

Cassiolato, Maria Martha M. C.; Garcia, Ronaldo Coutinho

Working Paper

PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional

Texto para Discussão, No. 1919

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Cassiolato, Maria Martha M. C.; Garcia, Ronaldo Coutinho (2014) : PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional, Texto para Discussão, No. 1919, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/121742>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1919

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PRONATEC: MÚLTIPLOS ARRANJOS E AÇÕES PARA AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

Maria Martha M. C. Cassiolato
Ronaldo Coutinho Garcia

PRONATEC: MÚLTIPLOS ARRANJOS E AÇÕES PARA AMPLIAR O ACESSO À EDUCAÇÃO PROFISSIONAL*

Maria Martha M. C. Cassiolato**
Ronaldo Coutinho Garcia**

* O presente trabalho não seria possível sem a colaboração de dirigentes e gestores da Secretaria de Ensino Técnico do Ministério da Educação (SETEC/MEC) e do Instituto Federal de Brasília (IFB), as informações prestadas pela Controladoria-Geral da União (CGU) e a cooperação de Andreia Rodrigues dos Santos, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Os autores agradecem a todos estes e os isentam de qualquer responsabilidade sobre as interpretações e conclusões aqui apresentadas.

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

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**
Ministro interino Marcelo Côrtes Neri

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcelo Côrtes Neri

Diretor de Desenvolvimento Institucional
Luiz Cezar Loureiro de Azevedo

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais**
Renato Coelho Baumann das Neves

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia**
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

**Diretor de Estudos e Políticas
Macroeconômicas**
Cláudio Hamilton Matos dos Santos

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais**
Rogério Boueri Miranda

**Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação, Regulação e Infraestrutura**
Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais
Rafael Guerreiro Osorio

Chefe de Gabinete
Sergei Suarez Dillon Soares

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação
João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>
URL: <http://www.ipea.gov.br>

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: I21; I24; I28; J21; J44; J48.

SUMÁRIO

SINOPSE

APRESENTAÇÃO

1 INTRODUÇÃO	7
2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	12
3 ANTECEDENTES DA POLÍTICA ATUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL.....	13
4 A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL SOB A ÉGIDE DO NOVO DECRETO	14
5 O PRONATEC: BASE LEGAL, OBJETIVOS E AÇÕES	21
6 O ARRANJO INSTITUCIONAL QUE AMPARA AÇÕES DO PRONATEC.....	47
7 RESULTADOS E DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELO PRONATEC	54
REFERÊNCIAS	62
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	63

SINOPSE

O trabalho analisa os arranjos político-institucionais do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Ao investigar os arranjos de implementação de políticas críticas para o desenvolvimento e seus efeitos sobre os resultados observados, pretende-se ampliar a compreensão sobre a ação do Estado no Brasil atual, extraíndo-se subsídios para a inovação institucional da gestão das políticas públicas no atual contexto democrático do país.

O alcance do objetivo mais imediato do programa – ampliar o acesso à educação profissional e tecnológica – sugere a construção de uma apropriada base legal, o acerto do arranjo institucional montado para o PRONATEC, uma considerável capacidade técnico-burocrática, em que pese a deficiência quantitativa de pessoal na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). No que diz respeito à dimensão societal-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, daqueles direta e indiretamente interessados.

Palavras-chave: educação profissional e tecnológica; arranjos institucionais; capacidades políticas e administrativas; desenvolvimento.

APRESENTAÇÃO

Este texto integra o conjunto de produtos da pesquisa *Estado, democracia e desenvolvimento: arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento* (Gomide e Pires, 2013), realizada por meio da colaboração entre técnicos do Ipea e pesquisadores de universidades brasileiras e estrangeiras. A pesquisa tem como objetivo analisar os arranjos político-institucionais de políticas representativas dos atuais esforços do governo em promover o desenvolvimento. 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 Plano Brasil Maior (PBM); o Programa Bolsa Família (PBF); e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Além desses, a pesquisa elegeu também como objeto de análise o papel das empresas estatais como agentes de formulação e execução de políticas de cunho desenvolvimentista, sobretudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da Petrobras. Ao 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 das políticas públicas no atual contexto democrático brasileiro. Ao todo serão doze Textos para Discussão publicados ao longo do ano de 2013.

1 INTRODUÇÃO

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 espalham as escolas de artes e ofícios, os colégios agrícolas, as escolas profissionais, os institutos politécnicos.

Cada qual com seu sistema, França, Bélgica, Holanda, Suíça, Prússia (depois toda a Alemanha), Estados Unidos, Rússia, Japão conseguiram preparar a mão de obra nacional (em quantidade e qualidade) necessária aos seus respectivos processos de

industrialização e, posteriormente, para o provimento dos serviços de suporte e para as atividades burocráticas governamentais e as requeridas pelas grandes empresas privadas em célere crescimento.

Muitas nações que se industrializaram tardiamente fizeram o mesmo durante o século XX. É o caso dos países do Centro-Leste Europeu e, principalmente, do Japão (de novo, no pós-Segunda Guerra Mundial), da Coreia do Sul e Taiwan, a partir da década dos 1950. Em todos os casos a formação técnica foi precedida de intenso esforço em educação convencional, habilitadora da absorção facilitada de conhecimentos técnicos e de novas tecnologias.

Reitere-se aqui que todos esses 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.

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 de nossa força de trabalho ainda é, comparativamente, muito baixa, em que pese o significativo conjunto de ações desencadeadas nos últimos quase 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 mostram que 64,9% da população com mais de 15 anos não haviam 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 (tabela 1).

TABELA 1

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

(Mil pessoas)

Grupos de anos de estudo	População total		Economicamente ativa	
	Número	%	Número	%
Sem instrução e menos de 1 ano	19.173	11,5	9.043	9,0
1 a 3 anos	17.525	10,5	6.828	6,8
4 a 7 anos	42.594	25,5	20.023	20,0
8 a 10 anos	28.980	17,4	17.863	17,8
11 a 14 anos	45.022	27,0	35.059	35,0
15 anos ou mais	13.509	8,1	11.282	11,3
Total	166.987		100.223	

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

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) 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, com a introdução acelerada da microeletrônica, da automação, da mecânica de precisão, dos novos materiais, da química fina, das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) etc., trazendo novos formatos e dinâmicas organizacionais, altamente exigentes em raciocínio abstrato, capacidade de interpretação e comunicação, conhecimento de línguas, adaptação a mudanças rápidas.

Por duas décadas, 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, extinção da indústria naval, abandono da expansão e modernização da infraestrutura, desmonte da política de desenvolvimento urbano (ordenamento do território, habitação, saneamento e mobilidade), desaceleração (quase extinção) dos programas espacial e nuclear, entre outros.

Nesse período, de meados dos anos 1980 aos anos iniciais da primeira década do novo século, a taxa de desemprego no país praticamente dobrou.¹

Em 2003, teve 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, provocou, em relativamente pouco tempo, um bom problema: em 2006-2007 começaram a aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada. No entanto, o governo federal, como tratado a seguir, vinha tomando medidas nesse sentido antes mesmo de este fenômeno se manifestar. E será desse conjunto de ações que se originará o PRONATEC, em 2011.

O governo Lula trouxe consigo um inarredável compromisso de fortalecimento do mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade. Militantes de defesa de direitos diversos, sindicalistas, intelectuais dedicados às políticas sociais passaram a ocupar importantes cargos na administração federal e a reorientar as políticas e ações governamentais.

O primeiro ano da administração Lula foi dedicado a enfrentar uma crise que se manifestava em várias frentes; mesmo assim, cresceu o emprego formal. Ao final do ano foi lançado o Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP),² com a ambição de aumentar ao máximo o conteúdo local das compras da Petrobras. O Plano de Negócio da empresa para o quinquênio 2004-2008 previa investimentos equivalentes a quase US\$ 100 bilhões e foi ultrapassado, em valores, a cada ano.³ O programa opera por meio de três componentes: qualificação profissional, desenvolvimento tecnológico industrial e formação da cadeia de fornecedores. Os estímulos dinâmicos decorrentes do PROMINP se fizeram sentir mais além da cadeia do petróleo e gás natural, espalhando-se para a indústria de confecções, calçados, serviços de alimentação, manutenção, limpeza e vigilância, serviços pessoais diversos, entre vários outros. Somente por conta das compras da Petrobras e da atuação do

1. Mesmo com a mudança de metodologia – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – para o seu cálculo, tal afirmação não é temerosa. A pesquisa do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese)/ Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade) confirma.

2. Decreto nº 4.925, de 19/12/2003.

3. O Plano de Negócios da Petrobras para 2010-2014 é de US\$ 224 bilhões.

PROMINP, concretiza-se uma fonte de demanda por educação técnica e tecnológica que o país não estava preparado para atender.

Em 2004, o Brasil registrou uma taxa de crescimento econômico que há anos não acontecia. Amadurecia, então, no interior do governo a necessidade de se revogar o Decreto nº 2.208/1997, que proibia a expansão da Rede Federal de Educação Profissional. Há que se registrar que, nesse processo, contou também a sensibilidade do presidente Lula, que reiteradas vezes vocalizou a importância para a sua vida de ter feito um curso de torneiro mecânico no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai). Ele entendia que ofertar cursos profissionais de qualidade para os trabalhadores pobres seria algo socialmente transformador e economicamente necessário. Daí a decisão de se promover rápida e desconcentrada expansão da rede federal de ensino técnico e tecnológico (médio e superior).

O crescimento econômico continuou a taxas consideráveis em 2005 e 2006. Ao início do segundo mandato do governo Lula (janeiro de 2007) foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), um grande conjunto de projetos infraestruturais (energia, rodovias e ferrovias, portos e aeroportos, transporte coletivo urbano, intervenções urbanas em favelas etc.). A crise financeira internacional chegou ao Brasil no final de 2008 e foi enfrentada com o aumento do salário mínimo (SM), a ampliação (em cobertura e valores) do PBF, a irrigação de crédito ao consumo e ao investimento pelos bancos oficiais e com o lançamento do PMCMV (habitação popular e saneamento), entre outras medidas.

Essa sequência de ações governamentais estimulou a criação de novos postos de trabalho em um ritmo tal que, mesmo em 2009, quando o Produto Interno Bruto (PIB) conheceu um pequeno crescimento negativo, foi criado cerca de 1,3 milhão de empregos formais – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego (CAGED/MTE).

