

Maria Martha M. C. Cassiolato\*\*

Ronaldo Coutinho Garcia\*\*

Esta nota apresenta uma síntese do estudo do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), que integra a pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento* (Gomide e Pires, 2013), realizada por meio da colaboração entre técnicos do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e pesquisadores externos. A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento.<sup>1</sup> Ao se analisar como se constituem os arranjos de implementação dessas políticas e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraindo-se subsídios para a inovação institucional da gestão de políticas no atual contexto democrático brasileiro.

### 1 POR QUE ESTUDAR O PRONATEC?

Todos os países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias rumo a essa condição, concederam prioridade à formação de uma força de trabalho competente para enfrentar os desafios impostos pela concorrência e pelo progresso técnico. Alguns começaram a fazê-lo no final do século XVIII, mas foi na centúria seguinte que o fenômeno se generalizou. É quando se espalharam as escolas de artes e ofícios, os colégios agrícolas, as escolas profissionais, os institutos politécnicos.

Reitere-se, aqui, que esses mesmos países investiram também na educação universitária, mas sem deixar de estabelecer diretrizes para que o saber prático, tão próprio do ensino técnico, fosse capaz de operar os avanços científicos e as exigências de um setor produtivo que recorreria cada vez mais a processos sofisticados, dependentes de competências que vão além da capacidade de executar tarefas em rotina.

---

\* Para desenvolver este estudo foram entrevistados dirigentes da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC) e o reitor do Instituto Federal de Brasília. Essas entrevistas foram fundamentais para a compreensão de um programa com um elenco diverso de ações e um arranjo institucional complexo que envolve diferentes atores e instituições e com informações não factíveis de serem obtidas nos documentos oficiais disponíveis. Os autores agradecem a disponibilidade dos entrevistados, sem a qual não seria possível a elaboração deste trabalho.

\*\* Técnicos de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

1. Os estudos de caso envolvem: o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV); o Projeto de Transposição e Revitalização do Rio São Francisco; o Projeto da Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de revitalização da indústria naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel (PNPB); o Programa Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o PRONATEC. Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e implementação de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras.

O Brasil não conheceu um projeto semelhante caminhando junto com a sua industrialização substitutiva de importações. Mesmo que a primeira escola técnica federal date de 1909, o crescimento da rede de ensino técnico-profissional não acompanhou a expansão econômica e a diversificação da estrutura produtiva. A escolaridade da força de trabalho brasileira ainda é, comparativamente, muito baixa, em que pese o significativo conjunto de ações desencadeadas nos últimos vinte anos. As cinco décadas anteriores, nas quais a educação geral e profissional foi negligenciada, não deixam de cobrar o seu preço no presente. Os dados mais recentes disponíveis<sup>2</sup> mostram que 64,9% da população com mais de 15 anos não havia concluído o ensino médio, proporção que cai no contingente economicamente ativo para 53,6%, mas que ainda é muito alta e coloca o país em posição inferiorizada em comparações internacionais.

A indústria sediada no país adotava, até muito recentemente, um importado padrão tecnológico-organizacional fordista, pouco exigente em escolaridade, e preparava a sua força de trabalho no próprio ambiente produtivo. A pequena rede de educação técnico-profissional de qualidade (escolas técnicas federais, algumas estaduais e Sistema S)<sup>3</sup> dava conta de atender parcialmente à demanda por trabalhadores mais qualificados. Além disso, o Brasil entrou em longa crise econômica quando da chegada da assim chamada Terceira Revolução Industrial – introdução acelerada da microeletrônica, da automação, da mecânica de precisão, dos novos materiais, da química fina, das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) etc. – e de novos formatos e dinâmicas organizacionais – altamente exigentes em raciocínio abstrato, capacidade de interpretação e comunicação, conhecimento de línguas, adaptação a mudanças rápidas.

Nas décadas de 1980 e 1990, predominaram baixas taxas de crescimento econômico, acentuada desnacionalização em todos os setores, perda da posição relativa e de competitividade da indústria, encurtamento e perda de densidade em quase todas as cadeias produtivas, quase extinção da indústria naval e dos programas espacial e nuclear, abandono da expansão e modernização da infraestrutura, desmonte da política de desenvolvimento urbano (ordenamento do território, habitação, saneamento e mobilidade), entre outros.

Nesse período, de meados dos 1980 aos anos iniciais da primeira década do novo século, a taxa de desemprego no país praticamente dobrou.<sup>4</sup>

Em 2003, tem início uma trajetória inédita no mercado de trabalho brasileiro: forte criação de novos postos e simultânea formalização dos contratos. A retomada do crescimento econômico, a partir de 2004, irá trazer, em relativamente pouco tempo, um bom problema: em 2006-2007, começam aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada. No entanto, o governo federal, conforme tratado a seguir, vinha tomando medidas antes mesmo de tal fenômeno se manifestar. E será desse conjunto de medidas que se originará o PRONATEC, em 2011.

