



## ST4 - EDUCAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO E AS SUAS REPERCUSSÕES NO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

NATIONAL PROGRAM FOR ACCESS TO TECHNICAL EDUCATION AND EMPLOYMENT AND ITS IMPACT ON REGIONAL DEVELOPMENT

Vlamir do Nascimento SEABRA<sup>1</sup>, Nubia Vieira dos SANTOS<sup>2</sup>,

**RESUMO:** Este artigo apresenta uma análise sobre o Programa Nacional Acesso ao Ensino Técnico – PRONATEC criada no segundo mandato do governo Dilma Rousseff, que tinha o objetivo de ampliar o acesso dos trabalhadores a Educação Profissional. A partir de uma pesquisa bibliográfica e em fontes de dados primários fornecidos pelo Ministério da Educação no Brasil, a partir do referencial teórico das teorias de políticas públicas, apresento uma revisão crítica sobre as metas e objetivos propostos, demonstrando que os grandes beneficiários do programa foi o sistema nacional de aprendizagem (sistema “S), que recebeu maior quantidade de recurso. Apesar dos investimentos na qualificação de mão de obra, não ocorreu por parte do governo o monitoramento da execução das metas do programa, além da ausência de um sistema de acompanhamento de egressos, dessa forma a simples alocação de recursos sem o devido acompanhamento e avaliação dos resultados, podem gerar questionamentos se as metas do PRONATEC foram atingidas.

**Palavras chaves** - Programa Nacional Acesso ao Ensino Técnico, sistema nacional de aprendizagem, Política Publica

**Abstract:** This article presents an analysis of the National Program Access to Technical Education – PRONATEC created in the second term of the Dilma Rousseff government, which had the objective of expanding workers' access to Professional Education. Based on a bibliographical research and on primary data sources provided by the Ministry of Education in Brazil, based on the theoretical framework of public policy theories, I present a critical review of the proposed goals and objectives, demonstrating that the main beneficiaries of the program were the national apprenticeship system (system “S), which received the greatest amount of resources. Despite investments in the qualification of labor, the government did not monitor the implementation of the program's goals, in addition to the absence of a system for monitoring graduates, thus the simple allocation of resources without proper monitoring and evaluation of results, may raise questions about whether PRONATEC's goals were achieved.

**Keywords:** National Program Access to Technical Education, national apprenticeship system,

<sup>1</sup> Bolsista Capes, Doutorando do Programa de Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul/UNISC. [vlamir@ifam.edu.br](mailto:vlamir@ifam.edu.br)

<sup>2</sup> Licenciado em Filosofia - Universidade Católica de Brasília. Mestre em Desenvolvimento Regional - Universidade Federal do Amazonas Doutorando em Desenvolvimento Regional - Universidade de Santa Cruz – UNISC; [nubiavsantos@gmail.com](mailto:nubiavsantos@gmail.com)



OBSERVADR





Public Policy

## INTRODUÇÃO

Este artigo tem o objetivo de analisar uma política pública voltada para a qualificação profissional que começou a ser executada no ano de 2011, intitulado Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) desenvolvido no Governo Dilma. Apresentaremos as metas e objetivos do PRONATEC e as redes de instituições envolvidas para a sua execução. Para entender a construção desta proposta de política pública voltada para a educação profissional elaborei uma breve reconstituição histórica desta temática e apresentarei uma análise sobre os avanços da economia brasileira nos anos que antecederam o PRONATEC, de 2004 a 2008 e, por fim, produzi uma breve reflexão das consequências da relação público/privado após a implantação do PRONATEC junto ao Sistema nacional de aprendizagem (SENAI, SESC, SESI e outros).

## HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DA MONARQUIA AO PRONATEC

Desta forma, ao tratarmos sobre a temática da Educação profissional no Brasil, temos que levar em consideração qual a realidade do Mundo do Trabalho nos diversos períodos históricos em que está inserida como proposta educacional, na medida em que a qualificação da mão de obra operária é característica essencial para o funcionamento do capitalismo moderno. Todas as nações que alcançaram altos patamares de desenvolvimento tecnológico investiram em educação profissional desde do século XVIII, logo após o início da Revolução Industrial. No caso do Brasil, existem algumas peculiaridades, temos instituições públicas e privadas (SESI, SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE).

As primeiras propostas sobre a qualificação trabalhadores no Brasil, remontam o Primeiro Império. O modelo de colonização Ibérico colocava os trabalhos manuais num patamar de segunda categoria, portanto, ficando claro que existia uma educação voltada para elites com seu modelo aristocrático/propedêutico e outra incipiente educação que tinha a preocupação em formar ou qualificar trabalhadores para atividades manuais. Com o início do período republicano de 1889, a economia brasileira ainda era extremamente agrária, com as primeiras indústrias surgindo nos centros urbanos mais desenvolvidos do país. Estando ainda muito dependente da exportação do café no Sudeste, da cana de açúcar, cacau no Nordeste e da borracha no norte do país, portanto, o país matinha a economia de base agroexportadora.