Ao final do ano anterior, por intermédio da Lei nº 11.892, de 29/12/2008, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs).

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 se criar ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, a organização do 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, é importante estudar o programa, investigando o modo como o arranjo institucional em torno dele tende a levar a determinados resultados e analisando suas capacidades à luz do debate sobre a relação entre democracia e Estado desenvolvimentista.

2 BREVE HISTÓRICO DA CONSTRUÇÃO DA REDE FEDERAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

Em 1909, foram criadas as primeiras Escolas de Aprendizes e Artífices (EAAs), em várias capitais brasileiras. Eram dezenove escolas que, ao longo dos anos, se transformaram em liceus industriais e escolas industriais e técnicas, até que, em 1959, passam a ser denominadas Escolas Técnicas Federais (ETFs), com *status* de autarquias.

Por sua vez, uma rede de escolas agrícolas, com base no modelo escola-fazenda, foi sendo constituída nesse mesmo período. Inicialmente vinculadas ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) passaram, em 1967, para o então Ministério da Educação e Cultura (MEC), tornando-se Escolas Agrotécnicas Federais (EAFs).

Em 1978, três escolas técnicas federais, no Rio de Janeiro, em Minas Gerais e no Paraná, foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), iniciando um processo de ampliação da oferta de cursos superiores tecnológicos. Durante a década de 1990, várias outras escolas técnicas e agrotécnicas federais tornaram-se CEFETs, formando a base do Sistema Nacional de Educação Tecnológica (SISTEC), instituído em 1994 (Vidor, 2011). É marcante a presença dos CEFETs na maioria dos estados, exceção feita a Acre, Amapá, Mato Grosso do Sul e Distrito Federal, que só recentemente foram contemplados com os novos IFETs.

3 ANTECEDENTES DA POLÍTICA ATUAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL⁴

Contrário à política de expansão da rede federal, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) lançou, em 1997, uma Reforma da Educação Profissional para separar o ensino profissional do ensino médio regular, que passaram a ser estabelecidos em sistemas paralelos, cumprindo determinação do MEC de que não deveriam mais ser ofertados cursos de ensino médio para os alunos das escolas das redes públicas de educação profissional. Foi também criado o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), com recursos externos – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) – e internos – MEC e MTE –, para financiar a expansão física da Rede de Educação Profissional, pública (estados e municípios) ou privada, e não mais para investir na expansão da Rede Federal. Os recursos poderiam também ser utilizados para financiar as adaptações necessárias à implantação da reforma.

O Decreto nº 2.208/1997, que instituiu a separação entre o ensino técnico e o ensino médio regular, com os níveis de educação profissional independentes da escolarização, foi motivo de polêmica e alvo de críticas. É importante mencionar que, nessa época, o governo se viu obrigado a optar por instituir um decreto em virtude de ampla resistência das mais diversas correntes políticas dentro do Congresso Nacional e da comunidade acadêmica ao Projeto de Lei (PL) nº 1.603, encaminhado em 1996, que tinha o mesmo propósito de separação entre os ensinos técnico e médio regular (Brasil, 2007).

A Reforma da Educação Profissional promovida no governo de FHC também foi acusada por muitos (Frigotto, 1999; Giuliani e Pereira, 1998; Kuenzer, 1997, 1998) de ser um projeto de desmonte da rede federal existente, justo no momento em que deveria ser promovido o acesso a um número maior de estudantes. Além disso, o financiamento da expansão ao setor privado foi considerado uma estratégia de afastamento do Estado de suas obrigações com a educação.

No início da gestão do presidente Lula, intensificaram-se as pressões para a revogação do Decreto nº 2.208/1997, o que acabou ocorrendo somente em 23 de

4. A partir desta seção serão feitas diversas transcrições de trechos de entrevistas realizadas com gestores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)/MEC e com o reitor do IFET Brasília, entre agosto e outubro de 2012 (Cassiolato, Garcia e Santos, 2012).

julho de 2004, com a publicação do Decreto nº 5.154. Na exposição de motivos relacionados à promulgação do decreto foi mencionado que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no Artigo 39, já estabelecia que “a educação profissional, integrada às diferentes formas de educação, ao trabalho, à ciência e à tecnologia, conduz ao permanente desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva”. Em essência, é um decreto que introduz flexibilidade à educação profissional, especialmente em sua articulação com o nível médio, e dá liberdade às escolas e aos estados (no caso do nível médio) de organizar a sua formação, desde que respeitando as diretrizes do Conselho Nacional de Educação (CNE).

O decreto prevê o desenvolvimento da educação profissional por meio de cursos e programas, em três planos: *i*) formação inicial e continuada de trabalhadores – inclusive integrada com a educação de jovens e adultos; *ii*) educação profissional técnica de nível médio; e *iii*) educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

Conforme depoimento de dirigente da SETEC/MEC,

no passado havia uma guerra ideológica “ou a educação técnica é integrada ou é separada” e isso amadureceu no sentido de se entender que é possível ter diferentes modelos. Acho que essa é a forma apropriada de se ver a evolução, mais como um acúmulo de vivência da realidade, e menos como aposta em modelos excludentes. É possível visualizar excelentes resultados com pessoas que fizeram de forma subsequente, com outros que fizeram em concomitância, e com aqueles que fizeram cursos integrados. Então, a restrição não está nisso, mas na qualidade do que é ofertado (Entrevista com gestor 2, SETEC/MEC).

4 A EXPANSÃO DA REDE FEDERAL SOB A ÉGIDE DO NOVO DECRETO

A rede federal está experimentando a maior expansão de sua história (figura 1). De 1909 a 2002, foram construídas 140 escolas técnicas no país. Entre 2003 e 2010, o MEC entregou à população as 214 previstas no plano de expansão da rede federal de educação profissional. Além disso, outras escolas foram federalizadas.

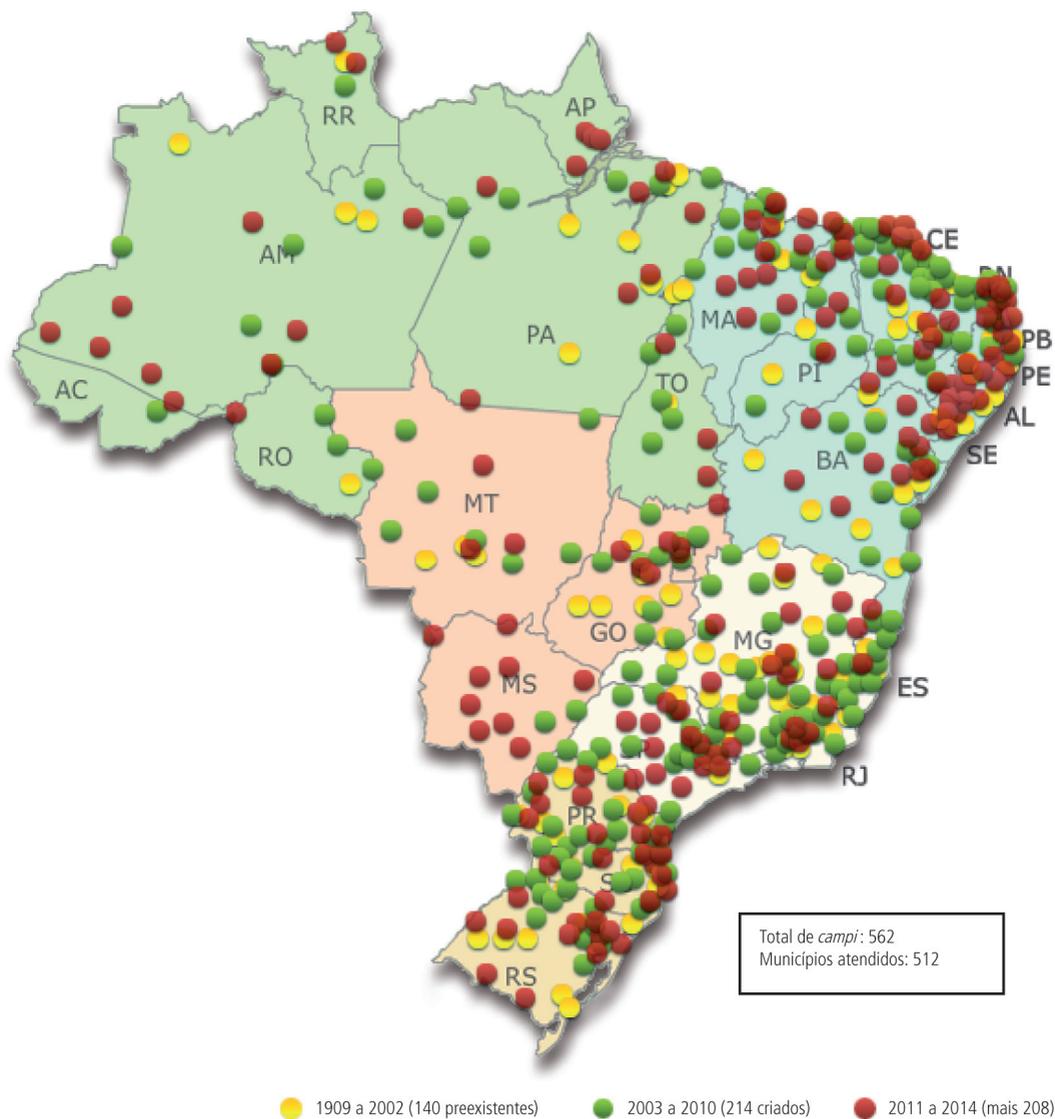
Entrevistas realizadas revelam a importância da inflexão ocorrida após a vigência do novo decreto:

A expansão da rede federal de escolas técnicas, que começa no governo Lula, em 2005, combina decisão de governo (vontade presidencial) e existência de *expertise* nas escolas técnicas e CEFETs. É um movimento de expansão que visa fazer frente à necessidade de educação profissional tecnológica de qualidade (Entrevista com gestor 1, SETEC/MEC).