Assim, com o mercado demandando protagonismo do Estado na organização da educação profissional e técnica no Brasil e com o governo ciente do contexto oportuno e da necessidade de

2. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2011, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

3. Integram o Sistema S: o Serviço Social da Indústria (Sesi), o Serviço Social do Comércio (Sesc), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), o Serviço Social do Transporte (Sest), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop) e o Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae).

4. Mesmo com a mudança de metodologia do IBGE para o cálculo da taxa de emprego no país, tal afirmação não é temerosa, pois a pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)/Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) confirma essa estimativa.

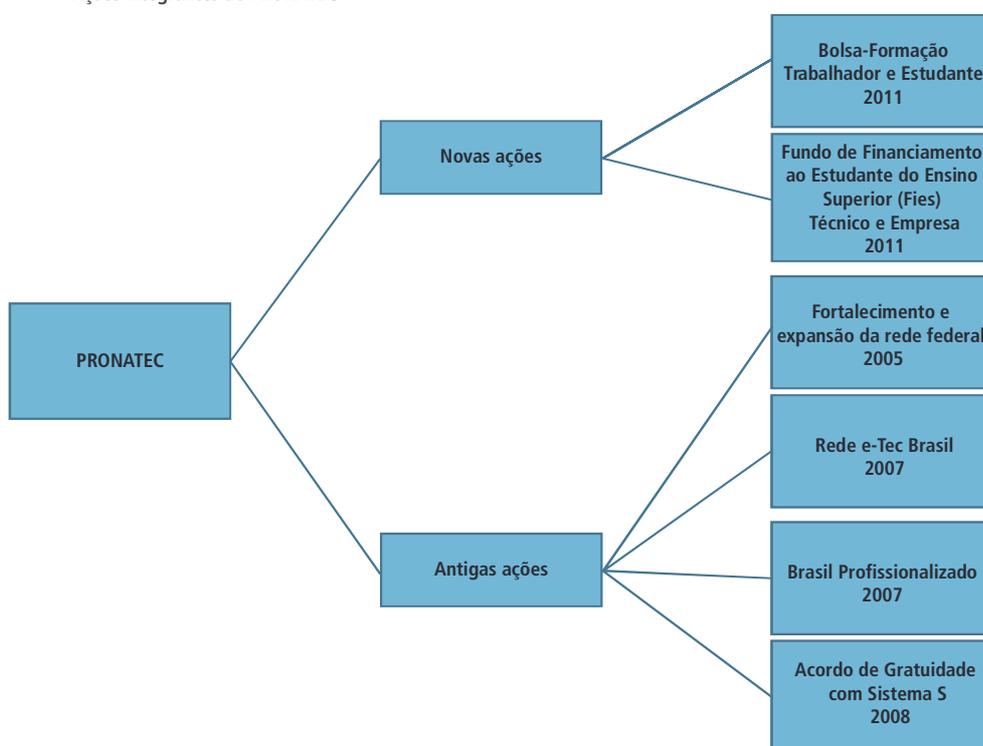
criar um ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, o PRONATEC veio como resposta a essa demanda. Por seu potencial transformador das condições de produção e da qualidade da inserção dos trabalhadores no mercado, e pelo lugar que ocupa no processo de desenvolvimento, em seu sentido amplo, o PRONATEC foi estudado à luz de questionamentos sobre o modo como o arranjo institucional em torno dele tende a levar a determinados resultados, analisando suas capacidades mediante debate sobre a relação entre democracia e Estado desenvolvimentista.

## 2 O PRONATEC E SUAS AÇÕES

No início de 2011, a presidenta Dilma Rousseff encaminha ao Congresso Nacional um projeto de lei que criaria o PRONATEC. Tratava-se de dar continuidade e aprofundar um processo, iniciado em 2005, de expansão da oferta de educação profissional. A proposta do programa reúne diversas iniciativas, algumas preexistentes e outras novas, todas convergindo para o objetivo de ampliar e democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de qualidade. A Lei nº 12.513, do PRONATEC, foi sancionada no dia 26 de outubro de 2011 e prevê uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira que juntos objetivam oferecer 8 milhões de vagas a brasileiros de diferentes perfis nos próximos quatro anos. Integram o PRONATEC ações preexistentes e duas novas como mostra a figura 1.

FIGURA 1

Ações integrantes do PRONATEC



Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério da Educação (MEC).