Na Constituição de 1891 reafirma-se a descentralização da Educação, sendo a União responsável pelo nível superior e secundário e os Estados pelo ensino elementar e profissional. Somente em 1906, o ensino profissional passou a ser atribuição do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, criado pela Lei 1.606, de 12 de agosto de 1906. Em 1909, através do decreto nº 7.566, de 23 de setembro, são criadas 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, sendo o marco do ensino técnico profissional no país, apesar da sua preocupação com a formação técnica a escola de aprendizes de artífices ainda mantinha seu viés de instituição correcional, conforme se pode perceber no Decreto que as instituiu:



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Considerando: que o aumento constante da população das cidades exige que se facilite às classes operárias os meios de vencer as dificuldades sempre crescentes da luta pela existência; que para isso se torna necessário, não só habilitar os filhos dos desfavorecidos da fortuna com o indispensável preparo técnico e intelectual, como fazê-los adquirir hábitos de trabalho profícuo, que os afastará da ociosidade, escola do vício e do crime; que é um dos primeiros deveres do Governo da República formar cidadãos úteis à Nação. (Decreto Lei nº 7.566, de 23 de setembro de 1909).

O ciclo histórico que vai de 1930 a 1964 é o período mais profícuo da Educação profissional no Brasil. Nesta fase, o país passa por grandes transformações, inicia-se o chamado desenvolvimentismo, com a proposta da substituição de importações e com a crescente internacionalização da economia Brasileira. Na questão política o país passa por grande instabilidade e ditaduras da era Vargas e a Ditadura Militar de 1964.

No tocante a Educação profissional, logo no início da Ditadura da Era Vargas através da Lei 378/1937 de 13 de janeiro são implantadas as escolas técnicas profissionais, chamadas liceus. Segundo Seabra (2011) entre 1918 e 1929, foram criados 23 Patronatos Agrícolas que ofereciam o Ensino Agrícola Primário, além da instrução primária, sendo destinados aos menores abandonados ou sem meios de subsistência por falta de ocupação legítima. No ano de 1919 esses patronatos foram transformados em uma espécie de orfanatos. Em 1930, os Patronatos Agrícolas passam para alçada do Ministério da Agricultura, uma vez que havia o entendimento de que as atividades agrícolas deveriam ter cunho correcional (Manfredi, 2002).

Um ano após o golpe militar de 1964 o governo Castelo Branco promulga a Lei 4.759, de 20 de agosto de 1965, transformando as Escolas Técnicas em instituições Federais de Ensino. A partir de 1971 com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação 5.692, define-se uma nova política para o ensino técnico no país e todo o ensino médio passou a ser profissionalizante. Após a redemocratização do Brasil, a partir da década de 1980, o Ministério da Educação elaborou o Plano de Desenvolvimento da Educação no governo do presidente José Sarney (1985-1990) que visava reduzir o analfabetismo no país. No governo Collor implanta-se a concepção do Sistema Nacional de Educação Tecnológica através da Lei nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, na qual as Escolas Técnicas Federais passaram a denominar-se Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET), em decorrência desta transformação Institucional passaram ter autonomia didática e poderiam ofertar cursos superiores e de pós-graduação, além de controlar e gerenciar Unidades de Ensino descentralizadas (UNED).

No Governo FHC, que tinha o objetivo de atender aos interesses dos grandes organismos econômicos internacionais, especialmente do Banco Mundial, e garantir o que estava disposto na nova Lei de Diretrizes e Bases da educação (9394/96) que apresentava somente um artigo sobre a Educação Profissional (artigo 36, A,B,C,), é regulamentada a Educação Profissional, por meio Decreto 2208/97, baseada na formação por competências sociais (liderança, iniciativa, capacidade tomar decisões, autonomia no trabalho, habilidade de comunicação), competências técnicas (saber fazer bem feito). Autor como Seabra (2012) faz críticas a este modelo de educação profissional que tem foco na supervalorização do conhecimento da técnica e de seus processos na busca da alta produtividade e aumento do consumo do capitalismo contemporâneo, o que tem impedido a manifestação de novas identidades culturais e sua integração na



OBSERVADR





complexidade dos valores culturais modernos.

Após os oito anos do Governo FHC e o período de Itamar Franco e Collor a Educação profissional sofreu sérios cortes de recursos financeiros e ocorreram pequenos avanços. A partir da eleição do presidente Luis Inácio Lula da Silva, a Rede Federal de Educação Profissional passou ter uma nova perspectiva. O próprio presidente tinha um profundo interesse pela Educação profissional, pois ele próprio foi aluno do Senai e acreditava que uma das formas de superação das desigualdades sociais era a formação profissional. Este artigo fará um recorte voltado para o entender como ocorreu a implantação de uma Política Pública específica voltada para ampliar o acesso à educação profissional que foi o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e suas influências no Sistema nacional de aprendizagem.

## **O PRONATEC ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA**

A Política Pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público ou para solucionar um problema entendido como coletivamente relevante e apresenta os seguintes elementos fundamentais: 1) Intencionalidade Pública e a 2) Resposta a um problema público. Segundo Sechi (2012) na literatura da área não há consenso acerca da definição de política pública, por conta das várias respostas às seguintes questões: Políticas públicas são elaboradas exclusivamente por atores estatais? Ou também por atores não estatais? Políticas públicas também se referem à omissão ou à negligência? Apenas diretrizes estruturantes (de nível estratégico) são políticas públicas? Ou as diretrizes mais operacionais também podem ser consideradas políticas públicas?