Com a retomada do crescimento do país e uma forte demanda por técnicos qualificados, ocorreu uma expansão da educação profissional que fica evidenciada em um conjunto de iniciativas, principalmente a partir da gestão do Presidente Lula, que prioriza a Expansão da Rede Federal. A resposta governamental se deu na medida em que esses espaços foram sendo colocados, numa perspectiva de mudança, inclusive de futuro, e do valor diferenciado para a educação profissional (Entrevista com gestor 2, SETEC/MEC).

Outra importante mudança ocorreu ao final de 2008, quando foi aprovada a Lei nº 11.892 (box 1), que cria os IFETs, mediante a transformação e integração de CEFETs, escolas agrotécnicas e escolas técnicas existentes. A rede federal ainda é formada por instituições que não aderiram à proposta dos institutos federais, mas também oferecem educação profissional em todos os níveis. No total são 39 IFETs, dois CEFETs (Minas Gerais e Rio de Janeiro), 25 escolas vinculadas a universidades e a Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR).

FIGURA 1
Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica



Fonte: Oliveira (2013).

Obs.: imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

BOX 1

Lei nº 11.892/2008 – Dos objetivos dos institutos federais

Artigo 7º Observadas as finalidades e características definidas no Art. 6º desta Lei, são objetivos dos Institutos Federais:

- I - ministrar educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente na forma de cursos integrados, para os concluintes do ensino fundamental e para o público da educação de jovens e adultos;
- II - ministrar cursos de formação inicial e continuada de trabalhadores, objetivando a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica;
- III - realizar pesquisas aplicadas, estimulando o desenvolvimento de soluções técnicas e tecnológicas, estendendo seus benefícios à comunidade;
- IV - desenvolver atividades de extensão de acordo com os princípios e finalidades da educação profissional e tecnológica, em articulação com o mundo do trabalho e os segmentos sociais, e com ênfase na produção, desenvolvimento e difusão de conhecimentos científicos e tecnológicos;
- V - estimular e apoiar processos educativos que levem à geração de trabalho e renda e à emancipação do cidadão na perspectiva do desenvolvimento socioeconômico local e regional; e
- VI - ministrar em nível de educação superior:
 - a) cursos superiores de tecnologia visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia;
 - b) cursos de licenciatura, bem como programas especiais de formação pedagógica, com vistas na formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional;
 - c) cursos de bacharelado e engenharia, visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia e áreas do conhecimento;
 - d) cursos de pós-graduação *lato sensu* de aperfeiçoamento e especialização, visando à formação de especialistas nas diferentes áreas do conhecimento; e
 - e) cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, que contribuam para promover o estabelecimento de bases sólidas em educação, ciência e tecnologia, com vistas no processo de geração e inovação tecnológica.

Fonte: Lei nº 11.892/2008.

Os institutos federais apresentam um novo modelo de educação profissional que oferece cursos técnicos de nível médio, cursos superiores de tecnologia, licenciaturas, mestrados e doutorados.

Todos os estados contam com ao menos um instituto federal, com vários *campi*. Dos 39 atualmente existentes, dez deles estão situados em municípios do interior. A oferta de cursos nas instituições é feita em sintonia com os arranjos sociais, culturais e produtivos locais e regionais. Todas as unidades criadas após 2008, sejam institutos federais ou novos *campi*, passam por processo de audiência pública para definir suas vocações e respectivos cursos.

Entrevista com dirigente da SETEC foi importante para contextualizar e compreender as razões para essa mudança institucional.

Na primeira fase da expansão, em 2005, foi prevista a criação de 50 escolas, número ampliado para 64, para atender grandes áreas sem escola federal (Brasília, Mato Grosso do Sul, Amapá e Acre) e UNEDs (Unidade de Ensino Descentralizada) em estados que já tinham escolas, mas possuíam largos espaços sem cobertura. Nessa expansão ainda não havia a estrutura multicampi. Existia a escola sede e a escola UNED. Ocorre que o sistema estava desorganizado porque a sede ficava com todos os recursos, o que gerava até movimentos separatistas pelas UNEDs. Havia um movimento para que várias UNEDs virassem CEFETs e os CEFETs querendo se converter em Universidades

Tecnológicas Federais (UTFs). O CEFET do Paraná conseguiu se transformar em universidade, mas havia vários outros CEFETs (Campos, Química RJ e os de Minas) já com projeto de lei para essa transformação em universidade. E o MEC sentiu essa pressão por mudança de institucionalidade, com CEFETs querendo virar UTFs, agrotécnica querendo virar CEFET e a Universidade Tecnológica se afastando dos cursos técnicos numa tendência à elitização, reforçada pelos novos professores qualificados, com mestrado e doutorado. Entendemos que estávamos chegando à beira de um certo caos. E isso exigia que avançássemos rapidamente rumo a uma nova estruturação organizacional.

A criação dos institutos federais, Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008, veio no sentido de organizar a rede para que ela pudesse dar vazão a essa expansão sob uma gestão sistêmica e compartilhada. As agrotécnicas deixaram de ser autarquias, viraram *campi* e assim foi iniciado um processo de implantação de institutos multicampi (Entrevista com gestor 7, SETEC/MEC).

Com estrutura Multicampi, cada *campus* possui as mesmas atribuições e prerrogativas da sede do instituto, condição para uma atuação sistêmica, necessária ao alcance e cumprimento de objetivos e metas estabelecidos pela SETEC.

Na lei que cria os institutos federais foi mantido o termo rede, compreendido não somente como um agrupamento de instituições, mas como forma e estrutura de organização e funcionamento.

Assim, a denominação de rede federal tem correspondido principalmente a certa identidade que se estabeleceu pelo fato de essas instituições de ensino atuarem na oferta de educação profissional e tecnológica, estarem subordinadas a um mesmo órgão do MEC, com a mesma fonte de financiamento e sob as mesmas normas de supervisão (Resende, 2009).

Os institutos federais possuem natureza jurídica de autarquia, detentoras de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar. Sobre essa questão da autonomia, dirigentes da SETEC reafirmam que:

Os institutos têm uma percepção de rede maior do que a universidade enquanto instituição. A universidade tem entendimento e prática de rede, mas de grupos acadêmicos, não de instituições. Tem uma ação na expansão dos institutos federais que ajudou muito essa questão de institucionalidade em rede que foi a atuação dos Conselhos, consolidados por um histórico marcante como espaço de articulação. Já existiam o CONCEFET (Conselho de Dirigentes dos CEFETs), o CONEAF (Conselho dos Dirigentes das agrotécnicas) e o CONDETUF (Conselho de Dirigentes das escolas técnicas vinculadas às universidades federais, que ainda existem). Com a criação dos institutos, o CONEAF e o CONCEFET se fundiram (não foi muito fácil chegar a isso) e

se criou o CONIF (Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica). O CONIF reúne os reitores e têm as câmaras dos pró-reitores (ensino, pesquisa, extensão, planejamento, administração) e a câmara de educação no campo, que é um fórum de educação muito ativo (Entrevista com gestor 7 SETEC/MEC).

Esses conselhos antigos debatiam estratégias comuns de atuação, difundiam inovações didático-pedagógicas desenvolvidas por alguns dos integrantes, socializavam contatos extrarrede, compartilhavam novos conhecimentos adquiridos em suas respectivas práticas. Ou seja, funcionavam como um instrumento de coordenação ao mesmo tempo em que reforçavam o espírito de corpo e o sentimento de pertença a uma rede de iguais. Os que resultaram das fusões (pós-IFETs) continuaram a cumprir os mesmos papéis de coordenação, integração e difusão de inovações e consolidação do espírito de rede. A atuação dos conselhos foi reforçada e ampliada pela SETEC que, por ter predominantemente dirigentes e gestores oriundos da rede, neles vê um fundamental apoio à gestão do conjunto e *loci* de reafirmação dos princípios orientadores do sistema.

A relação com o MEC continua a mesma, mantendo o sentido de rede e mesmo os institutos oriundos de CEFETs mais antigos, ao ampliarem seus campi, adotam também a prática de audiências públicas, pois tem que ofertar cursos adequados às demandas locais e não tem sentido, muitas vezes, replicar os cursos que já ofertavam. Nesse processo de audiências é natural que cada segmento da sociedade defenda o seu nicho e o papel da escola é mediar essas demandas por cursos, ir ajustando com informações sobre mercado de trabalho (Entrevista com gestor 6, SETEC/MEC).

Irineu Colombo, anterior dirigente da SETEC/MEC, hoje reitor do Instituto Federal do Paraná, apresentou a seguinte visão:

O instituto federal será tal qual uma universidade federal em termos de funcionalidade, acesso ao fomento de pesquisa e extensão e todos os programas de apoio dos vários ministérios como qualquer outra universidade federal. Terá reitor e vice-reitor. Só não terá autonomia plena, por ter de cumprir uma missão republicana, ou seja, ampliar a oferta de matrículas de Educação Profissional Técnica e preparar mais professores na área científica para os sistemas educacionais (Colombo, 2008).

Na atual fase III (2011-2014) para expansão da rede federal de ETP, o objetivo é ampliar a presença, assegurando que cada uma das 558 microrregiões brasileiras possa contar com pelo menos um *campus* de instituto federal. Nesta fase, novos critérios, a seguir apresentados (box 2), orientam a identificação das localidades a serem contempladas com as novas unidades.

BOX 2

Crêterios para localiza o de *campus*: expansão fase III

- inser o no Programa Território da Cidadania, de modo que haja pelo menos uma unidade da rede federal em cada um desses territórios;
- municípios populosos e com baixa receita pública *per capita*, priorizando os municípios que compõem o grupo de cidades com mais de 80 mil habitantes e que possui receita *per capita* inferior a R\$1 mil o chamado G100; municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais, preferencialmente, os que tenham mais de 50 mil habitantes;
- universaliza o do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas elas haja uma ou mais unidades da rede federal;
- localidades que receberam investimentos vultosos do PAC;
- municípios com arranjos produtivos locais identificados; entorno de grandes investimentos; e
- os municípios com elevado percentual de extrema pobreza.

Fonte: SETEC/MEC.

Conforme consta no Relatório de Gestão SETEC 2011 (Brasil, 2012), as fases I e II do plano de expansão da rede federal, implementadas de 2005 a 2010, permitiram chegar a uma composi o de 354 unidades, às quais serão acrescentadas outras 208 unidades no período de 2011 a 2014. Em 2011, 132 mil alunos estavam matriculados nas unidades recém-implantadas. Quando todas as novas unidades de ensino estiverem plenamente constituídas, o total de alunos na rede federal terá saltado de cerca de 300 mil para mais de 600 mil estudantes.

