com as demais políticas públicas, entre elas as de geração de trabalho, emprego e renda, atendendo públicos prioritários para outras políticas do governo federal.

O Programa surgiu em uma janela de oportunidades que levou à sua rápida aprovação no Congresso Nacional, após os aprendizados que haviam sido acumulados nos períodos anteriores, com programas como o PLANFOR, o PNQ, o PROEP e as diversas ações de educação profissional empreendidas pelo MEC, entre elas as incorporadas pelo Pronatec: criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, Programa Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil e Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA.

Completando as cinco iniciativas do programa, foi criada a Bolsa-Formação. Ela financia a oferta de cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada - FIC ou qualificação profissional, utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica. Destaca-se, então, que a Bolsa-Formação é um recurso de custeio, que não amplia a capacidade permanente das instituições. Ou seja, ao cessar o repasse de recursos pelo programa, a instituição volta a possuir apenas sua oferta regular, financiada com seu próprio orçamento. Apesar do nome "bolsa", o recurso é repassado para a instituição, de forma que ela proveja o custeio das despesas relacionadas ao curso, devendo oferecer diretamente ou repassar em pecúnia ao estudante apenas os recursos necessários para alimentação e transporte.

No período da pesquisa, de 2011 a 2015, a definição dos cursos se deu por dois mecanismos, um para instituições privadas e outro para as instituições públicas e os Serviços Nacionais de Aprendizagem – SNA/Sistema S). As instituições privadas participavam do SISUTEC e eram selecionadas em regime de concorrência de preço, o que não foi detalhado neste trabalho. A dissertação discutiu, por sua vez, o processo de pactuação de vagas em cursos técnicos e de qualificação profissional que tinham como ofertantes as instituições públicas e as instituições do Sistema S.

Foi o modelo de pactuação de vagas que colocou em marcha uma das inovações do Programa, que previu a centralização das ações de qualificação pulverizados na Esplanada dos Ministérios em uma única ação. Para isso, foi criada a figura dos parceiros demandantes. Até então, as instituições ofertavam cursos conforme sua tradição e expertise, com baixa flexibilidade para adaptação às demandas dinâmicas do mundo do trabalho. Eram os chamados cursos de prateleira, que tinham carga-horária, requisitos de escolaridade e características dos ofertantes muito distintas, sem ser possível haver um diagnóstico dessa oferta em termos regulatórios ou educacionais.

Para analisar esse cenário, o presente trabalho explorou os programas de qualificação profissional empreendidos pelo Ministério do Trabalho e pelo Ministério da Educação antes do Pronatec, com destaque para os já citados PLANFOR, PNQ, PROEP e as diversas ações do MEC empreendidas na área.

Tais ações eram executadas de maneira individualizada, sem uniformização de procedimentos ou critérios, nem mesmo direcionamento pedagógico. A articulação com os setores produtivos também era falha, com ações pontuais não estruturadas e dificuldade de acompanhamento da efetividade posterior, pela falta de indicadores. Quanto ao sistema público de emprego, até o Ministério do Trabalho tinha dificuldade de inserir o Serviço Nacional de Emprego – SINE no desenho dos programas, o que contribuía para que desempregados, beneficiários do Programa de Seguro-Desemprego e oportunidades de trabalho não se encontrassem com as políticas de capacitação.

Alguns dos programas executados atenderam um grande quantitativo de pessoas, mas pela fragilidade de seus controles administrativos não havia confiança nos dados. Escândalos de repasses, alunos-fantasma e repasses irregulares ainda eram frequentes, o que reforçava no imaginário social uma impressão negativa dos cursos de qualificação, ao contrário do que ocorreu com o Pronatec.

O Pronatec/Bolsa-Formação permitiu um olhar uniforme a tais cursos, por meio do seu alinhamento com a Classificação Brasileira de Ocupações – CBO e da elaboração do Guia Pronatec de Cursos FIC, que indicava perfil do egresso, carga-horária mínima e requisito de escolaridade para cada curso. Ele ainda modificou a relação entre os órgãos envolvidos, incentivando relações de adesão e compartilhamento de responsabilidades. Passou a caber aos demandantes o levantamento das necessidades de cursos e a mobilização dos participantes, com matrícula obrigatória em sistema único, com o CPF do estudante, realizada pelo demandante e

confirmada pela instituição de ensino. Esse modelo modificou totalmente a lógica de envolvimento dos órgãos com as ações de capacitação que ofereciam.

Havia, então, um modelo de gestão unificado, com controles administrativos de participação, que permitia o atendimento direcionado para cada público-alvo e o respeito ao diagnóstico das necessidades de públicos específicos e de cada parceiro. Havia, ainda, um sistema de registro de frequência mensal pela instituição e pelo estudante, com ambos devendo confirmar em sistema, com senha pessoal e intransferível, quantos dias de presença e falta o aluno obteve naquele mês. Esta dupla confirmação de frequência mensal balizou todos os repasses para instituições privadas para cursos técnicos, não discutida nesta pesquisa, e deveria ser ampliada para as demais ações do programa a partir da Portaria MEC n. 817, de 2015.

Esses processos demandaram muito dos atores, seja no Ministério da Educação, seja em outros Ministérios que adaptaram sua lógica de atuação para o programa. Inicialmente, houve resistência de alguns órgãos, já que eles possuíam recursos para serem executados em qualificação profissional, o que passou a ser vetado após a edição da Lei do Pronatec. Houve, ainda, um tensionamento em função da mudança da coordenação da política de EPT, do Ministério do Trabalho para o MEC, ainda que um dos públicos prioritários do programa fossem os reincidentes no Programa de Seguro-Desemprego. Tratava-se de articular culturas organizacionais distintas, com modos de trabalho e redes de parceiros que não tinham histórico de atuação conjunta. Os programas anteriores já haviam falhado nessa articulação e muitas arestas permaneceram no início do Pronatec, afinal, apenas o comando legal não seria suficiente para modificar esse histórico. Além disso, como afirma Arretche (2001), há uma distância a ser considerada entre o desenho concebido pelos formuladores das políticas e a forma como se traduzem na implementação.

Com o amadurecimento do Pronatec, foram desenvolvidas estratégias para articulação dos atores e cruzamento das informações de que cada um dispunha. Eram bases de dados, processos de trabalho e de atendimento aos seus públicos que funcionavam de maneiras próprias. Quanto às informações disponíveis, cada órgão possuía um conjunto de informações falhas e que não eram facilmente integráveis com outras bases de dados. Isso exigiu do Pronatec a elaboração de um modelo genérico, que comportasse as especificidades e permitisse a criação de indicadores e conceitos comuns para gestão do programa.