Para a análise da implementação das políticas públicas, são duas as principais abordagens: uma tem como foco na formulação da política com destaque às normas que a estruturam. Para esta perspectiva, a implementação é uma consequência da política, mas que ela é permeada por fatores como a própria formulação, a clareza nos objetivos da política, além dos contextos sociais, econômicos e políticos, além dos recursos humanos e da estrutura organizacional. A outra abordagem centra-se no contexto no qual a política será implementada, com ênfase nos espaços locais e nos implementadores. Para esta perspectiva, a política pública é um processo contínuo de formulação, reformulação e implementação, ela muda conforme ela é executada e a ação dos implementadores influencia nos resultados da política (LIMA, D'ASCENZI, 2013).

Já no que se refere à análise do processo de agendamento das políticas públicas, existem dois principais modelos: a análise de múltiplos fluxos, elaborada por Kingdom (2003) e o modelo do equilíbrio pontuado desenvolvido por Baumgartner e Jones (2007). Para Kingdom, o ciclo da política é formado pelo processo de agendamento; pela análise das alternativas de políticas; pela escolha por uma das alternativas e pela implementação. Ao se deter analiticamente sobre o processo de agendamento, o autor aponta para a convergência de três fluxos decisórios, que são os problemas (quando uma questão é reconhecida como um problema que precisa ser superado), as soluções possíveis que podem partir de pesquisadores, parlamentares, funcionários públicos, grupos de interesse, e a política, quando as coalizões são construídas e criam a possibilidade de que uma política seja implementada. Já o modelo do equilíbrio pontuado parte do pressuposto



OBSERVADR





que questões políticas ou sociais não se tornam um problema público de forma automática, mas que é necessário um consenso em torno de uma política que ligue o problema a uma possível solução. Para Baumgartner e Jones (2007), isso acontece quando, em um momento crítico, o equilíbrio é pontuado por um período de mudança. É este momento crítico que faz com que o problema chegue à agenda governamental.

Como o objeto de nossa análise é uma política de enfrentamento da carência de qualificação de mão obra no Brasil, limitarei minha reflexão a questão da política pública e os atores estatais envolvidos. Secchi (2012) aponta para duas abordagens em relação à primeira questão:

a) Visão estatista ou estadocêntrica – considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Esta concepção define que se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do ator protagonista. Isto significa que a política somente pode ser considerada pública quando emanada de ator estatal

b) Visão multicêntrica ou policêntrica – considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas. Nesta visão, a política é pública se o problema a ser enfrentado for público.

No caso do PRONATEC foi uma política pública elaborada dentro do aparato institucional-legal do Estado, com a participação de diversos entes não estatais. Portanto, segue uma abordagem policêntrica admitindo a participação de atores não estatais que influenciaram na elaboração e implementação do PRONATEC, portanto, de caráter multicêntrico, mas com total dependência de recursos financeiros públicos. Esta abordagem multicêntrica permitiu analisar um ente importante na Educação Profissional. No caso do PRONATEC, o sistema nacional de aprendizagem foi colocado em cheque sobre sua finalidade dentro das políticas educacionais.

Sem dúvida nenhuma o Estado Moderno é um elemento importante no estabelecimento de políticas públicas, em virtude de sua capacidade de monopólio e do uso da força legítima, além de controlar grande parte dos recursos nacionais e, por isso, consegue elaborar políticas robustas temporal e espacialmente. Um problema só se torna público quando os atores políticos intersubjetivamente o consideram problema (situação inadequada) e público (relevante para a coletividade), dessa forma a partir daqui faremos uma análise do mundo do trabalho no Brasil a partir do início da década de 2000 e sua relação direta com implementação do PRONATEC.

## **MUNDO DO TRABALHO NO BRASIL INÍCIO DA DÉCADA DE 2000**

Entre os vários fatores determinantes para a implantação de um programa de formação profissional com metas tão ousadas estavam o crescimento da economia brasileira, a inexistência em determinados setores de força de trabalho qualificada, fazendo com que as empresas buscassem importar trabalhadores, além do que o desemprego passou a cair de forma sistemática e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente, conforme podemos verificar nos gráficos abaixo:



OBSERVADR





TABELA 01: Investimentos mapeados na indústria (2011 - 2014)

Setores	Bilhões	%
Petróleo e gás	378	61,6
Extrativa mineral	62	10,2
Química	40	6,5
Veículos	33	5,4
Siderurgia	33	5,3
Eletroeletrônica	29	4,8
Papel e celulose	28	4,5
Têxtil e confecções	12	1,9
<b>Total da indústria</b>	<b>614</b>	<b>100</b>

Fonte: Adaptado de BNDES/APE, GT do Investimento.

Segundo a Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE, que mede a taxa de desemprego no país, em dezembro de 2013 fechou em 4,6% da População Econômica Ativa (PEA), em 2012 foi de 5,5%, a menor da série histórica, com um aumento na formalização do emprego. O rendimento domiciliar per capita aumentou em 5,2% na comparação com 2011. De 2003 para 2012, o crescimento chegou a 42,6%. Ou seja, o mercado de trabalho brasileiro estava em franca expansão (Texto para discussão 1919-IPEA).