Apesar deste expressivo crescimento, o Relatório de Gestão aponta que a existência de um *campus* do Instituto Federal de Educa o, Ciência e Tecnologia ainda   uma realidade de poucas cidades. Em 2011, a rede federal estava presente em apenas 5% dos municípios brasileiros, representando pouco mais de 10% de toda a oferta de educa o profissional técnica de nível médio.

Um aspecto importante a ser destacado   a qualidade das novas unidades escolares da rede federal. O modelo padrão do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educa o (FNDE)/MEC, para escolas em municípios com maior popula o, define uma área total construída de 5.500 m², contemplando doze salas de aulas, seis laboratórios para ensino de ciências e informática, auditório com capacidade para 205 pessoas, dois laboratórios tecnológicos com 200 m² cada, biblioteca informatizada, refeitório, área de vivência, ginásio poliesportivo e teatro de arena. As escolas com esse porte estão dimensionadas para o atendimento de 1.200 alunos em cursos regulares.

Além desse projeto, outros dois modelos estão   disposi o dos institutos federais: um para cidades com menor popula o, com capacidade para receber até oitocentos alunos; e outro adaptado às especificidades da forma o profissional para o campo, contando com instala es próprias da atividade agropecuária e com a estrutura de residências estudantis e de servidores.

O MEC está investindo mais de R\$ 1,1 bilhão na expansão da educação profissional para cumprir o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional. A localização das novas unidades visa ampliar a cobertura territorial da oferta, e o processo de definição dos locais envolveu negociação com parlamentares, governadores e prefeitos (Brasil, 2011).

5 O PRONATEC: BASE LEGAL, OBJETIVOS E AÇÕES

Como antes ressaltado, no ano de 2011 a presidenta Dilma Rousseff deu continuidade à política de expansão da educação profissional mediante o lançamento do PRONATEC, que reuniu diversas iniciativas com o objetivo de ampliar o acesso a essa modalidade de ensino. O PRONATEC, sancionado no dia 26 de outubro de 2011 pela Lei nº 12.513, tem como objetivo central democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica (EPT) de qualidade. Para tanto, 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.

Antes de se abordar os conteúdos, arranjos e estratégias do PRONATEC, vale passar vistas no processo de tramitação do PL, decretado pelo Congresso Nacional, que o instituiu, pois dá mostras das articulações pelas quais passou e do clima que experimentou.

5.1 O PL do PRONATEC no Congresso Nacional

1) A tramitação

A presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados mensagem com o PL em 28 de abril de 2011. A Mesa Diretora fez sua leitura em plenário em 29 de abril de 2011, dando início à tramitação em regime de urgência.⁵ O PL recebeu o número 1.209/2011 e foi destinado às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação; Constituição e Justiça e de Cidadania. Em

5. De acordo com a Constituição Federal (CF), Artigo 64, §1º e §2º, quando o presidente da República solicita urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, e a Câmara e o Senado não se manifestam contrariamente, cada um deles terá 45 dias sucessivamente para colocar a matéria em votação, sob pena de sobrestar todas as demais deliberações legislativas da respectiva casa.

11 de maio de 2011, foi apresentado em plenário um requerimento para que o PL fosse apreciado também pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CEDEIC). O requerimento foi indeferido pela Mesa Diretora.

Nas comissões, o PL nº 1.209 foi ampliado, mas sem sofrer distorções. Artigos novos davam maior precisão às propostas nele contidas e explicitavam disposições de outras leis com incidência na matéria. 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).⁶

O substitutivo do PL nº 1.209, que resultou do trabalho das comissões permanentes citadas, deixou de ir à votação por diversas sessões devido a variados motivos: pautas anteriores não votadas inteiramente; encerramento das sessões; trancamento de pauta para a votação de três Medidas Provisórias (MPs).

Por ter ultrapassado o prazo de 45 dias, o PL do PRONATEC recebeu uma ofensiva do presidente da Câmara no sentido de retirar a urgência. Esta posição vinha sendo defendida por diferentes parlamentares.

Se o governo retirar a urgência do PRONATEC, nós teremos votações de projetos, como o que regulamenta a Emenda Constitucional 29 e o que trata da ampliação do teto do Supersimples. Não havendo a retirada do PRONATEC, nós ficamos com as medidas provisórias. Há a MP 528/11 e a MP 529/11, que poderão ser votadas ainda na próxima semana, afirmou Marcos Maia (Agência Câmara Notícias, em 30 de junho de 2011).

A ministra-chefe da Secretaria de Relações Institucionais, Ideli Salvatti, em reunião com parlamentares da Comissão de Educação enfatizou que o governo tem pressa em cumprir o objetivo do PRONATEC de profissionalizar pessoas por meio de bolsas aos estudantes, do financiamento do Sistema S ou da expansão das vagas em escolas públicas. A decisão da presidente Dilma de não retirar a urgência do projeto tem uma justificativa muito forte. É um projeto grande, ambicioso, que visa capacitar 8 milhões de jovens trabalhadores até 2014, não pode ficar dormindo. A proposta implica a qualificação de trabalhadores neste momento em que o país vive um crescimento fantástico, mas em que praticamente podemos dizer que há um “apagão” de mão de obra, disse. (Agência Câmara Notícias, em 6 de julho de 2011).

6. Não foram obtidas maiores informações sobre os resultados das audiências. É sabido que essa prática é usada pelos relatores de PL de cada comissão para se fazerem notar em seus respectivos estados e municípios.

Assim, mesmo trancando a pauta e com um atraso de 67 dias, o PL nº 1.209 seguiu em urgência e finalmente foi a plenário, na sessão deliberativa de 31 de agosto de 2011. Ao plenário foi apresentado o projeto substitutivo consolidado pela Comissão de Educação e Cultura, com as contribuições das demais comissões. Foi aprovado por voto de liderança, com seis destaques de bancadas – Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), Partido Democrático Trabalhista (PDT), duas do Democratas (DEM) e duas do Partido Popular Socialista (PPS).

Dos destaques apresentados apenas três foram aprovados: *i)* o que concede atenção e apoio específico para deficientes nos cursos e qualificações ofertados; *ii)* o que inclui, entre o público a ser atendido prioritariamente, os trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores; e *iii)* o que reserva às regiões Norte e Nordeste pelo menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de EPT das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação.

Nessa única sessão, de 31 de agosto de 2011, foi aprovada a redação final do PL nº 1.209, assinada pelo deputado Jorginho Mello (PSDB-SC). Em 6 de setembro de 2011 a Mesa Diretora remeteu o PL aprovado ao Senado Federal.

O PL aprovado na Câmara foi lido no plenário do Senado em 8 de setembro de 2011. Ali foi informado que o mesmo teria tramitação em regime de urgência e que, a partir daquela data, se iniciava a etapa de recebimento de emendas, para a qual haveria prazo de cinco dias. A presidência da Mesa comunicou que a matéria seria apreciada simultaneamente pelas Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania; de Assuntos Econômicos; de Assuntos Sociais; e de Educação, Cultura e Esporte.

O PL nº 1.209 recebeu 27 emendas nas diversas comissões por onde tramitou. Em 20 de setembro de 2011, o conjunto foi encaminhado à senadora Marta Suplicy do Partido dos Trabalhadores de São Paulo (PT-SP), designada relatora. Em 18 outubro de 2011, dentro do prazo regimental (45 dias a contar do recebimento do projeto), a proposta da relatora foi a plenário, em sessão deliberativa. Foi aprovado, com um voto contrário. As 27 emendas são rejeitadas em bloco.

Três dias após a aprovação, a Mesa do Senado Federal remeteu ofício à Câmara dos Deputados comunicando a aprovação sem alterações, sem revisão, do PL nº 1.209 e o seu encaminhamento à sanção presidencial. Também em 21 outubro de 2011, a presidência da Mesa do Senado Federal encaminhou Mensagem SF nº 266/11 à presidente da República, submetendo à sanção presidencial autógrafos do projeto. A Lei nº 12.513 foi sancionada em 26 de outubro de 2011. Desde o dia em que a mensagem saiu do Palácio do Planalto, apresentando o PL do PRONATEC, até a publicação da lei no *Diário oficial*, decorreram seis meses.

2) Uma explicação

A própria aceitação do pedido de urgência para um assunto que, aparentemente, poderia ser discutido por mais tempo pode ser tomada como um indício da existência de ambiente favorável ao programa. Do início de janeiro a 28 de abril de 2011, a presidente da República emitiu dez MPs, muitas delas com matérias sensíveis, com elevada probabilidade de trancar a pauta. Em anos em que não acontecem eleições (os ímpares) os parlamentares buscam intensificar a atividade legislativa, aprovando muitos projetos, em particular os de interesse de suas respectivas bancadas e bases eleitorais. Ou seja, o pedido de urgência para o PL do PRONATEC poderia ter sido negado por introduzir limitações ao ritmo dos trabalhos congressuais.

O ambiente favorável ao PL foi construído por múltiplos fatores. Há certo consenso nacional quanto à necessidade de se conceder prioridade política a ampliação e qualificação do sistema brasileiro de educação. Existem atuantes entidades representativas de professores e de estudantes, movimentos de apoio à melhoria da educação, organizações que congregam secretários municipais de educação, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Udime), e secretários estaduais de educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), todos com experiência e capacidade de fazer *advocacy* (defesa de interesses) no Congresso Nacional. A imprensa dá considerável espaço ao debate e às reportagens sobre a situação da educação no país. O embate do ministro Fernando Haddad com as confederações patronais para que fossem ampliados a gratuidade na oferta de cursos profissionalizantes e o atendimento de trabalhadores e estudantes pobres repercutiu intensamente nos meios de comunicação.

Além disso, dirigentes do MEC, e em particular da SETEC, atuaram junto às bancadas e lideranças partidárias e a parlamentares individualmente, buscando

esclarecê-los e convencê-los de todos os aspectos do PL e de suas potenciais consequências positivas. Este trabalho foi em alguma medida facilitado pela expansão da rede federal de ensino técnico, a partir de 2005, e que passou a se dar com maior velocidade nos anos seguintes, principalmente após o começo da fase II (2007-2010), integrante do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) e do PAC.