O presente trabalho, então, se pautou pela compreensão de Bonafont (2004, p. 91, tradução nossa), já citada anteriormente, de que “as estruturas importam, mas são os agentes os que interpretam e tomam decisões em um marco de restrições e oportunidades definido”.

Complementarmente, essas relações levam a um processo de formação gradativa de capital social, que, na perspectiva que discute a autora, pode ser estudado como aspecto determinante na continuidade e no amadurecimento da política de EPT brasileira.

Para isso, foram entrevistados representantes do MEC e de três ministérios centrais para a implementação do Pronatec: MDS, MDIC e MTE. O MDS contribuiu desde a formulação do programa, pois estava entre suas prioridades a realização de uma ação ampla de capacitação para os beneficiários do Bolsa-Família, no bojo do Plano Brasil sem Miséria. As tentativas iniciais foram no sentido de realizar tal política alinhada ao Sistema Nacional de Emprego - SINE, o que não foi possível. Caberia, em um estudo futuro, aprofundar quais mecanismos do MTE e do SINE dificultam sua articulação com outros órgãos, a ponto de ter inviabilizado uma política articulada na área, mesmo havendo convergência política e uma janela de oportunidades voltada para o tema.

Transferindo a coordenação do programa que estava sendo formulado do MTE para o MEC, o MDS iniciou as tratativas para alinhar suas ações com as do MEC, o que foi criando um modelo de articulação complexo, que envolvia desde a assistência social dos municípios até a parte pedagógica das instituições, para acolher ao público do Brasil sem Miséria. Ganhou centralidade, então, a figura dos Centros de Referência em Assistência Social – CRAS, que mantinham contato com o MDS e se constituíram um importante *locus* para o Pronatec. Além dos estudantes, eles também passaram a se articular com empresas localmente para identificar necessidades de formação. Houve, então, uma mudança de coordenação em nível nacional, mas também um novo ponto de referência local, em que o CRAS passou a assumir a articulação que o SINE poderia ter realizado. Esta é outra questão que pode ser abordada em estudos futuros, para compreender como foi operada essa alteração e, ainda, como essa experiência vai se refletir na constituição do sistema público de emprego, deixando lições aprendidas para serem incorporadas de parte a parte.

Quanto ao MDIC, apesar de ter iniciado sua participação já com quase dois anos de implementação do programa, ele trouxe a inovação de dispor de informações diretas do setor produtivo, o que aumentou muito as chances de ocupação imediata dos egressos, nas empresas parceiras ou em outras do setor, que acabavam sendo beneficiadas pela ação indiretamente. Percebe-se, quanto ao MDIC, que houve uma curva de aprendizagem rápida em relação ao programa. Uma das hipóteses levantadas trata da característica do corpo técnico do Ministério, que dispõe de carreira própria, especializada para atuação junto aos setores produtivos e que foi alocada em uma área totalmente dedicada ao Pronatec. A sinergia das ações do MDIC com

outros atores importantes, como o SENAI, também contribuiu para que os resultados fossem visualizados mais rapidamente. Por sua vez, o MDIC começou a perceber que precisava ser priorizado pela qualidade das informações que trazia, o que nem sempre era feito. Assim, indicam que houve uma certa "concorrência desleal" entre os parceiros, já que eles dispunham de informação qualificada e muitos ministérios não traziam suas demandas com embasamento similar. Em nome de atender a todos os parceiros, as demandas do MDIC acabavam não sendo atendidas tanto quanto poderiam.

Quanto ao MTE, o desenvolvimento da pesquisa confirmou que, apesar de haver obrigação legal de vinculação do Pronatec ao Programa de Seguro-Desemprego, a troca de informações e a gestão das ações do programa não eram fluidas entre este e os demais ministérios. Havia problema de fluxos de informação e de priorização das ações, o que reflete a histórica desarticulação entre as políticas geridas pelo MEC e pelo MTE, mantida na fase de formulação do programa. Esse descompasso inclusive fez com que as ações de qualificação não fossem empreendidas via FAT e MTE, como já relatado. Há, no entanto, uma lacuna a ser destacada, que é o fato de o entrevistado do MTE não ter respondido a todas as perguntas que recebeu para o presente trabalho, o que prejudicou a apreensão de outros elementos, com as impressões do MTE sobre os fatos narrados pelos demais entrevistados.

Entre os pontos que seriam aprofundados com o MTE na entrevista, pode-se destacar o levantamento da estrutura para gestão do programa no órgão, quais as principais dificuldades da gestão, como os impactos do Pronatec nos SINE foi discutido e encaminhado, como foram as ações de capacitação, comunicação e alinhamento com os agentes da ponta, os principais aprendizados dessa articulação com outros Ministérios, MEC e unidades demandantes etc. Assim, vislumbra-se que haveria uma série de pontos a serem discutidos, somando elementos para a construção do cenário que a dissertação remonta.

A articulação desses e dos demais atores do programa se materializa no processo de pactuação de vagas. Trata-se de processo crítico para o programa, em termos de complexidade e pelo papel que desempenha na alocação de cursos e, portanto, recursos. A Lei n. 12.513/2011 é clara ao estabelecer que o montante dos recursos a ser repassado pelo programa “corresponderá ao número de vagas pactuadas por cada instituição de ensino ofertante” (art. 6º) e que os requisitos e critérios de priorização devem considerar “a capacidade de oferta, identificação da demanda, nível de escolaridade, faixa etária, existência de deficiência, entre outros” (art. 4º) (grifo nosso).

Entretanto, por ser uma etapa ainda preparatória à divulgação dos cursos a serem ofertados, este processo não tinha visibilidade para outros atores que não os diretamente envolvidos. Nessa seara, o presente trabalho pretendeu contribuir para a publicização das informações relativas à pactuação, de forma que possa ser considerado no aperfeiçoamento das políticas de educação profissional e mesmo nas críticas a serem feitas ao Pronatec. Ao longo do primeiro ciclo de implantação do programa, a pactuação foi a etapa que mais foi sendo modificada, de forma a incorporar os aprendizados decorrentes da articulação entre os atores, como relatado pelos entrevistados e confirmado pelas Notas Informativas divulgadas pelo MEC.