Gráfico 01: Taxa de desocupação: média das estimativas mensais (2003-2012)

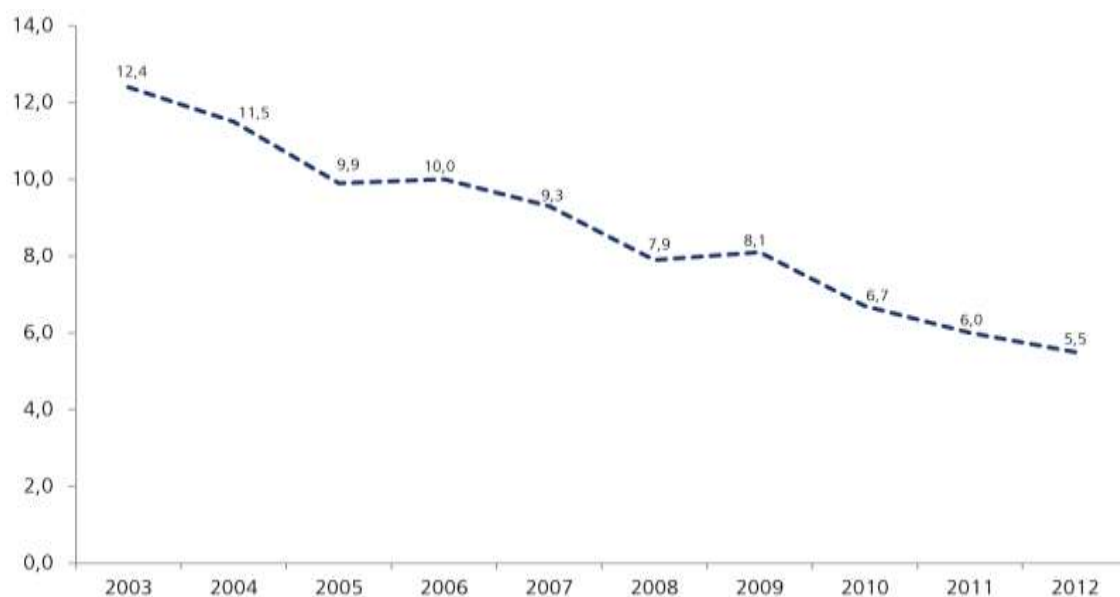


OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020



Fonte: PME/IBGE

Segundo dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD/2011) 64,9% da população com mais de 15 anos não tinha concluído o ensino médio e no contingente da população economicamente ativo é 53,6%, umamédiamuito alta, colocando o Brasil numa situação inferiorizada, comparado com outras nações.

TABELA 02: Brasil: pessoas com 15 anos ou mais de idade, por condição de atividade na semana de referência, por grupos de estudo (2011)



OBSERVADR





**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

Grupos de anos de estudo	População total		Economicamente ativa	
	Número	%	Número	%
Sem instrução e menos de 01 ano	19.173	11,5	9.043	9,0
01 a 03 anos	17.525	10,5	6.828	6,8
04 a 07 anos	42.594	25,5	20.023	20,0
08 a 10 anos	28.980	17,4	17.863	17,8
11 a 14 anos	45.022	27,0	35.059	35,0
15 ou mais	13.509	8,1	11.282	11,3
<b>Total</b>	<b>166.987</b>		<b>100.223</b>	

Fonte: Adaptado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2011)

Ao mesmo tempo o Ministério da Educação ampliou a Rede Federal de Educação Tecnológica criando os Institutos Federais, ampliando o número de Campi para 562, conforme gráfico abaixo. Além da economia com forte crescimento, investimentos em vários setores e ampliação da oferta de empregos, havia espaço físico disponível nos campi dos IFs e nas Escolas Profissionais do Sistema “S” que em 2008 havia assinado um acordo que deveria repassar 2/3 de sua receita líquida para qualificação gratuita de trabalhadores, estes foram fatores que justificavam esta política pública.