As ações preexistentes que integram o PRONATEC evoluíram significativamente. De 1909 a 2002, a rede federal chegou a contar com apenas 140 escolas técnicas no país, sem que estivessem localizadas em todos os estados brasileiros. Com a retomada da expansão da Rede Federal de EPT, entre 2003 e 2010, o MEC entregou à população as 214 previstas e até 2014 serão mais 208, totalizando 562 *campi* de educação profissional para atender 512 municípios, com presença em todos os estados. Já a Rede e-Tec Brasil atua na oferta de ensino profissional a distância e hoje conta com 841 polos distribuídos por todo o país. O Brasil Profissionalizado é uma importante iniciativa para promover a ampliação da oferta de cursos profissionais pelas redes estaduais de educação e já conveniou 744 obras em todas as regiões do país, com destaque para a região Nordeste, que concentra 44% dos convênios realizados. O Acordo de Gratuidade com o Sistema S estabelece que as entidades cumpram um Programa de Comprometimento e Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.<sup>5</sup>

Entre as novas ações do programa, a Bolsa-Formação é atualmente responsável pela maior parcela das matrículas do PRONATEC (41%). Há dois tipos de Bolsa-Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na Bolsa-Formação Estudante, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a 800 horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a Bolsa-Formação Trabalhador oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e ao material didático-instrucional necessário.

Outra inovação do PRONATEC é fruto da Lei nº 12.513 que amplia o alcance do Fies, e que passa a ser chamado de Fundo de Financiamento Estudantil, abrindo mais duas linhas de financiamento: o Fies Técnico e o Fies Empresa. O Fies proverá duas novas linhas de crédito: uma para que estudantes possam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (MEC, 2011). Apesar de ser mais uma iniciativa para ampliar o acesso à formação profissional, é a que ainda apresenta a menor execução. Por um lado, é preciso respeitar o processo de credenciamento de instituições privadas ofertantes de cursos técnicos, que é feito pelos institutos da rede federal, o que demanda tempo; por outro, é provável que não haja grande interesse de alunos em assumir financiamento para fazer curso técnico. Ou seja, essa é a iniciativa que merece uma avaliação criteriosa dos dirigentes da SETEC/MEC.

Num contexto de demanda acentuada por profissionais qualificados e para enfrentar o problema de uma classe trabalhadora que apresenta baixa escolaridade e não possui a qualificação necessária para uma inserção profissional adequada, o PRONATEC é constituído como um programa bem abrangente. Ele busca atacar as principais causas do problema e atender, mediante ações flexíveis, às características específicas dos diversos segmentos da população trabalhadora, tal como percebido ou demandado em cada caso. O seu desenho revela, portanto, compreensão da situação do trabalhador

5. Conforme dirigentes do MEC, essa foi a primeira grande reforma empreendida no estatuto das entidades que integram o Sistema S ao longo de sessenta anos de vigência, e merece destaque o fato de ser a primeira vez que o governo federal propôs mudanças no funcionamento desse sistema.

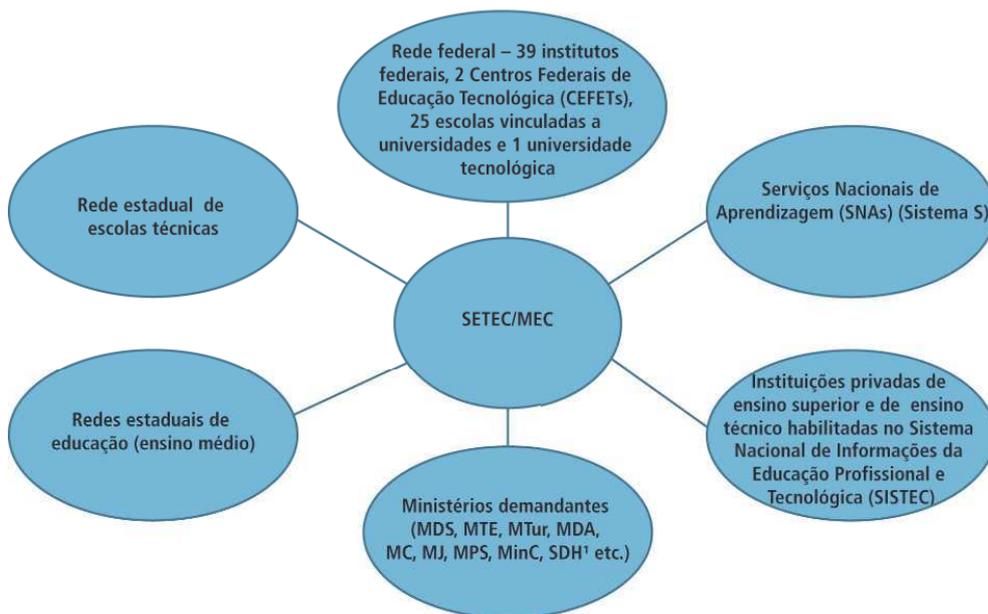
brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a EPT no país. O desenho do PRONATEC evidencia elevada capacidade técnico-burocrática da equipe de SETEC/MEC, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de EPT, que ocupam importantes postos na secretaria e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa.