Em 2014, o processo de pactuação de vagas passou a ser dividido em duas fases, sendo que a primeira contava com a identificação do CNPJ do potencial empregador, o que é um diferencial marcante em relação aos programas de qualificação profissional desenvolvidos até então. Primeiro, buscava-se atender a essas demandas, com possibilidade de contratação imediata, e em um segundo momento eram analisadas as demandas locais, sejam elas oriundas de parceiros ofertantes ou não sistematizadas pelos demandantes nacionais.

Este é um processo que tinha potencial para ser aperfeiçoado ao longo dos anos. Entretanto, o corte de recursos a partir de 2015 prejudicou a continuidade de vagas a serem pactuadas, o que permitiria o amadurecimento da metodologia adotada. Note-se, neste ponto, que de 2013, quando estava vigente a Portaria MEC n. 168, para 2015, quando foi publicada a Portaria MEC n. 817, o processo de pactuação já foi sendo institucionalizado e teve aspectos formalizados em portarias. A documentação de cada pactuação se dava por meio de notas técnicas e notas informativas, que foram analisadas para o presente trabalho. A tendência era que com o tempo tais aspectos fossem sendo cristalizados, em normativos mais estáveis, o que também ampliaria a publicidade das informações. A própria Portaria MEC n. 817/2015 previu a obrigatoriedade de publicização dos critérios de pactuação adotados e do extrato do resultado de cada processo de pactuação no portal do MEC, atendendo à recomendação da Controladoria Geral da União.

Apesar de todos esses avanços, para gerir o processo de pactuação entre os parceiros, dar continuidade às articulações necessárias e construir as pontes entre a Bolsa-Formação com outras políticas públicas, muitas questões precisam ainda avançar, do ponto de vista finalístico e de gestão, no âmbito do MEC e dos parceiros. Todos os entrevistados reconhecem que, à medida em que se caminhava para ampliar as ações do Pronatec, os desafios de gestão também se multiplicavam. Um dos entrevistados resume que seriam necessários muitos anos para se

completar o desenho de articulação previsto no Pronatec. Na sua primeira etapa, ainda estava muito marcante o formato de ações que o precederam, como em pedaços que precisam se articular para formar o todo.

O Pronatec também falhou ao não estruturar, desde o início de sua execução, um sistema de acompanhamento de inserção profissional dos egressos. Seria possível prever uma pactuação de resultados de inserção profissional ou metas de contratação com empresas beneficiadas e parceiros demandantes, ampliar a articulação entre o papel dos CRAS, dos SINE e das instituições de ensino nos municípios e, do ponto de vista pedagógico, adotar itinerários formativos que de fato fossem estruturados para a permanência e seguimento de estudos pelo estudante, com atuação ou “busca ativa” pelos parceiros, para se utilizar o termo do Plano Brasil sem Miséria.

Entre as oportunidades que o Pronatec teve e não conseguiu aproveitar, também é possível citar a criação de um mecanismo para aproveitamento massivo dos cursos de qualificação pra ampliar o acesso de tais estudantes aos cursos técnicos nas instituições de referência participantes do Programa. Pode-se dizer que o Pronatec deu sentido à expansão das redes de EPT, a medida em que permitiu o acesso de públicos prioritários, socialmente vulneráveis, mas que historicamente eram afastados de tais instituições, por processos seletivos altamente concorridos, pelo custo financeiro do curso – ainda que somente de transporte, por exemplo, e mesmo pela cultura escolar pouco acolhedora, em que a escola não estava preparada para atendê-lo.

Nesse ponto, estudos futuros podem aprofundar a questão do pagamento de bolsas para professores das redes públicas de educação profissional e de como esse mecanismo interferiu na qualidade dos cursos ofertados. Trata-se de um incentivo relacionado à baixa adesão dos professores? À resistência em atender públicos em situação de pobreza ou com fragilidades em seu histórico escolar? Às cargas-horárias já extrapoladas com as atividades regulares da instituição? O pagamento de bolsas acabou por criar uma “instituição paralela” e reduzir a carga-horária dos docentes e técnicos em atividades regulares? Cabe, ainda, refletir se os professores externos, selecionados por processo seletivo, mantêm a qualidade dos cursos ofertados pelos docentes da própria instituição.

Além dessas questões, a própria Portaria MEC n. 817/2015 apontou uma série de caminhos em que se precisava avançar a partir de 2015. Tratava-se, em parte, de uma resposta do MEC, em consonância com os órgãos de controle, para pontos fracos na execução da primeira etapa do Pronatec. Entre eles, pode-se acrescentar ao que já foi listado: o incentivo à

oferta de cursos que utilizassem estratégias pedagógicas inovadoras; a obrigatoriedade de realização de pesquisa de avaliação de egressos por mantenedora de 6 a 12 meses após a conclusão dos cursos; o fortalecimento da previsão de oferta por meio de itinerários formativos, com pactuação do itinerário completo e de matrícula no itinerário completo para o estudante; critérios mínimos para a oferta em unidades remotas; obrigação de oferta gratuita do estágio curricular quando previsto no projeto pedagógico do curso; aplicação da obrigatoriedade de registro e confirmação de frequência mensal pelo estudante, similar aos já adotado para cursos técnicos subsequentes ofertados por instituições privadas desde o início do programa, para todas as instituições, inclusive públicas e do Sistema S; e o estabelecimento de Índice Institucional de Conclusão – IC semestral por unidade de ensino, de forma que o IC de referência de 85% de concluintes serviria de linha de base para o repasse integral de recursos para as instituições de ensino.

Entretanto, essa portaria foi publicada quando o Pronatec já passava por um corte drástico de recursos, o que fez com que tais dispositivos não fossem colocados em marcha quando o programa ainda estava a pleno vapor. O normativo contou com um processo de elaboração que buscou ouvir todos os parceiros envolvidos no programa e, ainda, os órgãos de controle, o que foi acompanhado por esta pesquisadora. As alterações que a citada portaria gerou na prática do programa, sentidas a partir de 2016, podem ser objeto de investigações futuras, bem como indicar novas lacunas que tenham se apresentado durante sua implementação, o que já extrapola o horizonte temporal adotado para esta pesquisa.

Ainda tratando de lacunas, como já registrado ao longo do trabalho, cabe ao MEC e ao INEP desenvolverem ações que possibilitem, no futuro próximo, que a sociedade e os pesquisadores da área tenham acesso a dados e indicadores da educação profissional, de forma a viabilizar análises que poderão subsidiar melhorias para as ações que venham a ser desenvolvidas. A experiência do Plano Brasil sem Miséria - BSM, por meio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI do MDS, foi bem-sucedida e merece ser replicada, pois as informações que foram geradas sobre o Pronatec são hoje, determinantes para o olhar que se tem sobre o programa. No entanto, ações importantes ficaram pelo caminho, como a elaboração do Mapa da Educação Profissional pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, que contou apenas com os produtos iniciais, o estudo de egressos que havia sido pactuado e que deveria ter sido realizado pelo IPEA e, ainda, a ampliação das estatísticas sobre a educação profissional a serem construídas pelo INEP.