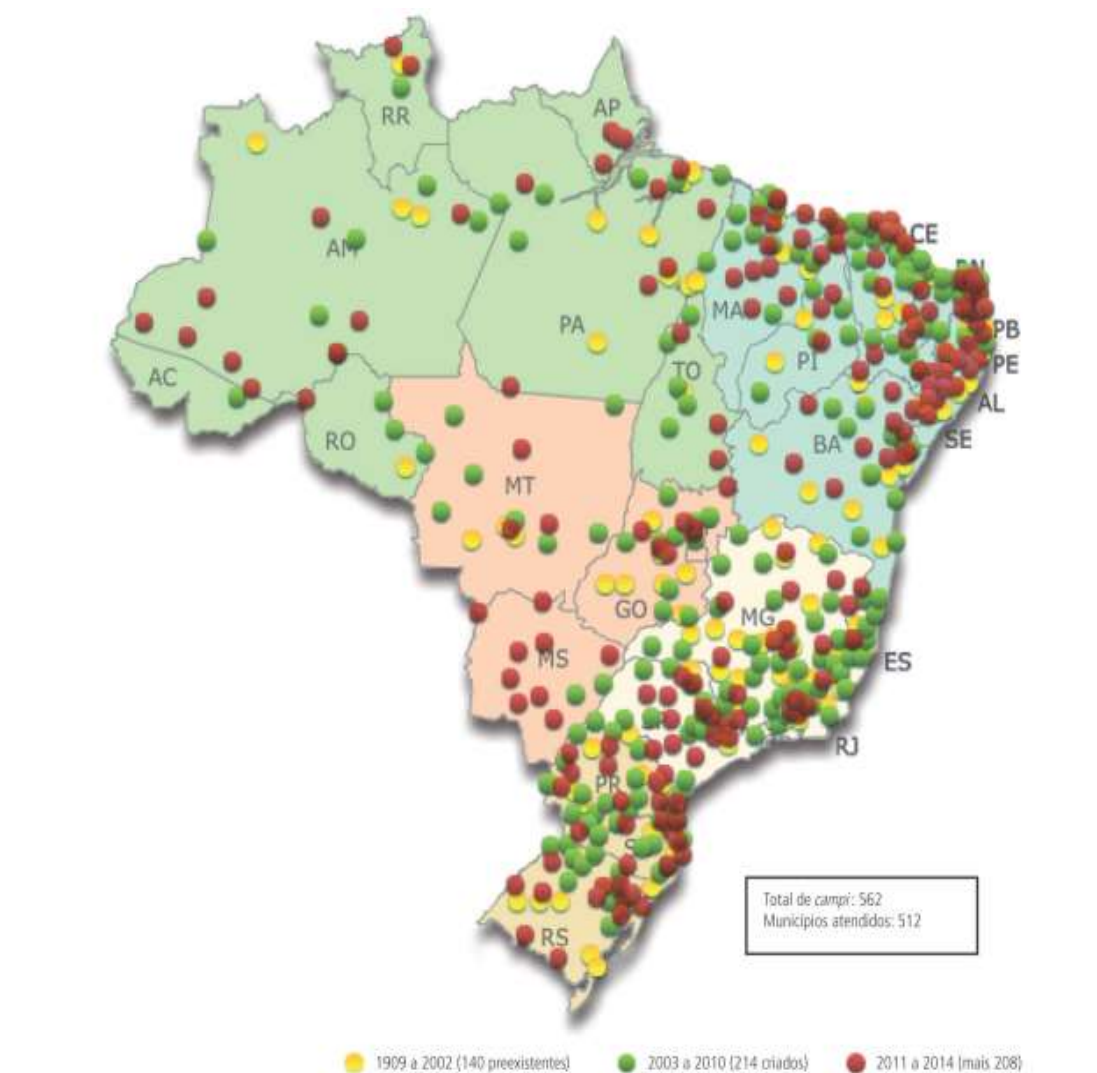
OBSERVADR







Mapa 01: Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: - (SETEC)/MEC, dez. 2007

## O PRONATEC: BASE LEGAL, OBJETIVOS E AÇÕES

Com o objetivo de ampliar o acesso à educação profissional em todos os níveis foi lançado no ano de 2011, no governo da presidenta Dilma Rousseff, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), sancionado no dia 26 de outubro de 2011 pela Lei nº. 12.513, que previa uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira voltados para Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para os quatro anos seguintes.

As ações do PRONATEC foram programadas para atuarem em escala nacional. Além de buscar a qualificação dos trabalhadores, visava a elevação da escolaridade como fomento ao desenvolvimento social e inclusão produtiva dos trabalhadores. Entre os elementos estruturantes



do PRONATEC estava a disponibilização de bolsas de estudo.

Art. 1º É instituído o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), a ser executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Parágrafo único. São objetivos do Pronatec:

I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;

II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Art. 2º O Pronatec atenderá prioritariamente:

I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;

II - trabalhadores;

III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e

Art. 4º O Pronatec será desenvolvido por meio das seguintes ações, sem prejuízo de outras:

I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;

II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;

III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

IV - oferta de bolsa-formação, nas modalidades:

a) Bolsa-Formação Estudante; e

b) Bolsa-Formação Trabalhador;

V - financiamento da educação profissional e tecnológica;

VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;

VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;

VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e

IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

Segue abaixo os elementos estruturantes do PRONATEC

### 1) Bolsa-Formação para estudantes

Os estudantes dos cursos Técnicos e de Formação Inicial Continuada (FIC) que estivessem regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional



OBSERVADR





## II SLAEDR SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

técnica de nível médio, na modalidade concomitante têm direito à bolsa para auxiliar na aquisição de alimentação, transporte e material didático-instrucional;

2) Bolsa – os trabalhadores em situação de vulnerabilidade social, especialmente os beneficiários dos programas sociais, que frequentarem os cursos de Formação Inicial Continuada (FIC) também têm direito à bolsa para custear os gastos com alimentação, transporte e material didático-instrucional.

### 2) Fies Técnico e Fies Empresa

Além de criar a Bolsa-Formação, a Lei nº 12.513 ampliou o alcance do Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), abrindo mais duas linhas de financiamento: o FIES Técnico e o FIES Empresa. O FIES técnico visava atender aos estudantes que queriam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (Brasil, 2011).

Na modalidade Fies Empresa, figura como tomadora do financiamento, responsabilizando-se integralmente pelos pagamentos perante o FIES, inclusive os juros incidentes, até o limite do valor contratado. A adesão se dá por meio de solicitação de habilitação em sistema informatizado mantido pelo MEC.