Na Fase II da expansão da rede federal de educação técnica e tecnológica, nós trabalhamos para a criação de mais 208 novas unidades. Isso foi feito sob critérios técnicos e geoeconômicos, em articulação com governos estaduais e municipais. Buscou-se contemplar espaços socioeconômicos desprovidos de ensino técnico de qualidade, todos os Territórios da Cidadania, com vistas a um desenvolvimento interiorizado do país. Durante esse período tivemos um número muito grande de parlamentares nos visitando, a demandar escolas para as suas bases regionais. A educação técnica ganhou *status* e passou a ser valorizada no Congresso Nacional (Entrevista com gestor 2, SETEC/MEC).

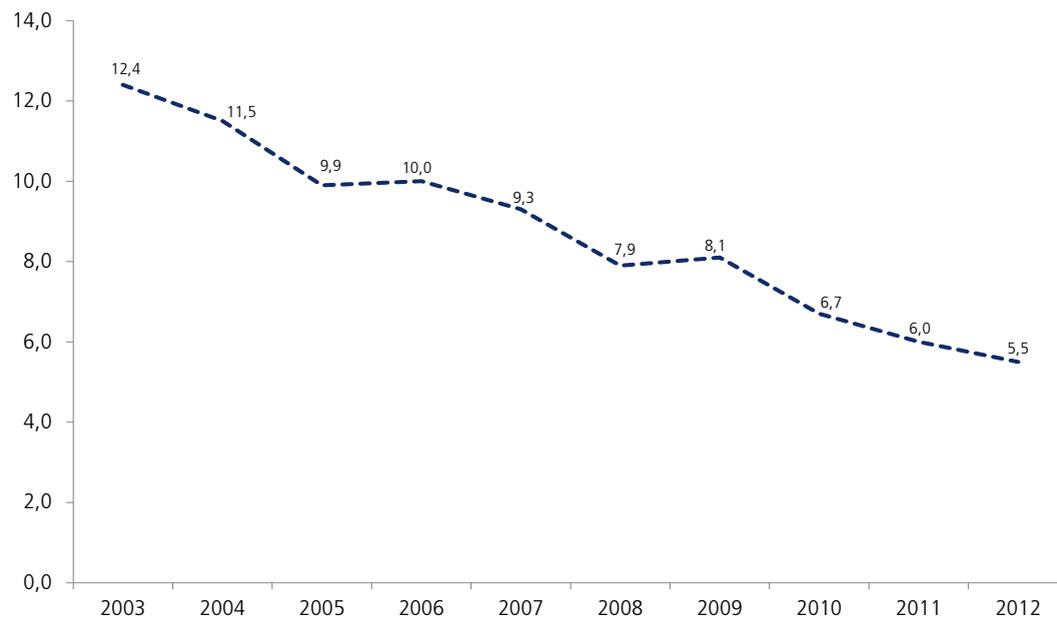
A conjuntura econômica também favoreceu a aprovação rápida e a manutenção do espírito do PL. Desde 2006, determinados setores acusavam a inexistência de força de trabalho com as qualificações requeridas em suas respectivas atividades. Algumas empresas declaravam a necessidade de importar trabalhadores qualificados como condição para não frear o crescimento econômico que se dava em taxas bem superiores às vigentes na década anterior. O desemprego passou a cair de forma sistemática, e a formalização das relações de trabalho crescia ininterruptamente.

A Pesquisa Mensal de Emprego (PME) do IBGE mediu a taxa de desemprego no país em 4,6% da População Econômica Ativa (PEA), em dezembro do ano passado. A média anual de 2012 fechou em 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 continua dinâmico se comparado com outros países e, curiosamente, mesmo quando o crescimento da economia não se revela tão auspicioso (ver gráficos 1 e 2).

Mercado de trabalho aquecido

GRÁFICO 1

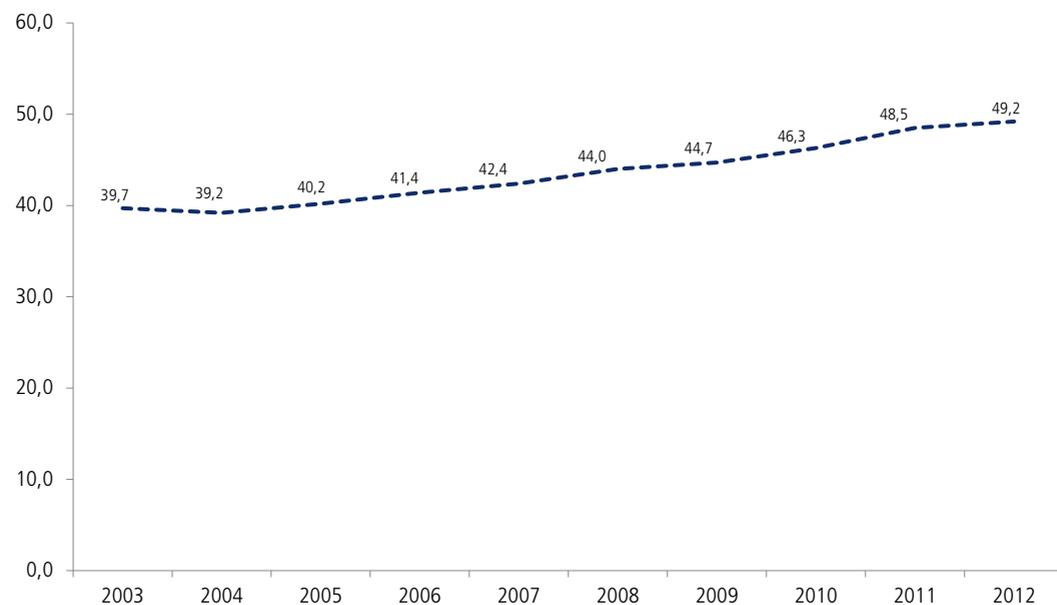
Taxa de desocupação: média das estimativas mensais (2003-2012)



Fonte: PME/IBGE.

GRÁFICO 2

Percentual de empregados com carteira assinada no setor privado (2003-2012)



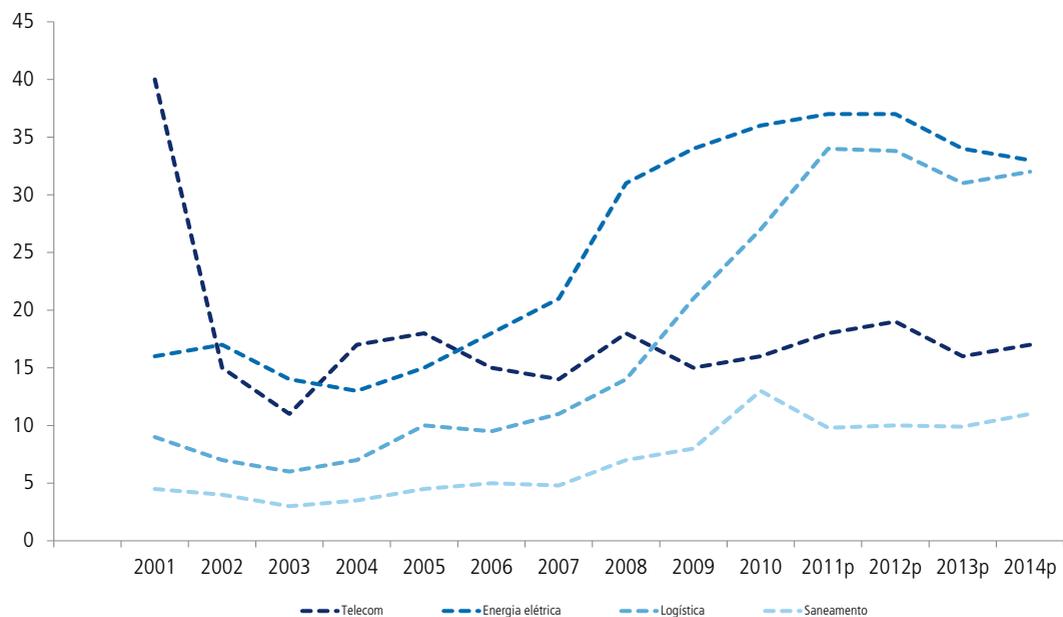
Fonte: PME/IBGE.

Todavia, a necessidade por trabalhadores qualificados continua não sendo atendida. Antecedendo o lançamento do PL do PRONATEC, o BNDES publicou dois estudos (Puga e Boça, 2011) estimando o crescimento dos investimentos em infraestrutura e na indústria, cujas sínteses encontram-se abaixo (gráfico 3 e tabela 2).

GRÁFICO 3

Evolução dos investimentos em infraestrutura por setor

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Grupo de Trabalho (GT) do Investimento.

Elaboração: Área de Pesquisas Econômicas (APE)/BNDES.

TABELA 2

Investimentos mapeados na indústria (2011-2014)

Setores	R\$ 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
Total da indústria	614	100,0

Fonte: BNDES/APE, GT do Investimento.

Em relação ao quadriênio 2007-2010, houve um aumento do investimento na indústria de 59%. Foi algo bastante animador, que influenciou o debate sobre os rumos da economia brasileira (que em 2010 havia crescido 7,5%, a maior taxa em 24 anos) e aguçou as preocupações sobre a disponibilidade de mão de obra qualificada para fazer frente a todas as expectativas.

Mesmo com as projeções de investimento não se realizando, a escassez de trabalhadores qualificados continuou a se fazer sentir. Entidades empresariais pressionaram o governo para liberar a importação de trabalhadores técnicos e profissionais graduados, enfrentando a oposição do movimento sindical dos trabalhadores, em particular de suas principais centrais, que veem, nessa possibilidade, a perda dos melhores postos de trabalho para imigrantes estrangeiros. Segundo o MTE (Brasil, 2013),

nas autorizações temporárias, em 2012 o visto destinado ao profissional com vínculo empregatício no Brasil teve um crescimento de 26%, em relação a 2011. Nos últimos três anos essa categoria teve um crescimento de 137%, passando de 2.460 profissionais autorizados em 2009 para 5.832 em 2012. As principais áreas são engenharia, tecnologia, análise de sistemas, petróleo e gás, construção civil e obras de infraestrutura. Ainda no total de autorizações temporárias, houve um crescimento de 23% nos profissionais estrangeiros ligados à assistência técnica, com 19,9 mil profissionais em 2012. Entre os autorizados a trabalhar temporariamente, o grupo de mestres e doutores teve um aumento de 560% entre 2009 e 2012. Esse é um dos grupos que mais cresce em números relativos no Brasil.