Com mais informações disponíveis e analisadas por pesquisadores de diferentes áreas, será possível contribuir para reflexões sobre o desenvolvimento das políticas de EPT, no sentido de seu amadurecimento e da redução das descontinuidades ao longo do tempo, configurando de fato uma política nacional para esta área. A consultoria técnica da Câmara dos Deputados, por exemplo, já em 2016 registrou que

o governo pecou ao não associar a disseminação de evidências sobre a qualidade dos cursos ao crescimento acelerado das matrículas. Desde sempre pairaram sobre o Pronatec não somente os olhos vigilantes que perscrutam um programa-vitrine, com orçamento na casa do bilhão, como também as expectativas não cumpridas do PLANFOR e do PNQ” (GOMES, 2016, p. 20).

A autora supõe, ainda, que “o governo considerou que a reconhecida qualidade da rede pública de educação profissional e a expertise desenvolvida pelas instituições do Sistema S ofereciam a necessária garantia de um padrão elevado nos cursos ofertados” (idem). Entretanto, com a rápida evolução das matrículas e a inclusão de novos ofertantes, incluindo instituições privadas, este aspecto passou a ser um desafio para a continuidade qualificada do programa. Em verdade, trata-se de desafio para a EPT como um todo, seja ela financiada por programas específicos ou de oferta regular das diversas redes. Mesmo os cursos técnicos não contam com um sistema nacional de avaliação ou com um conjunto de indicadores monitorados ao longo do tempo. O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP chegou a publicar Resumos Técnicos específicos sobre a EPT, mas não houve continuidade em tal publicação no período do Pronatec, o que é um prejuízo para o amadurecimento do campo.

Como já abordado ao longo do trabalho, mesmo instituições internacionais, como o Banco Mundial, avaliam que o Brasil já possui experiências nas políticas de EPT que permitem trabalhar no sentido de

reformas incrementais às políticas existentes, não novas fronteiras (...), o que requer ajustes no desenho e na implementação das políticas existentes de capacitação e emprego. O rico conjunto de programas de emprego e capacitação no Brasil atende a diversos grupos e necessidades. Consequentemente, os desafios da próxima fase poderão ser enfrentados em um ambiente já bem conhecido, sem a necessidade de desbravar novas fronteiras (SILVA, ALMEIDA e STROKOVA, 2015, p. 5).

E aí está um dos riscos que o Pronatec enfrenta, seja pelo contexto de restrição fiscal que começou a afetá-lo em 2015 e perdura até 2018, seja pelas mudanças de governos e dirigentes, sem equipes técnicas qualificadas permanentes, com perfil e em número suficientes – seja no MEC, seja nos parceiros. Mudanças de regras e descontinuidade nas políticas são fatores que em muito contribuem para a desmobilização dos atores e para a descrença no

programa. Mesmo a mudança de regras natural da implementação inicial de um programa implementado em rede precisa ser dialogada com todos os parceiros e considerar necessidades específicas, sejam das redes ofertantes ou dos parceiros demandantes. Isso foi verificado a partir de 2015 e mais fortemente de 2016 em diante, quando o orçamento foi reduzido e concentrado na continuidade de matrículas que já estavam em andamento, sendo que as matrículas novas é que mobilizam os demandantes para articulação da demanda e seleção do público.

Como discutido em rodada de avaliação realizada pelo Senado Federal, a ausência de “uma fonte estável de recursos, situação que se mostra recorrente na execução de políticas públicas no Brasil, prejudica o planejamento da política a médio e longo prazos e coloca em dúvida a continuidade do Programa no alcance dos seus objetivos” (BRASIL, 2017, p. 36). Persiste, ainda, mesmo num contexto de crise, uma ação que ainda não articula o MEC e o Ministério do Trabalho, os recursos do FAT e as ações de qualificação profissional. Há, portanto, pontos críticos que, apesar de todos os esforços, afastam o país da constituição de um sistema público de educação profissional.

O MEC precisa, ainda, recompor as equipes técnicas que atuam na área, com alocação de servidores com perfil especializado e capacidade de articulação, já que as novas ações que forem ser empreendidas na área ultrapassarão as necessidades burocráticas e novamente exigirão habilidade para mapeamento de cenários e adoção de soluções complexas, em espaços de tempo exíguos, articulação entre muitos atores e um ambiente de controles administrativos rígidos e necessários. Será preciso, ainda, prever recursos tecnológicos que deem conta das diversas fases da política, tanto para diagnóstico quanto para a disponibilização de informações qualificadas para a tomada de decisão por parte dos gestores da área e, posteriormente, para o adequado monitoramento e avaliação.

É preciso, pois, conferir elementos para que haja continuidade e melhoria contínua das ações em andamento, de forma que os governos possam modificar nomenclaturas, realizar direcionamentos estratégicos, mas utilizando a experiência adquirida ao longo dos programas realizados nos últimos anos e contando com equipes técnicas adequadas para a implementação das políticas que forem formuladas.

Do ponto de vista do alinhamento da oferta com as necessidades do mundo produtivo, é preciso avançar na unificação de bases de dados das diversas redes existentes, para que seja possível evitar sobreposições de ações em algumas localidades, em detrimento de áreas com baixo atendimento e necessidades não atendidas. Trata-se de ação que deve envolver os entes estaduais, que ofertam um percentual expressivo dos cursos técnicos no país, incluindo os

registros dos cursos de qualificação por eles financiados. Além de o MEC investir pesadamente na qualificação do Sistec para seus diversos usos, o INEP deve intensificar a produção de estatísticas da EPT. A própria disponibilização de dados pelo Sistema S e pela Rede Federal no Sistec deve ser aprimorada, o que também deverá ocorrer com os dados de necessidades do mundo do trabalho e dos trabalhadores, a serem estruturados pelos setores produtivos e pelos municípios, para embasar a tomada de decisão no direcionamento das políticas públicas da área.

REFERÊNCIAS

AMÂNCIO, Júlia Moretto. Inclusão produtiva e assistência social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do Pronatec / BSM e do Acessuas/ Trabalho. In: MONTAGNER, Paula, MULLER, Luiz Herberto. **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 24. Brasília: SAGI/MDS e MEC, 2015.