As condições para o crédito estudantil são:

I – Taxa de juros 3,4% ao ano (a.a.);

II – prazo de carência: dezoito meses; e

III - amortização: três vezes o tempo do curso.

### 3) Ampliação da REDE E-tec

Além das ações citadas acima fizeram parte do PRONATEC ações que já estavam em andamento no MEC, como a expansão da rede E-Tec Brasil (Decreto nº. 7.589, de 26 de outubro de 2011), através da oferta de cursos à distância e com centenas de polos pelo Brasil. Os recursos são oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos serviços nacionais de aprendizagem e do BNDES.

### 4) Brasil Profissionalizado

Para fortalecer a Educação Profissional a nível Estadual foi o programa Brasil Profissionalizado que visava financiar e ampliar as redes públicas estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, este financiamento, que poderia ser voltado para ampliar e equipar as escolas estaduais, foi instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007.

### 5) Acordo de gratuidade com o Sistema S



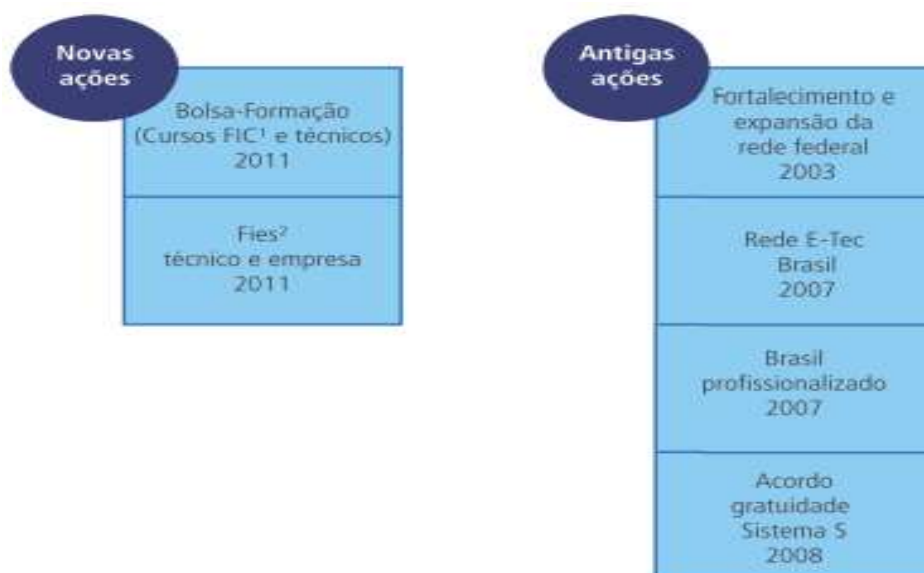
OBSERVADR





E, por fim, um elemento importante na formatação do PRONATEC foi a participação do Sistema nacional de aprendizagem através do acordo chamado “Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG). Neste acordo as instituições se comprometeram em aplicar 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.

### Ações integrantes do PRONATEC



Fonte: texto para discussão 1919 – IPEA

### Organização da oferta de educação profissional prévia ao PRONATEC



Fonte: Texto para discussão 1919 - IPEA

Nota-se claramente que é um programa de qualificação profissional bastante abrangente com a fixação da meta de atender até 8 milhões de matrículas em 2014, algo muito difícil de ser



OBSERVADR





alcançado pois segundo dados da SETEC –MEC-2013, até aquele momento somente tinham atendido 1.659.366 chegando a 4.659.309 em 2017, muito longe da meta dos 8 milhões planejados inicialmente.

Tabela 03: Meta física: vagas planejadas x executadas

Exercício	Meta física (vagas ofertadas)		
	Planejado	Executado	%
2011	186.691*	23.158	12
2012	1.365.842*	677.443	50
2013	2.028.961**	1.659.366	82
2014	2.062.498**	1.921.703	93
2015	335.332 <sup>2</sup>	292.587	87
2016	123.463 <sup>2</sup>	85.052	69

<sup>1</sup>Executado = matrículas realizadas. Indicador: 3306. Dados de 30/01/2017

<sup>2</sup>Extrato de pactuação 2015 e 2016 publicado no <http://portal.mec.gov.br/pronatec/publicações>.

\*Indicador 709 - Bolsa Formação. Vagas pactuadas pelos ofertantes - Encerrado em 2013. Dados de 03/11/2013

\*\*Relatório de pactuação 2013 e 2014, disponíveis no Sistec

Fonte: Adaptado de Meta Física: informação do gestor por meio do ofício n.º 45/2017/GAB/SETEC/SETEC-MEC de 09 de fevereiro de 2017

Tabela 04: Participação de cada rede ofertante nas matrículas do Pronatec Bolsa-formação

Ofertante/exercício	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Rede federal	1.338	91.965	244.197	282.113	57.848	36.176	713.637
Redes estaduais	0	33.420	84.568	95.701	35.998	25.157	274.844
Instituições municipais	0	0	1.036	3.131	1.089	130	5.386
SENAC	9.885	211.218	428.092	406.950	37.360	149	1.093.654
SENAI	11.935	310.978	621.338	605.905	89.293	23.440	1.662.889
SENAR	0	23.610	43.415	59.718	23.721	0	150.464
SENAT	0	6.252	89.266	100.658	1.249	0	197.425
Escolas técnicas privadas	0	0	27.578	128.540	29.016	0	185.134
IES privadas	0	0	119.876	238.987	17.013	0	375.876
<b>Total</b>	<b>23.158</b>	<b>677.443</b>	<b>1.659.366</b>	<b>1.921.703</b>	<b>292.587</b>	<b>85.052</b>	<b>4.659.309</b>