Como dito, o ambiente era bastante favorável à aprovação do PRONATEC, mesmo com todas as inovações que trazia e a forte disputa havida entre o MEC e as confederações patronais pela regulação da aplicação dos recursos arrecadados pelo Sistema S.⁷

Pode-se afirmar que a Lei nº 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. Cumpre destacar que a lei aprovada em nada desfigurou o projeto original do

7. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); e Serviço Social de Transporte (SEST).

Poder Executivo. Os acréscimos produzidos nas comissões da Câmara dos Deputados seguiram o espírito do PL, apenas incorporando legislação complementar pertinente. Das três emendas aprovadas em plenário, duas delas⁸ apontam para públicos específicos a serem atendidos pelo programa, de forma totalmente consistente com o objetivo de democratizar o acesso à EPT. A outra emenda⁹ é um tanto inócua, pois a alocação dos recursos financeiros – além de dever constar das prioridades de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – é a contrapartida das demandas surgidas nas Grandes Regiões e da capacidade de oferta da rede regional de EPT.

3) Reforços importantes

Na esteira da lei do PRONATEC, três outras leis foram aprovadas, complementando e auxiliando a ampliação democrática e descentralizada do acesso ao ensino técnico, tecnológico e superior.

Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012

Ainda durante a tramitação do PL nº 1.209/2011, em 15 de agosto de 2011, a presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados o PL nº 2.134, dispondo sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do MEC, destinados às instituições federais de ensino.

Mesmo sem requerer regime de urgência, o projeto teve um tratamento expedito. Por ser uma proposição sujeita a apreciação conclusiva pelas comissões pertinentes,¹⁰ foi aprovado na Câmara dos Deputados em 16 de maio de 2012 e enviado ao Senado Federal no dia seguinte. Menos de um mês depois, os senadores aprovaram o PL, sem modificações, enviando-o à Presidência da República para sanção. Em dez meses o PL nº 2.134/2011 transformou-se na Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012.

8. A que concede atenção e apoio específico para deficientes nos cursos e qualificações ofertados e a que inclui entre o público a ser atendido prioritariamente os trabalhadores da agricultura familiar, os silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores.

9. Que reserva às regiões Norte e Nordeste pelos menos 30% dos recursos financeiros a serem transferidos às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das Bolsas-Formação.

10. Desde que não seja requerida e vitoriosamente votada a decisão pelo plenário.

A lei criou 19.569 cargos de professor de 3º grau, integrantes da carreira do magistério superior, fazendo face à criação de universidades federais e à multiplicação de novos *campi* das antigas.

Também foram criados 24.306 cargos efetivos de professor do ensino básico, técnico e tecnológico, integrantes do Plano de Carreira e Cargos de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, como condição para operar a célere expansão da rede de educação técnica e tecnológica.

E, atendendo aos dois sistemas, nos Institutos Federais de Ensino Superior (Ifes) e IFETs foram criados 27.714 cargos de técnico-administrativos do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE) e 5.589 funções comissionadas.

Um acréscimo interessante proporcionado pela Lei nº 12.677/2012 foi a transformação do Colégio Pedro II em instituição federal de ensino, pluricurricular e *multicampi*, vinculada ao MEC e especializada na oferta de educação básica e de licenciaturas. O colégio passou a ter a mesma estrutura, organização e competências dos IFETs.

Lei nº 12.695, de 25 de julho de 2012

Em 20 de março de 2012, foi editada a MP nº 562, convertida na Lei nº 12.695, que, entre outras providências, dispõe o apoio técnico e financeiro da União aos estados, aos municípios e ao Distrito Federal, no âmbito do Plano de Ações Articuladas, inclui polos presenciais no sistema da Universidade Aberta do Brasil (UAB), passa a contemplar com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) as instituições comunitárias que atuam na educação do campo com a pedagogia da alternância e autoriza a concessão de bolsa aos professores das redes públicas de educação e a estudantes beneficiários do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (Pronera).

A lei aporta mecanismos úteis para a atuação mais eficaz do PRONATEC no meio rural e em municípios pequenos do interior do país. Os polos presenciais do sistema UAB, funcionando em instalações da rede federal de Ifes e IFETs, asseguram qualidade e possibilitam o exercício da prática, indispensável à formação profissional.

As instituições comunitárias que operam escolas famílias rurais sob a proposta pedagógica de formação por alternância (um tempo na escola, um tempo em sua terra, aplicando o aprendido junto com a família, retorno à escola e assim sucessivamente) são as mais indicadas para a educação dos jovens da agricultura familiar e têm a sua eficácia comprovada. Careciam, todavia, de fontes seguras de financiamento, o que a lei veio suprir. O mesmo pode ser dito da concessão de bolsa para alunos e professores alcançados pelo Pronera.

Lei nº 12.771, de 29 de agosto de 2012

Essa lei não tem origem no Executivo. Trata-se de um PL apresentado pela deputada Nice Lobão – Partido da Frente Liberal do Maranhão (PFL-MA) em 24 de fevereiro de 1999, estabelecendo cotas nas Ifes (e, posteriormente, também nos IFETs) para estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas públicas, que fossem oriundos de família com renda *per capita* igual ou inferior a 1,5 SM e para pretos, pardos e indígenas. Sem o patrocínio do governo federal da época, o andamento do PL nº 73/1999 sofreu fortes contestações por parte de parlamentares conservadores e, após 2003, de bancadas de partidos de oposição.

O seu espírito é totalmente convergente com os objetivos maiores do PDE, do PRONATEC, do Plano Brasil sem Miséria (PBSM), entre todas as outras iniciativas de reduzir as iniquidades que marcam nefastamente o país.

A tramitação do PL nº 73/1999 começou a se acelerar a partir de 2005-2006, quando deputados da base do governo assumiram a relatoria nas diversas comissões. Ainda assim, o projeto (substitutivo da Comissão de Educação) foi impedido, pela oposição, de ter sua apreciação conclusiva nas comissões, indo a plenário em 20 de novembro de 2008, quando foi aprovado pela Câmara dos Deputados. Quatro anos se passaram para que pudesse ser aprovado, sem modificações, no Senado Federal e, finalmente, enviado à sanção presidencial em 10 de agosto de 2012.

As principais determinações da lei são as mostradas a seguir:

- 1) As Ifes e as IFETs vinculadas ao MEC reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. No preenchimento dessas vagas, 50% deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 SM *per capita*.
- 2) Em cada instituição federal de ensino, as vagas serão preenchidas, por curso e turno, por autodeclarados pretos, pardos e indígenas, em proporção no mínimo igual à de pretos, pardos e indígenas na população da Unidade da Federação (UF) onde está instalada a instituição, segundo o último censo do IBGE. No caso de não preenchimento das vagas segundo os critérios estabelecidos, aquelas remanescentes deverão ser completadas por estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas.

Dessa forma, projeto, coincidência e determinação se fundiram, formando um arcabouço legal que dá bases seguras e, principalmente, equitativas para a democratização do acesso ao ensino técnico, tecnológico e profissional, tornando possível aventar a existência de um trabalhador-cidadão de novo tipo em um mercado de trabalho menos heterogêneo.

5.2 Objetivos e ações do PRONATEC

Segundo dirigente da SETEC,

O PRONATEC não se resume ao projeto Bolsa- Formação, como ficou conhecido por muitos por ser uma nova ação criada pela lei de 2011, ou ao Plano de Expansão da Rede (PER). Ele é uma tentativa de amalgamar um conjunto de iniciativas preexistentes. Originariamente, essas iniciativas foram desenhadas como programas isolados e com lógica própria. O desafio agora é trabalhar todas as iniciativas de forma integrada (Entrevista com gestor 1, SETEC/MEC).

Os objetivos do PRONATEC são apresentados a seguir.

BOX 3

Lei nº 12.513/2011

Artigo 1º

Parágrafo único. São objetivos do PRONATEC:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à 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.

Artigo 2º

O PRONATEC atenderá prioritariamente

- I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
- II - trabalhadores;
- III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
- IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

Artigo 4º

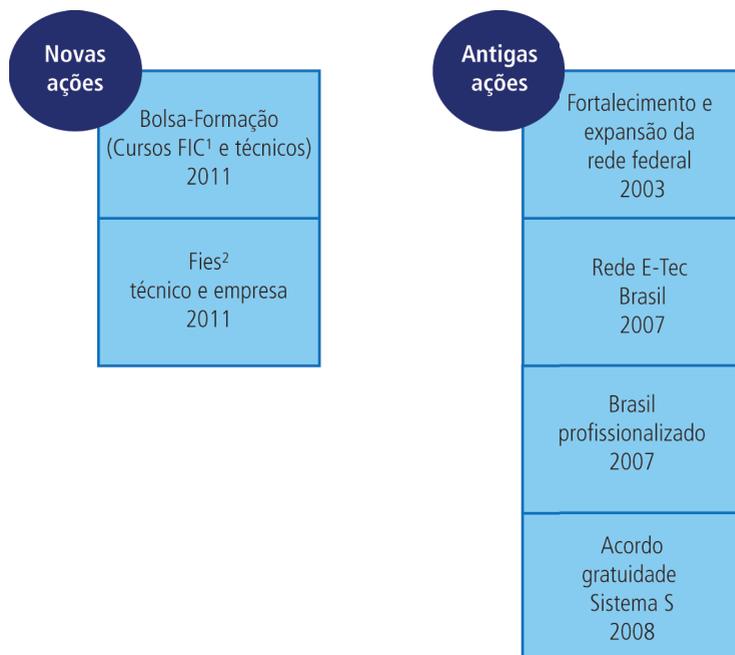
O PRONATEC será desenvolvido por meio das seguintes ações

- 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 à 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.

Fonte: Lei nº 12.513/2011.

De acordo com o estabelecido em lei, as ações integrantes do PRONATEC foram reunidas pela SETEC no seguinte formato (Brasil, 2011) (figura 2).