ARBACHE, Jorge Saba. Transformação demográfica e competitividade internacional da economia brasileira. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, n. 36, p. 365-391, 2011.

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: MOREIRA, Maria Cecília Roxo; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. (org.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. IEE/PUCSP, São Paulo, 2001.

BARBOSA FILHO, Fernando Holanda, PORTO, Rogério, LIBERATO, Denísio. Pronatec e Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho Formal. In: **PET 16-Rio**. 2016.

BIFFI, Deputado Antônio Carlos. **Parecer do Relator**: PL 1.209, de 2011. Apresentado à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados em 12 de agosto de 2011. Disponível em <
<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500079>>. Acesso em 18 jun. 2017.

BILLETT, S. **Vocational Education – Purposes, Traditions and Prospects**. Dordrecht: Springer, 2011.

BONAFONT L. C. **Redes de políticas públicas**. Colección “Monografías”, 206. Madrid: Siglo XXI de España Editores, 2004.

BRASIL. Apresentação realizada pelo Ministro de Estado da Educação, Aloizio Mercadante, na solenidade de anúncio das ações do Pronatec para 2016, realizada no Palácio do Planalto. 09 mar. 2016a. Disponível em <

http://portal.mec.gov.br/component/content/index.php?option=com_content&view=article&id=34611:presidenta-anuncia-a-oferta-de-2-milhoes-de-vagas-para-cursos-gratuitos-no-pronatec&catid=209&Itemid=86>. Acesso em 15 mar. 2016.

_____. Apresentação realizada pelo Ministro de Estado da Educação, José Henrique Paim Fernandes, na solenidade de lançamento da segunda etapa do Pronatec, realizada no Palácio do Planalto. 18 jun. 2014a. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=20544:segunda-etapa-do-pronatec-oferecera-12-milhoes-de-vagas-em-mais-de-800-cursos-a-partir-de-2015-&catid=209>. Acesso em 14 jul. 2014.

_____. Atas das reuniões do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional. Brasília, 2013 e 2014. Mimeo.

_____. Briefing elaborado pela SETEC a respeito da portaria que instituiu e regulamentou o Comitê Nacional de Políticas de Educação Profissional e Tecnológica – CONPEP. Brasília, 2013a. Mimeo.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 11/2012**, Diário Oficial da União, Brasília, 04 set. 2012, Seção 1, p. 98

_____. Conselho Nacional de Educação. **Parecer CNE/CEB n. 14/2009**. Diário Oficial da União, Brasília, 03 set. 2009, Seção 1, p. 23.

_____. Conselho Nacional de Educação. **Resolução CNE/CEB n. 6/2012**. Diário Oficial da União, Brasília, 21 set. 2012, Seção 1, p. 22.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas da SETEC – exercício 2012**. Brasília, 2013b.

_____. Controladoria Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas da SETEC – exercício 2013**. Brasília, 2014b.

_____. Decreto n. 7.721, 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.

_____. Decreto n. 7.855, de 5 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011.

_____. Decreto n. 8.118, de 10 de outubro de 2013. Altera o Decreto n. 7.721, de 16 de abril de 2012, que 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.

_____. Decreto n. 8.268, de 18 de junho de 2014. Altera o Decreto n. 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

_____. **Desafios e Oportunidades para o Fortalecimento da EPT no Brasil até 2024.** Apresentação realizada pelo Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, Marcelo Feres, na reunião do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional. Brasília, nov. 2015a. Mimeo.

_____. Diário da Câmara dos Deputados. Ano LXVI - n. 151 – quinta-feira, 01 de setembro de 2011. Brasília, DF. Disponível em <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD01SET2011.pdf#page=530>>. Acesso em 18 jun. 2017.

_____. Exposição de Motivos nº 019/MEC/MTE/MF/MP/MDS, de 28 de abril de 2011. Disponível em <http://www.secretariadegoverno.gov.br/sobre/assuntos_parlamentares/projetos-de-lei>. Acesso em 18 jun. 2017.

_____. Lei n. 11.741, de 16 de julho de 2008. Altera dispositivos da Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para redimensionar, institucionalizar e integrar as ações da educação profissional técnica de nível médio, da educação de jovens e adultos e da educação profissional e tecnológica.

_____. Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências.

_____. Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências.

_____. Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

_____. Ministério da Educação. A Bolsa-Formação do Pronatec. In: **Ações premiadas no 19º do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília: ENAP, 2014c.

_____. Ministério da Educação. **Documento Referência para a Bolsa-Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec**. Ministério da Educação, 2012.

_____. Ministério da Educação. Notas Informativas da SETEC/MEC relacionadas ao Pronatec/Bolsa-Formação. Disponíveis em <<http://map.mec.gov.br/>>.

_____. Ministério da Educação. **Planejando a próxima década: conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação**. Brasília, DF, 2014d. Disponível em: <<http://pne.mec.gov.br/conhecendo-o-pne>>. Acesso em: 26 mar. 2016.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC n. 168, de 07 de março de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação do Pronatec.

_____. Ministério da Educação. Portaria MEC n. 817, de 13 de agosto de 2016. Regulamenta a oferta de cursos por meio da Bolsa-Formação do Pronatec.

_____. Ministério da Educação. Proposta de recomposição da força de trabalho da SETEC. Brasília, 07 dez. 2013.

_____. Ministério da Educação. **Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011**. Brasília, _____ 2010. Disponível _____ em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=7192-rel-setorial-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 05 mai. 2016.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo n. 79: Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica**. Brasília, 2018.

_____. **Ofício-Circular n. 103/2015/GAB/SETEC/SETEC-MEC**, de 24 de novembro de 2015. Assunto: Convite aos representantes das Centrais Sindicais que compõem o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional para reunião sobre educação profissional e tecnológica e Pronatec. Brasília, 2015b. Mimeo.

_____. Senado Federal. **Relatório n. 6, de 2017**, da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, de Avaliação de Política Pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. RQE 31/2017-CE e RQE 50/2017-CE. Relator: Senador Roberto Muniz. Brasília, nov. 2017.

_____. Tribunal de Contas da União. **Acórdão n. 3.071/2016 – TCU – Plenário**. Auditoria Operacional realizada na Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. Avaliação da implantação e da efetividade. TC 019.154/2015-1. Brasília, 30 nov. 2016b.

_____. Tribunal de Contas da União. Auditoria de conformidade – Pronatec/Bolsa-Formação. TC 024.329/2015-0. **Acórdão 1.006/2016 – TCU - Plenário**. Brasília, 2016c.