### 3 O ARRANJO INSTITUCIONAL QUE AMPARA AÇÕES DO PRONATEC

A complexidade do problema e a ambição do programa exigiram que todas as formas de execução fossem adotadas em sua implementação: direta pela SETEC/MEC; desconcentrada pelos institutos federais, inclusive realizando o credenciamento de escolas privadas de EPT para operar o Fies; descentralizada para os governos estaduais; e mediante parceria com o Sistema S.

FIGURA 2

Instituições e atores envolvidos na execução do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Nota: <sup>1</sup> Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); Ministério do Turismo (MTur); Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA); Ministério das Comunicações (MC); Ministério da Justiça (MJ); Ministério da Previdência Social (MPS); Ministério da Cultura (MinC), Secretaria de Direitos Humanos (SDH) etc.

Dessa forma, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e formação profissional em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades do sistema nacional de EPT em responder com a oferta de cursos adequados; intergovernamental (competências dos entes federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado

e Plano de Ação Articulada (PAR) e de aporte de recursos da Bolsa-Formação sem a necessidade de convênios; com o setor empresarial, para identificar necessidades de força de trabalho com as qualificações específicas requeridas em cada lugar e setor; com sindicatos de trabalhadores; com o Sistema S (que também recebe recursos da Bolsa-Formação sem convênios); com os atores sociais relevantes das comunidades das áreas que sediam os *campi* e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados.

É bastante desafiador assumir o papel de articular diferentes atores em várias frentes, o que exige um monitoramento contínuo da execução para tomar decisões e atuar em tempo oportuno.<sup>6</sup> Para tanto, dois principais recursos podem ser destacados como críticos da SETEC/MEC: a equipe dirigente altamente qualificada, muitos egressos da própria rede federal de educação profissional, engajada, informada e sem receio de enfrentar problemas; e os institutos federais de Educação, Ciência e Tecnologia, com seus *campi* estrategicamente localizados pelo país afora.

Um importante resultado alcançado com pouco mais de um ano de vigência do PRONATEC foi a considerável ampliação da oferta de cursos profissionais, possibilitando que as matrículas realizadas em 2012 fossem quase o dobro das obtidas em 2011. Esse crescimento foi, em grande parte, decorrente da implementação da Bolsa-Formação Trabalhador e Estudante, mas outras ações do programa também contribuíram para o crescimento verificado nas matrículas. O que de início havia sido considerado muito ousado, com a fixação da meta de 8 milhões de matrículas até 2014, vem se mostrando factível com a evolução obtida pela execução do programa.

Em termos do alcance dos objetivos mais imediatos, o que foi até agora encontrado – ampliar o acesso a EPT – sugere a construção de uma apropriada base legal (ainda passível de aperfeiçoamentos, como, por exemplo, flexibilizar as formas de contratação de docentes para a rede federal, conceder uma bolsa aos estudantes e tornar obrigatória a oferta de cursos de nivelamento para alunos oriundos da rede pública ou com escolaridade deficiente), o acerto do arranjo institucional montado para o programa, uma considerável capacidade técnico-burocrática, em que pese a deficiência quantitativa de pessoal na SETEC/MEC. No que diz respeito à dimensão participativa, há de ser considerado o esforço em desenvolvimento para otimizar os processos de audiência pública e para a organização e institucionalização dos fóruns nacional e estaduais.

A expansão da rede federal se faz de modo bastante republicano e equitativo, com expressivo envolvimento de parlamentares, executivos estaduais e municipais e, principalmente, por meio de audiências públicas, dos direta e indiretamente interessados.

A SETEC/MEC conseguiu conceber e implementar um programa que, apesar de sua curta existência, tem revelado grande potencial transformador das condições de vida e de inserção produtiva do enorme contingente de trabalhadores pobres, bem como de elevar a produtividade da economia brasileira.

---

6. A gerência do programa conta com informações sobre o andamento das matrículas e oferta de cursos de educação profissional no país, que são continuamente atualizadas no SISTEC.

**REFERÊNCIAS**

- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. Boletim de análise político-institucional, Brasília: Ipea, n. 3, 2013.
- MEC. Relatório de gestão do exercício 2010. Brasília, 2011.
-