FIGURA 2
Ações integrantes do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Formação Inicial e Continuada.

²Fundo de Financiamento Estudantil.

Como pode ser constatado, trata-se de um conjunto de ações que convergem no sentido de ampliar o acesso à educação profissional e, como já foi salientado, boa parte delas já era executada anteriormente pela SETEC/MEC, mas o PRONATEC passa a congregá-las incorporando dois novos componentes: o Projeto Bolsa-Formação e o Fies Técnico e Fies Empresa.

O programa é parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva e de promoção da cidadania. E nas palavras de um dirigente da SETEC:

No governo Dilma, houve a constatação de que não se poderia depender apenas da expansão da rede federal e de que os programas de qualificação profissionais até então existentes não alcançaram êxito (Planfor, PNQ) por serem pulverizados e de qualidade duvidosa, daí o PRONATEC surge como uma solução para atender a demanda por toda a qualificação profissional e de expansão da rede.

No que se refere à oferta, o grande mérito do PRONATEC é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas (Sistema S) e de escolas técnicas estaduais que têm tradição na formação profissional – que são redes que podem ser gerenciadas.

No entanto, o lado da demanda é complexo (um fator crítico de sucesso para o programa) porque envolve vários parceiros demandantes: ministérios, estados e secretarias de governo, que estão encarregados de mapear, qualificar e encaminhar a demanda para os cursos de maneira clara. Mas o que tem ocorrido é que eles muitas vezes não estão capacitados para a captação dos beneficiários, o que gera o risco de se ter uma oferta ociosa e uma demanda frustrada. Esta dimensão do programa depende de um desenho que ainda está em construção nos estados e que deve envolver fóruns de pactuação, o que é demorado. Por isso, paralelamente, o programa está criando mecanismos para que a própria rede de ofertantes possa captar demanda, por meio de cadastro reserva (Entrevista com gestor 1, SETEC/MEC).

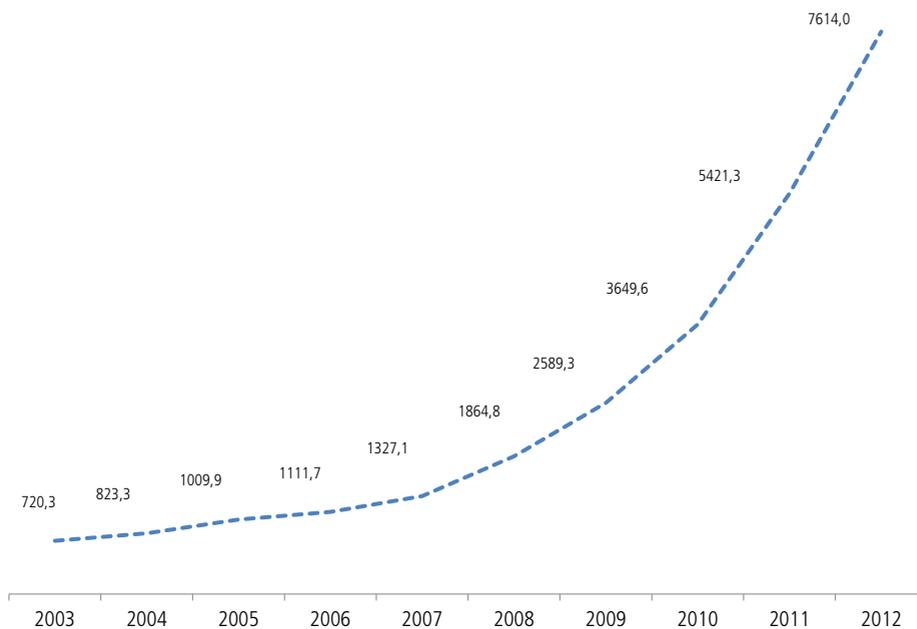
Antes de apresentar em detalhes as várias ações que atualmente integram o PRONATEC, é importante mostrar a evolução da dotação/execução orçamentária da educação profissional gráfico 4, para se ter uma ideia da importância que ganhou esta modalidade de ensino a partir do início do governo Lula, bem como do tamanho do esforço financeiro dedicado à expansão da EPT. 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\$ 8 bilhões em 2012. Para 2013, a dotação aprovada na Lei Orçamentária é de R\$ 8.945,9 milhões.

Parcela significativa dos recursos vem sendo destinada à expansão e ao fortalecimento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, componente basilar do arranjo institucional da SETEC. Contudo, o crescente aumento na disponibilidade de recursos financeiros reforça a capacidade da SETEC para a execução de várias outras iniciativas/ações integrantes do PRONATEC, a seguir relatadas.

GRÁFICO 4

Execução orçamentária do MEC: subfunção ensino profissional (2003-2012)

(Em R\$ milhões, valores correntes)



Fonte: Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

1) Bolsa-Formação

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 material didático-instrucional necessário.

A Bolsa-Formação é uma iniciativa que visa possibilitar o acesso a cursos presenciais, a serem realizados pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, por escolas estaduais de EPT e por unidades de serviços nacionais de aprendizagem integrantes do Sistema S. Vale ressaltar que será admitida a concessão de bolsas somente para cursos ofertados por instituições com competência e tradição em educação profissional.

Os cursos da Bolsa-Formação Trabalhador apresentam atividades (transversais) de integração entre as pessoas e de orientação profissional que podem ser dadas a qualquer tempo do curso e que visam integrar o beneficiário à instituição e trabalhar a autoestima do indivíduo para que amplie as suas possibilidades de emprego. A ideia é que os cursos Formação Inicial Continuada (FIC) sejam uma janela, um ponto de partida para a inserção do indivíduo. Ninguém acredita que vai fazer milagres com cursos de curta duração, mas se espera plantar uma sementinha que possa ampliar as perspectivas dessas pessoas (Entrevista com gestor 3, SETEC/MEC).

Os cursos FIC ofertados pela rede federal *não* são apenas daqueles pouco exigentes em infraestrutura, como manicure, cabeleireira, mas cursos que formam profissionais qualificados, como eletricitas, soldadores e que exigem investimentos pesados em laboratórios. E esses cursos não são muito ofertados pela rede privada, pelo investimento que exigem. No imaginário de muitos ficou a ideia de que cursos técnicos são os de enfermagem, eletrônica, mecânica. Mas se formos olhar o que era a formação de um técnico de eletricidade na década de 1980, hoje ele estaria mais qualificado como eletricitista, dada a evolução tecnológica e a complexidade para a formação dos novos técnicos. Um técnico em eletricidade tem uma compreensão do processo de fazer um projeto que um eletricitista não precisa ter. Mas o eletricitista não é um técnico desqualificado, pois quem não tem a formação que ele tem não faz o que ele faz. É que se chegou à conclusão de que existem profissões que requerem uma carga formativa menor, mas que qualificam com qualidade, e daí a importância dos cursos FIC (Entrevista com gestor 6, SETEC/MEC).

Assim, na vertente Trabalhador, é promovida a oferta de cursos de FIC, também conhecidos como cursos de qualificação, com duração mínima de 160 horas. Para organizar a oferta dos cursos FIC, o MEC elaborou um guia que, na versão atual, conta 518 opções de cursos, distribuídos em treze eixos tecnológicos (box 4). O *Guia PRONATEC de cursos FIC* é atualizado periodicamente e serve como instrumento organizador da oferta de cursos, contribuindo para a consolidação de uma política que tem como objetivo principal aproximar o mundo do trabalho do universo da educação.

BOX 4**Eixos do guia PRONATEC de cursos FIC**

1. Ambiente e saúde (38 cursos)
2. Controle e processos industriais (102 cursos)
3. Desenvolvimento educacional e social (29 cursos)
4. Gestão e negócios (24 cursos)
5. Turismo, hospitalidade e lazer (28 cursos)
6. Informação e comunicação (19 cursos)
7. Infraestrutura (78 cursos)
8. Militar (0)
9. Produção alimentícia (31 cursos)
10. Produção cultural e *design* (53 cursos)
11. Produção industrial (63 cursos)
12. Recursos naturais (51 cursos)
13. Segurança (2 cursos)

Fonte: SETEC/MEC.

Complementando a já ressaltada complexidade envolvida na operacionalização das novas iniciativas do PRONATEC, outro dirigente da SETEC afirmou:

A Bolsa-Formação tem como meta para 2014 alcançar a oferta de 3 milhões de vagas. É a iniciativa que, de certa maneira, reúne os esforços que existiam em toda a Esplanada dos Ministérios. A Presidente Dilma definiu: educação profissional é PRONATEC. Isso faz com que a SETEC seja responsável pela articulação da demanda por qualificação profissional dos ministérios. E somos responsáveis pela gestão do Programa, com o acompanhamento em tempo real das matrículas em cada cidade, em cada escola, dia após dia, informações que compartilhamos com os ministérios. Cada demanda de Ministério é diferenciada, e nós articulamos a rede ofertante (Entrevista com gestor 2, SETEC/MEC).

Mais um dirigente entrevistado enfatizou outro problema a ser enfrentado pelo programa:

A maior dificuldade não é a oferta de vaga, que é viabilizada pela estrutura já existente, mas a captação das pessoas. A captação de alunos é então o maior desafio da Bolsa-Formação, pois visa atender a um público historicamente excluído. Muitos acham que não vão conseguir fazer o curso, que não vai valer a pena e que não irá mudar sua condição de vida. Esses elementos, que são de ordem subjetiva, dificultam o processo de atração para os cursos.

O programa trata de um projeto de vida profissional do indivíduo. Isso torna a implementação do programa mais complexa porque pressupõe um rol de cursos, definidos de acordo com o contexto, as características e as demandas de cada lugar (Entrevista com gestor 3, SETEC/MEC).

Em virtude de sua complexidade e dos problemas a serem enfrentados na execução da Bolsa-Formação Trabalhador, o momento atual enfatiza a necessidade de a equipe responsável pela ação desenvolver a capacidade de aprendizagem para ir superando as dificuldades iniciais desse novo processo de inclusão do público alvo do programa.