_____. Tribunal de Contas da União. Fiscalização empreendida no Ministério do Trabalho e Emprego. **Acórdão 3.308/2014 - TCU – Plenário**. Brasília, 2014d.

_____. Tribunal de Contas da União. Levantamento – Pronatec. TC 008.089/2015-9. **Acórdão 3.330/2015 – TCU - Plenário**. Brasília, 2015.

CALMON, P. **Relações Interorganizacionais e Gestão de Redes de Políticas Públicas**. In: **ESTRATÉGIAS DE GOVERNANÇA**, 2014, Brasília, Tribunal de Contas da União. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2620724.PDF>>. Acesso em 26 set. 2015.

CALMON, P., MARANHÃO, A. Redes e Governança de Políticas Públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, n.1, 2013, 2-29.

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil Sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V (orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014. p. 33-66.

CANZIANI, Alex Deputado. **Parecer do Relator**: PL 1.209, de 2011. Apresentado à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) da Câmara dos Deputados em 16 de agosto de 2011. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500079>>. Acesso em 18 jun. 2017.

CASTIONI, Remi. Como avaliar a implementação de novas institucionalidades no campo educacional: o caso dos Institutos Federais. In: CUNHA, Célio da Cunha; JESUS, Wellington Ferreira; SOUZA, Maria de Fátima Matos de. (orgs.) **Políticas de Educação**: cenários globais e locais. Brasília: Liber Livro, 2016.

_____. Da qualificação a competência: dos fundamentos aos usos - o PLANFOR como dissimulador de novos "conceitos" em educação. 2002. 264 p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de Educação, Campinas, SP.

_____. Planos, Projetos e Programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 01, jan./abr. 2013, p. 25-42.

CASTRO, Cláudio de Moura, MEDICI, André e TEJADA, Jorge. O ensino profissionalizante sai do estado de coma. In: **Seminário sobre Prospectiva de la Educación en la Región de América Latina y el Caribe**. UNESCO/OREALC, Santiago de Chile, agosto de 2000. Anais... Disponível em <<http://www.schwartzman.org.br/simon/delphi/pdf/proep.pdf>>. Acesso em 16 mar. 2015.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília: CGEE, 2015.

CNI - Confederação Nacional das Indústrias. **Sondagem Especial**, ano 9, n. 2, abril de 2011.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO – CONAE. **Construindo o Sistema Nacional Articulado de Educação: o Plano Nacional de Educação, diretrizes e estratégias**; Documento Final. Brasília, DF: MEC, 2010.

_____. **O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração**; Documento Final. Brasília, DF: FNE, 2014.

COSTA, Patrícia Vieira, FALCÃO, Tiago. A coordenação intersetorial das ações do Plano BSM. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; DA COSTA, Patrícia V (orgs.). **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014.

DEITOS, Roberto Antônio; LARA, Ângela Mara de Barros; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 985-1001, Dec. 2015 .

DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. - **Handbook of qualitative research**. London, Sage Publication, 1994. 643p.

DIEESE. **Anuário da qualificação social e profissional: 2006**. São Paulo, 2007.

FASOLO, Camila Porto. **Educação Profissional Técnica de Nível Médio no Plano Nacional de Educação 2014-2024: contexto de aprovação e monitoramento da Meta 11**. Brasília: UnB.

Monografia (Especialização em Políticas Públicas de Educação com Ênfase em Monitoramento e Avaliação) – PPGE -- Faculdade de Educação da Universidade de Brasília. Brasília, 2016.

FERES, Marcelo Machado. **Pronatec**. In: Audiência Pública sobre o Pronatec, 05 mai. 2015a, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Disponível em <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=22181-audiencia-publica-camara-deputados-pronatec-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 24 set. 2015.

_____. **A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira**. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras. Brasília: CGEE, 2015b.

FERREIRA, Eliza Bartolozzi. A Educação Profissional nos PPAs dos Governos FHC e Lula. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 35, n. 3, p. 215-235, set./dez., 2010.

FLEURY, Sonia M. Teixeira. O desafio da gestão das redes de políticas. In: **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 out. 2002.

GALLINDO, Erica de Lima, FERES, Marcelo Machado, SCHROEDER, Nilva. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. In: **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 24. Brasília: SAGI/MDS, 2015.

GOMES, Ana Valeska Amaral. **O que podemos dizer sobre o Pronatec**. Estudo Técnico. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

GRABOWSKI, Gabriel. **Financiamento da educação profissional no Brasil: contradições e desafios**. Tese (doutorado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Programa de Pós-Graduação em Educação. Porto Alegre, 2010.

JANNUZZI, P. M. Avaliação de programas públicos por meio da análise estruturada dos relatórios de auditoria da controladoria geral da união. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 16, n. 59, Jul./Dez. 2011.

KINGDON, John W. Como chega a hora de uma ideia. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, v. 1, p. 219-225, 2006.

KIPNIS, Bernardo. Análise de Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica: uma aproximação conceitual na perspectiva da policy network. In: CUNHA, Célio da; SOUSA, José Vieira; SILVA, Maria Abádia da. (Orgs.). **Avaliação de políticas públicas de educação**. Brasília: Faculdade de Educação/Universidade de Brasília; Líber Livro, 2012.

LIMA, Antônio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira. Construindo Diálogos Sociais. **Diálogo social e qualificação profissional: experiências e propostas**, v. 1, 2005.

LIMA, Marcelo *et al.* O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no SENAI. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 32, n. 3, p. 871-885.

LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 19, n. 65, jul./dez. 2014.

_____. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas de nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política, São Paulo.

MAGALHÃES, Sílvia Marcela de Oliveira. **Reincidência do trabalhador no Programa Seguro-Desemprego: o caso dos trabalhadores atendidos pelo SINE e o papel dos agentes de atendimento na implementação do programa no Distrito Federal**. Brasília, Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade de Brasília, 2015.

MARINHO, Danilo NC; BALESTRO, Moisés V.; WALTER, M. I. M. T (orgs.). Políticas públicas de emprego no Brasil: avaliação externa do Programa Seguro-Desemprego. **Brasília: Verbis**, 2010.

MAROPE, P. T. M.; CHAKROUN, B.; HOLMES, K. P. **Liberar o potencial**: transformar a educação e a formação técnica e profissional. Brasília: UNESCO, 2015.

MARQUES, E. C. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da Cidade de São Paulo**. Anablume e Fapesp, São Paulo, 2003.