Fonte: adaptado pelo autor de Ofício n.º 45/2017 GAB/SETEC/SETEC-MEC, de 09 de fevereiro de 2017. Dados de 30/01/2017

Com a política econômica de cortes do governo Temer, o Pronatec entrou em franca decadência pois exige grandes recursos financeiros. Na medida em que o governo de Michel Temer aprovou uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC) que coloca teto nos gastos públicos, adotando como base exatamente o que se gastou em 2016, mais a inflação, para apontar o máximo que poderá ter de despesas em 2017. Este limite afetou fatalmente o Pronatec, o programa perdeu R\$



OBSERVADR





## **II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL VI SIDER SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL III SIDETEG SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA 04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

1,2 bilhão de 2016 para 2017 e o orçamento caiu de R\$ 2,2 bilhões para algo em torno de R\$ 800 milhões em 2017, conforme relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79 de apoio à formação profissional, científica e tecnológica do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União Secretaria Federal de Controle Interno.

Para analisar o PRONATEC desde a sua concepção, a construção das agendas, sua implementação, atores envolvidos e processos avaliativos exigiria um tempo maior de dedicação à análise dos impactos de um programa com abrangência a nível nacional, desta forma nos restringiremos a analisar a participação do sistema nacional de aprendizagem.

### **O SISTEMA NACIONAL DE APRENDIZAGEM E O PRONATEC**

A participação do sistema nacional de aprendizagem na oferta de vagas do PRONATEC passa por uma revisão da sua própria criação e os seus objetivos institucionais. Por exemplo, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), foi criado no período da Reforma Capanema no contexto das leis orgânicas do Ensino Industrial e Comercial de 1942 e 1944, constituindo um sistema de educação profissional paralelo ao público, gerido pelos organismos sindicais patronais (MANFREDI, 2002). Estas instituições passaram a receber isenções fiscais e subvenções para prestarem serviço social e educacional sem fins lucrativos. (Manfredi, 2002)

As subvenções, são calculadas sobre a folha de pagamentos do total de empregados do estabelecimento contribuinte, são recolhidas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e repassadas ao sistema nacional de aprendizagem. Para exemplificar, ao SESI é destinado o percentual de 2% (dois por cento) do valor pago a todos os empregados de determinada indústria. Ao SENAC, 1% (um por cento) do valor pago aos empregados de estabelecimento comercial contribuinte, entre outros. Algo bastante questionado quanto a natureza do sistema, que apesar de receber recursos públicos, não é fiscalizado pelo Tribunal de Contas da União e atua como se fosse uma instituição privada.

Em virtude de vários questionamentos, tanto do Ministério da Educação quanto de outras instituições, sobre a natureza e a fiscalização dos recursos públicos destinados a estas instituições, foi celebrado entre o governo e o sistema nacional de aprendizagem um acordo denominado, Programa de Comprometimento de 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.



OBSERVADR





Tabela 05: Resultados Pronatec (2011-2012) e metas (2013-2014)

Ações	2011		2012		Meta 2013	Meta 2014	Acumulado 2011-2014
	Matrículas realizadas	%	Matrículas realizadas	%	Vagas previstas	Vagas previstas	
Cursos técnicos	245.126	27	495.391	30	724.539	897.643	2.362.699
Bolsa-formação estudante	9.415	4	99.149	20	151.313	151.313	7.047.132
Brasil	33.295	14	90.563	18	172.321	233.781	6.787.255
profissionalizado							
E-Tec Brasil	74.000	30	150.000	30	200.000	250.000	6.491.076
Acordo Sistema S	56.416	23	76.119	15	110.545	161.389	6.067.076
Rede Federal EPCT	72.000	29	79.560	16	90.360	101.160	5.823.996
Cursos FIC	648.144	73	1.160.957	70	1.565.682	2.207.293	5.582.076
Bolsa-Formação trabalhador	226.421	35	590.937	51	743.717	1.013.027	2.574.102
Acordo Sistema S	421.723	65	570.020	49	821.965	1.194.266	3.007.974
<b>Total</b>	<b>893.270</b>		<b>1.656.348</b>		<b>2.290.221</b>	<b>3.104.936</b>	<b>7.944.775</b>

Fonte: Adaptado de SETEC/MEC, referência maio de 2013

Conforme podemos observar no gráfico acima o sistema S cumpriu o acordo de oferta das vagas prometidas, no entanto os cursos que foram ministrados excedentes foram repassados em forma de recurso financeiro do governo para o sistema S. Conforme tabela abaixo o sistema acabou recebendo mais de 50% dos recursos destinados ao PRONATEC, ou seja foi público financiando o privado.