_____. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 41, 1999.

MONTAGNER, Paula, MULLER, Luiz Herberto (orgs.). **Inclusão produtiva urbana**: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 24. Brasília: SAGI/MDS e MEC, 2015.

MORAES, Gustavo Henrique, ALMEIDA, Sonia Christina Lemos de Almeida e ALVES, Tatiane Ewerton. **Plataforma Nilo Peçanha**: Guia de Referência Metodológica. Brasília: Evobiz, 2018.

MULLER, Luiz Herberto, CARDOSO, Margarida Munguba *et al.* Inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec. In: MONTAGNER, Paula, MULLER, Luiz Herberto. **Inclusão produtiva urbana**: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 24. Brasília: SAGI/MDS e MEC, 2015.

O'CONNELL, Stephen D.; MATION, Lucas Ferreira; BASTO, João Bevilaqua T.; DUTZ, Mark A. Can Business Input Improve the Effectiveness of Worker Training? Evidence from Brazil's PronatecMDIC. **Policy Research Working Paper** n. WPS 8155. Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/444871501522977352/Can-business-input-improve-the-effectiveness-of-worker-training-evidence-from-Brazils-PronatecMDIC>>. Acesso em out. 2017.

OLIVEIRA, Ramon. A divisão de tarefas na educação profissional brasileira. **Cadernos de Pesquisa**. São Paulo, n. 112, mar. 2001.

PEDROSA, Fernanda Gomes. **Política de educação profissional e tecnológica**: análise da modalidade Pronatec Brasil Maior na perspectiva de seus implementadores. Brasília: IPEA, 2016.

SESI. Departamento Nacional. **Relatório Anual SESI-SENAI-IEL 2016**. Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Instituto Euvaldo Lodi. Brasília: SESI, 2017.

SILVA, Joana; ALMEIDA, Rita; STROKOVA, Victoria. **Sustentando melhorias no emprego e nos salários no Brasil**: uma agenda de competências e empregos. Washington, Banco Mundial, 2015.

SUPLICY, Senadora Marta. Parecer da Relatora: PLC n. 78, de 2011. Apresentado ao Senado Federal em 18 de outubro de 2011. Disponível em <<http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/102117>>. Acesso em 28 jun. 2017.

TOLEDO, Flaviana Alves; RUMMET, S. M. O PNQ e a política de qualificação profissional de trabalhadores a partir dos anos 1990. **Trabalho Necessário**. Ano, v. 7, 2009.

UNESCO, CONSED. **Educação para Todos**: o compromisso de Dakar. Ação Educativa, Brasília-DF, 2001.

VARELLA, Juliana França, LARIÚ, Cecilia Ishikawa *et al.* Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. In: MONTAGNER, Paula, MULLER, Luiz Herberto. **Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, v. 24. Brasília: SAGI/MDS e MEC, 2015.

VEJA. Extorsão no Ministério do Trabalho: assessores de Lupi são acusados de cobrar propina de ONGs para liberar repasses. São Paulo, 5 nov. 2011. Disponível em <<https://veja.abril.com.br/politica/extorsao-no-ministerio-do-trabalho-assessores-de-lupi-sao-acusados-de-cobrar-propina-de-ongs-para-liberar-repasses/>>.

APÊNDICES – Roteiro das Entrevistas

APÊNDICE 1 – ROTEIRO PARA O ENTREVISTADO DO MEC – E1

A participação dos **demandantes** sempre foi pensada com o modelo de **pactuação** ou a pactuação surgiu depois, como resposta a desafios encontrados no início do programa?

Como foi a **construção dessa relação** com os demandantes no início da formulação do programa? Houve resistências a esse modelo?

Há algum outro aspecto que você destacaria do contexto de criação na relação com os demandantes/no modelo de pactuação?

Foram realizados levantamentos da maneira **como funcionavam outros ministérios**? O foco sempre foi articular o Pronatec com MDS, MTE e MDIC?

Se discutiu a concentração de **recursos** para qualificação profissional no Pronatec? Ou implicitamente os outros ministérios poderiam manter suas ações?

Houve discussão a respeito de mudar a **coordenação da qualificação profissional**, do MTE para o MEC? Ou foi uma decorrência somente do montante de recursos que o MEC destinava ao tema?

O fato de as **missões institucionais e a forma de atuação dos ministérios serem tão diferentes** foi marcante para o desenho do programa?

Quanto à articulação com o Plano Brasil sem Miséria, o que você destacaria? E com o MDIC? E com o MTE?

Que **estratégias** você destacaria para manter **coesão** em órgãos tão diversos? Como eram os mecanismos de comunicação e discussão?

Quais foram as principais **dificuldades e aprendizados** desse modelo?

Há algum caso de ministério que você entenda ser marcante, em que tenha havido grande dificuldade de articulação com o Pronatec?

E em termos de convergência ou facilidade, o que você destacaria?

Você entende que este modelo contribuiu para o aprimoramento da **organização dos próximos ministérios** nessa área?

Entende que houve a **construção de uma relação duradoura**, que tem potencial para ser mantida futuramente?

Quais as principais **dificuldades de se gerir um programa daquela monta com a estrutura disponível** no MEC?

Como eram essas discussões sobre equipes e perfis necessários no início do programa?

Que **perfis de servidores** seriam necessários para trabalhar em um programa com essa característica de rede articulação?

Sobre as lacunas de sistemas de avaliação e indicadores, que fatores você entende marcantes para a manutenção dessas dificuldades, em especial no Sistec, durante o Pronatec?

APÊNDICE 2 – ROTEIRO PARA O ENTREVISTADO DO MDS – E2

ANTES do PRONATEC

- Você pode relatar como era a atuação do MDS e da sua Secretaria antes do Pronatec, na área de qualificação profissional? Contratava cursos por convênios, como escolhia as entidades executoras etc.

FORMULAÇÃO DO PRONATEC

- Como você descreveria a relação da formulação do Pronatec com o Plano Brasil sem Miséria? Que pontos você destacaria desse momento inicial?

- Houve discussão a respeito de mudar a coordenação da qualificação profissional, do MTE para o MEC? Ou foi uma decorrência somente do montante de recursos que o MEC destinava ao tema?

- Como foi a construção dessa relação com os demandantes no início da formulação do programa? Houve resistências a esse modelo?

- Há algum outro aspecto que você destacaria do contexto de criação na relação com os demandantes/no modelo de pactuação?

- Quais foram as principais mudanças que o Pronatec trouxe à forma de atuação do MDS?

- Como foi a experiência do projeto piloto e dos estudos que vocês elaboraram?

PARCERIA ENTRE OS ORGAOS

- O fato de as missões institucionais e a forma de atuação dos ministérios serem tão diferentes foi marcante para o desenho do programa?

- Que estratégias você destacaria para manter coesão em órgãos tão diversos? Como eram os mecanismos de comunicação e discussão?

OPERACIONALIZACAO DO PRONATEC

- Que estrutura (equipes, servidores, TI), o MDS destinava ao Pronatec? Essa equipe acumulava outras funções? Como era essa divisão?

- Quais as principais dificuldades de se gerir um programa daquela monta com a estrutura disponível?

- Como eram essas discussões sobre equipes e perfis necessários no início do programa?

- Sobre as lacunas de sistemas de avaliação e indicadores, que fatores você entende marcantes?

- E sobre as dificuldades de integração do Sistec com outros sistemas, como os do MDS, o Sistema Mais Emprego, o que você destacaria?

CONTRIBUICAO DO PRONATEC PARA A EPT

-Algo a destacar sobre o papel do MDIC? E do MTE?

- Quais foram as principais dificuldades do MDS em relação ao Pronatec e mesmo a esse modelo de demandantes?

- E os principais aprendizados dessa articulação com outros Ministérios, MEC e unidades demandantes?

- Você entende que este modelo contribuiu para o aprimoramento da organização dos ministérios nessa área?

- Como você percebe o impacto disso no MTE?

- Entende que houve a construção de uma relação duradoura, que tem potencial para ser mantida futuramente?

APÊNDICE 3 – ROTEIRO PARA O ENTREVISTADO DO MDIC – E3

A participação dos **demandantes** sempre foi pensada com o modelo de **pactuação** ou a pactuação surgiu depois, como resposta a desafios encontrados no início do programa?

Como foi a **construção dessa relação** com os demandantes no início da formulação do programa? Houve resistências a esse modelo?

Há algum outro aspecto que você destacaria do contexto de criação na relação com os demandantes/no modelo de pactuação?

Foram realizados levantamentos da maneira **como funcionavam outros ministérios**? O foco sempre foi articular o Pronatec com MDS, MTE e MDIC?

Se discutiu a concentração de **recursos** para qualificação profissional no Pronatec? Ou implicitamente os outros ministérios poderiam manter suas ações?

Houve discussão a respeito de mudar a **coordenação da qualificação profissional**, do MTE para o MEC? Ou foi uma decorrência somente do montante de recursos que o MEC destinava ao tema?

O fato de as **missões institucionais e a forma de atuação dos ministérios serem tão diferentes** foi marcante para o desenho do programa?

Quanto à articulação com o Plano Brasil sem Miséria, o que você destacaria? E com o MDIC? E com o MTE?

Que **estratégias** você destacaria para manter **coesão** em órgãos tão diversos? Como eram os mecanismos de comunicação e discussão?

Quais foram as principais **dificuldades e aprendizados** desse modelo?

Há algum caso de ministério que você entenda ser marcante, em que tenha havido grande dificuldade de articulação com o Pronatec?

E em termos de convergência ou facilidade, o que você destacaria?

Você entende que este modelo contribuiu para o aprimoramento da **organização dos próximos ministérios** nessa área?

Entende que houve a **construção de uma relação duradoura**, que tem potencial para ser mantida futuramente?

Quais as principais **dificuldades de se gerir um programa daquela monta com a estrutura disponível** no MEC?

Como eram essas discussões sobre equipes e perfis necessários no início do programa?

Que **perfis de servidores** seriam necessários para trabalhar em um programa com essa característica de rede articulação?

Sobre as lacunas de sistemas de avaliação e indicadores, que fatores você entende marcantes para a manutenção dessas dificuldades, em especial no Sistec, durante o Pronatec?

APÊNDICE 4 – ROTEIRO PARA O ENTREVISTADO DO MTE – E4¹⁸

ANTES do PRONATEC

- Você pode relatar como era a atuação do MTE e da sua Secretaria antes do Pronatec? Contratava cursos por convênios, como escolhia as entidades executoras etc.

FORMULAÇÃO DO PRONATEC

- O MTE participou da formulação do Pronatec? Que pontos você destacaria desse momento inicial?

- Como foi a construção dessa relação com os demandantes no início da formulação do programa? Houve resistências a esse modelo?

- Há algum outro aspecto que você destacaria do contexto de criação na relação com os demandantes/no modelo de pactuação?

ENTRADA DO MTE NO PRONATEC

- Quais foram as principais mudanças que o Pronatec trouxe à forma de atuação do MTE?

- Como foi a entrada do MTE como parceiro demandante do Pronatec?

- Como funcionava o mapeamento de demandas do MTE no Pronatec? Envolvia SINE, estados, municípios? Que ferramentas vocês utilizavam para centralizar essas informações?

PARCERIA ENTRE OS ORGAOS

- O fato de as missões institucionais e a forma de atuação dos ministérios serem tão diferentes foi marcante para o desenho do programa?

- Que estratégias você destacaria para manter coesão em órgãos tão diversos? Como eram os mecanismos de comunicação e discussão?

OPERACIONALIZACAO DO PRONATEC

¹⁸ O entrevistado optou por responder às questões por escrito. Entretanto, alegando imprevistos pessoais, só atendeu aos dois primeiros blocos de questões.

- Que estrutura (equipes, servidores, TI), o MTE destinava ao Pronatec? Essa equipe acumulava outras funções? Como era essa divisão?

- Quais as principais dificuldades de se gerir um programa daquela monta com a estrutura disponível?

- Como eram essas discussões sobre equipes e perfis necessários no início do programa?

- Se discutiu sobre os impactos do Pronatec nos SINE? Necessidade de capacitação, comunicação, alinhamento de procedimentos etc. Que avanços e lacunas você destacaria?

- Sobre as lacunas de sistemas de avaliação e indicadores, que fatores você entende marcantes?

- E sobre as dificuldades de integração do Sistema Mais Emprego com o Sistec, o que você destacaria?

CONTRIBUICAO DO PRONATEC PARA A EPT

- Quais foram as principais dificuldades do MTE em relação ao Pronatec e mesmo a esse modelo de demandantes?

- E os principais aprendizados dessa articulação com outros Ministérios, MEC e unidades demandantes?

- Você entende que este modelo contribuiu para o aprimoramento da organização dos ministérios nessa área? E qual foi o impacto disso no MTE?

- Entende que houve a construção de uma relação duradoura, que tem potencial para ser mantida futuramente?