Tabela 06: Transferências anuais aos parceiros ofertantes do Pronatec – 2011 a maio de 2014 (R\$)

Rede de Ensino	2011	2012	2013	2014	Total por rede de ensino
SNA	208.261.704,61	1.054.161.444,18	2.065.021.070,00	1.200.822.145,00	4.528.266.363,68
Rede Federal	39.827.005,00	338.789.930,90	742.501.736,80	193.924.454,25	1.315.043.126,95
Rede Estadual	-	92.648.000,00	228.482.150,00	83.393.000,00	404.523.150,00
Rede Municipal	-	-	14.681.000,00	3.380.000,00	18.061.000,00
Rede privada	-	-	51.681.163,63	138.113.463,01	189.794.626,64
Total anual	248.088.709,50	1.485.599.375,08	3.102.367.120,43	1.619.633.062,26	6.455.688.267,27

Fonte: Adaptado de FNDE (2014). Relatório Anual de Contas



OBSERVADR





Na tabela abaixo aparece uma pequena amostragem da margem de lucro do Sistema nacional de aprendizagem em relação aos recursos repassados pelo governo Federal, em apenas três cursos o Sistema nacional de aprendizagem teve uma margem de mais 160 milhões de Reais, algo que nenhuma instituição privada consegue por mais que reduza os seus custos.

Tabela 07: Diferença entre valor pago e valor praticado pelo mercado – cursos FIC e Técnico

Curso	Matrícula	Carga horária (horas)	Pronatec Bolsa-Formação	Valor máximo praticado nos		Diferença (A-B)
			Valor Transferido <sup>1</sup> (A)	Preço do Curso*	Gasto Total (B)	
Auxiliar administrativo	138.855	160	216.953.600,00	1.119,00 <sup>2</sup>	155.378.745,00	61.574.855,00
Técnico em administração	17.416	800	137.013.600,00	4.000,00 <sup>3</sup>	69.664.000,00	67.349.600,00
Técnico em Segurança do Trabalho	21.269	1.200	248.475.600,00	10.045,00 <sup>4</sup>	213.647.105,00	34.828.495,00
<b>Total</b>	<b>177.540</b>		<b>602.442.800,00</b>		<b>438.689.850,00</b>	<b>163.752.950,00</b>

Fontes:

<sup>1</sup>Valor da Bolsa-Formação = de 2011 a 1º de julho de 2013 o preço foi reajustado na seguinte ordem: R\$ 8,50; R\$ 9,00 e R\$ 10,00

<sup>2</sup>SENAC São Paulo – Unidade da Lapa = valor real (R\$ 799,00) + Assistência Estudantil ( R\$ 2,00 x 160h) = R\$ 1.119,00

<sup>3</sup>SENAI Paraná = Valor real (R\$ 2.400,00) + Assistência Estudantil (R\$ 2,00 x 800h) = R\$ 4.000,00

<sup>4</sup>SENAC São Paulo = Valor real (R\$ 7.645,00) + Assistência Estudantil (R\$ 2,00 x 1.200h) = R\$ 10.045,00

\*Foram acrescidos R\$ 2,00 hora-aula em assistência estudantil

Apesar dos investimentos na qualificação de mão de obra ainda não existem pesquisas consistentes sobre o atingimento dos objetivos do Programa enquanto política pública, que seria a geração de trabalho, emprego e renda, muito em virtude da fragilidade no monitoramento da execução do programa e na ausência de um sistema de acompanhamento de egressos, portanto se faz necessário um estudo aprofundado sobre os investimentos governamentais em Educação Profissional, nota-se claramente que a simples alocação de recursos sem o devido acompanhamento e monitoramento dos resultados, podem gerar questionamentos sobre o PRONATEC e seus reais objetivos e metas.

## REFERÊNCIAS DE LITERATURA

BAUMGARTNER, F. R.; JONES, B. D. LIMA, Luciana Leite and D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110.



OBSERVADR







**II SLAEDR** SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO DE ESTUDOS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**VI SIDER** SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
**III SIDETEG** SEMINÁRIO DA REDE IBERO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E GOVERNANÇA  
04 A 06 DE NOVEMBRO DE 2020

BRASIL, Decreto 7.566/1909.

BRASIL, Lei nº 12.513/2011.

BRASIL. Ministério da Educação. Educação profissional técnica de nível médio integrada ao ensino médio. Documento de Base. Brasília: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)/MEC, dez. 2007.

CASSIOLATO, M.M.M.C.; GARCIA, R.C. Texto para discussão 1919. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. Rio de Janeiro, Janeiro. 2014.

KINGDON, John. (2003) [1984]. Agendas, Alternatives, and Public Policies. 3. Ed. New York: Harper Collins.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. Rev. Sociol. Polit. [online]. 2013, vol.21, n.48, pp.101-110.

MANFREDI, Silvia Maria. Educação profissional no Brasil. São Paulo: Cortez, 2002.

Relatório de avaliação da execução de programa de governo nº 79 apoio à formação profissional, científica e tecnológica. República Federativa do Brasil. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, Março de 2018.

SEABRA, V.N. Os impactos do paradigma do conceito de desenvolvimento sustentável na formação do técnico agrícola do instituto federal e educação ciência e tecnologia do Amazonas – IFAM- Campus Zona Leste. Dissertação de Mestrado. PRODRE- UFAM. 2011.

SECCHI, Leonardo. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Editora Cengage. Florianópolis. Santa Catarina . 2012.



OBSERVADR