Na Bolsa-Formação Trabalhador, quem faz a captação é o parceiro demandante, mas estes não têm a capilaridade nacional nem o conhecimento das demandas locais. Então os institutos, que têm mais condições de captar alunos com o perfil adequado, mas não têm habilitação para captar, passaram a criar um cadastro de reserva. É mantida a prioridade de captação pelo parceiro demandante, mas, quando este não consegue captar alunos, usa-se o cadastro de reserva. Todo esse processo vem sendo um novo aprendizado no país para que o aluno da Bolsa-Formação chegue depois a um emprego. A Bolsa-Formação toca uma política muito importante que é a qualificação, e o novo é trazer essa política para o MEC.¹¹ E as críticas vieram porque são cursos mais rápidos e voltados para o mercado de trabalho (Entrevista com gestor 7, SETEC/MEC).

11. Anteriormente, esses cursos eram ofertados concentradamente pelo MTE-Plano Nacional de Qualificação (PNQ) – e de forma dispersa e pontualmente por muitos outros ministérios, considerado ineficaz no primeiro e amadorístico nos segundos.

No que diz respeito à Bolsa-Formação Estudante, informações coletadas em entrevista revelam uma situação mais favorável.

A Bolsa-Formação Estudante é bem delimitada pela lei. Destina-se a alunos do ensino médio propedêutico da rede pública e que teriam no ensino médio o ponto de chegada da sua formação. Existe uma crítica da própria rede federal que prioriza o ensino integrado e vê nessa bolsa para estudante um retrocesso para a concomitância ou subsequência. Mas a realidade é que não existem vagas para todos na oferta do ensino integrado na rede federal e nem somada com a dos Serviços Nacionais de Aprendizagem. Existe também um documento de referência para os cursos de concomitância no âmbito do PRONATEC. As instituições estaduais de educação têm que se articular com os ofertantes de ensino técnico e discutir os projetos pedagógicos adequados. Têm que construir um Plano de Ações Articulado que dê acesso, permanência e inserção no mercado de trabalho. Têm que ir às escolas e mobilizar os alunos para os cursos técnicos (Entrevista com gestor 3, SETEC/MEC).

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, que passa a ser chamado de Fies, abrindo mais duas linhas de financiamento: o Fies Técnico e o Fies Empresa.

O Fies passou, então, a prover 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 (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:

- taxa de juros 3,4% ao ano (a.a.);
- prazo de carência: dezoito meses; e
- amortização: três vezes o tempo do curso.

Essas novas modalidades de financiamento possibilitam o acesso a cursos em unidades de ensino privadas, inclusive as dos serviços nacionais de aprendizagem, ofertantes de FIC ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio.

Em relação ao Fies, a atual fase é a de habilitação das escolas privadas. As escolas que querem ser habilitadas preenchem informações no SISTEC sobre infraestrutura, laboratórios. Depois é feita uma visita *in loco* por professores da rede federal, que são os avaliadores. Depois de habilitadas, elas podem fazer adesão no FNDE ao Fies. O Sistema S não passa por esse processo de habilitação, mas só podem receber Fies os que ofertam cursos técnicos.

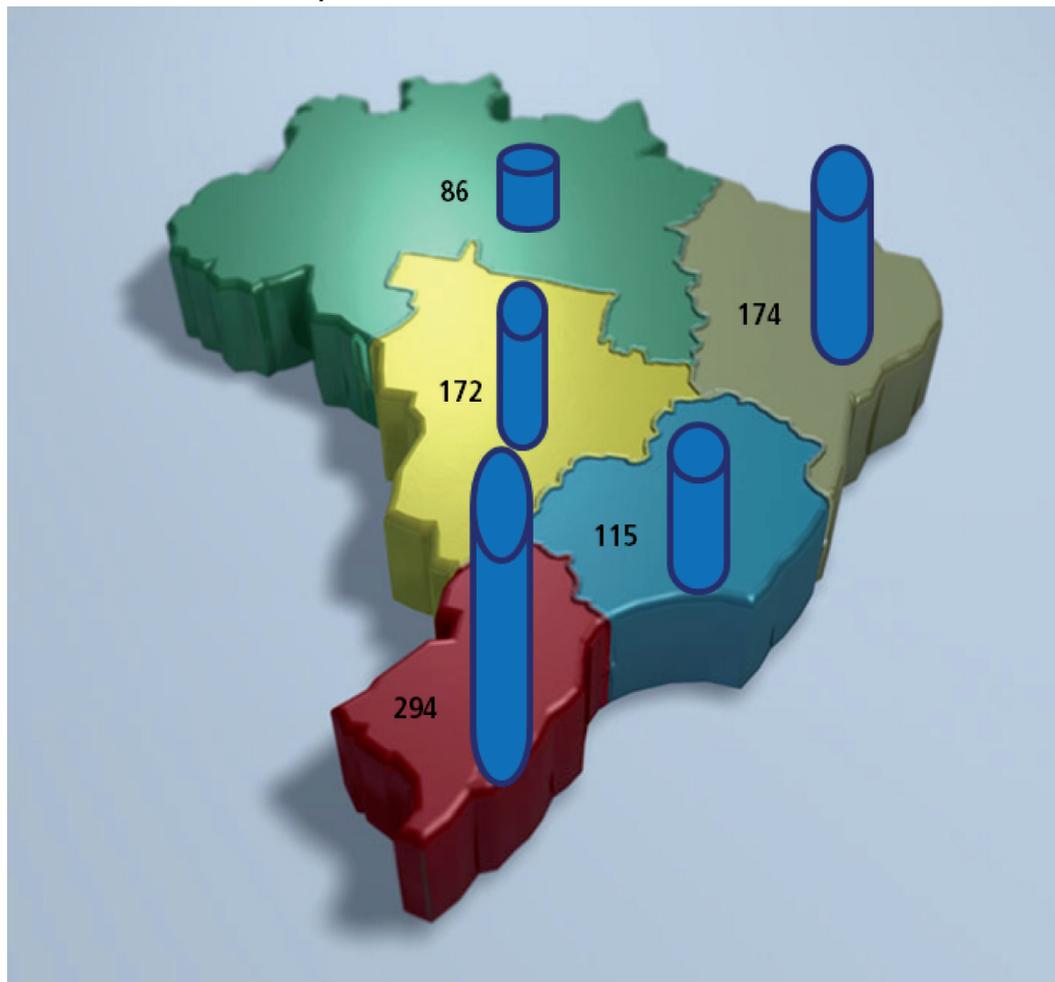
Acho que vai haver uma grande demanda das empresas pelo Fies Empresa, particularmente por cursos FIC. Mas não sei como vai ser a adesão dos estudantes pelo Fies Técnico, dada a cultura dominante no país de valorizar curso de graduação (Entrevista com gestor 4, SETEC/MEC).

3) Rede E-Tec Brasil

Como já mencionado, também fazem parte do PRONATEC ações que estavam em operação pelo MEC. Nesse contexto, merece destaque a expansão da rede E-Tec Brasil (Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011), que amplia e democratiza a educação profissional por intermédio da oferta de cursos à distância a partir de centenas de polos pelo país inteiro (figura 3). Os recursos são originados do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos serviços nacionais de aprendizagem e do BNDES.

A rede E-TEC possibilita o ensino técnico à distância, que é algo com um elevado grau de inovação. Muitos de nós somos conservadores em alguns aspectos, decorrente do fato do curso técnico requerer um grau de praticidade. No ensino à distância, muitos dos cursos técnicos que estão hoje sendo ofertados são aqueles que estão mais ligados à gestão. Os cursos técnicos que são mais hard, com mais trabalho em laboratório e demais atividades práticas, exigem instituições mais estruturadas. Hoje, o *campus* de um instituto federal tem o curso presencial e tem o curso à distância, mas usa a parte laboratorial dele mesmo. Isso antes era vetado: você só tinha a oportunidade de oferta num polo remoto. Também foi adotada uma solução para a prática, que é a dos caminhões laboratório que circulam entre os polos (...). Assim, a gente vai criando soluções para os problemas que começam a existir nesse sentido (Entrevista com gestor 2, SETEC/MEC).

FIGURA 3
Rede E-Tec Brasil: 841 polos



Fonte: Oliveira (2013).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

A rede E-Tec já era uma ação da extinta Secretaria de Ensino à Distância (SEED), como uma ação de fomento à educação profissional à distância de nível médio, que foi instituída por decreto em 2007. Passou a se chamar Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil, numa concepção próxima da UAB.

Com a sua extinção em 2010, os programas da SEED foram alocados, no início de 2011, nas secretarias afins do MEC, e o E-Tec foi assumido pela SETEC.

Verificamos que a SEED tinha uma visão muito diferente de educação profissional daquela esponsada pela SETEC e foi preciso desconstruir alguns conceitos que estavam sendo aplicados, passando a envolver a rede federal de educação profissional, que até então não se articulava com ações de educação à distância. Nesse mesmo ano, o PRONATEC já estava sendo gestado e o novo E-Tec passa a ser formulado em novas bases para se adequar à proposta do programa, seus objetivos e metas. Para tanto, conta com financiamento para estruturação da rede E-Tec, apoio técnico e são desenvolvidas pesquisas para melhoria das ações de educação profissional à distância.

A SEED atuava com abertura de polos de educação à distância e liberdade de concorrência para instituições ofertantes, e a SETEC não concordou com essa forma de atuar por não ver sentido em que uma instituição de um estado pudesse se candidatar a um polo de outro estado. Em conformidade com o propósito de desenvolvimento regional, o que se decidiu foi que os institutos federais, as escolas técnicas estaduais e o Sistema S, hoje em todos os estados, passassem a criar os polos de educação à distância e fossem os mantenedores desses polos. O que não se permite é a duplicação de cursos em polos localizados na mesma área de influência (Entrevista com gestor 5, SETEC/MEC).

A SETEC auxilia tecnicamente a instituição que se candidata para ofertar educação à distância, de acordo com diretrizes já firmadas para os polos, financia a estruturação de laboratórios, paga bolsa aos tutores presenciais e aos à distância, aos coordenadores de cursos, coordenadores de polos, mas não financia a infraestrutura física do polo. Também fazem especialização em educação à distância (já foram abertas 2 mil vagas) para quem está atuando na rede E-Tec. Ou seja, todo apoio necessário para o funcionamento do polo. No caso dos institutos, os polos são criados nos *campi*, mas quando é preciso criar um polo em município sem escola técnica, busca-se equipar escolas de ensino médio para criar o polo.

4) Brasil Profissionalizado

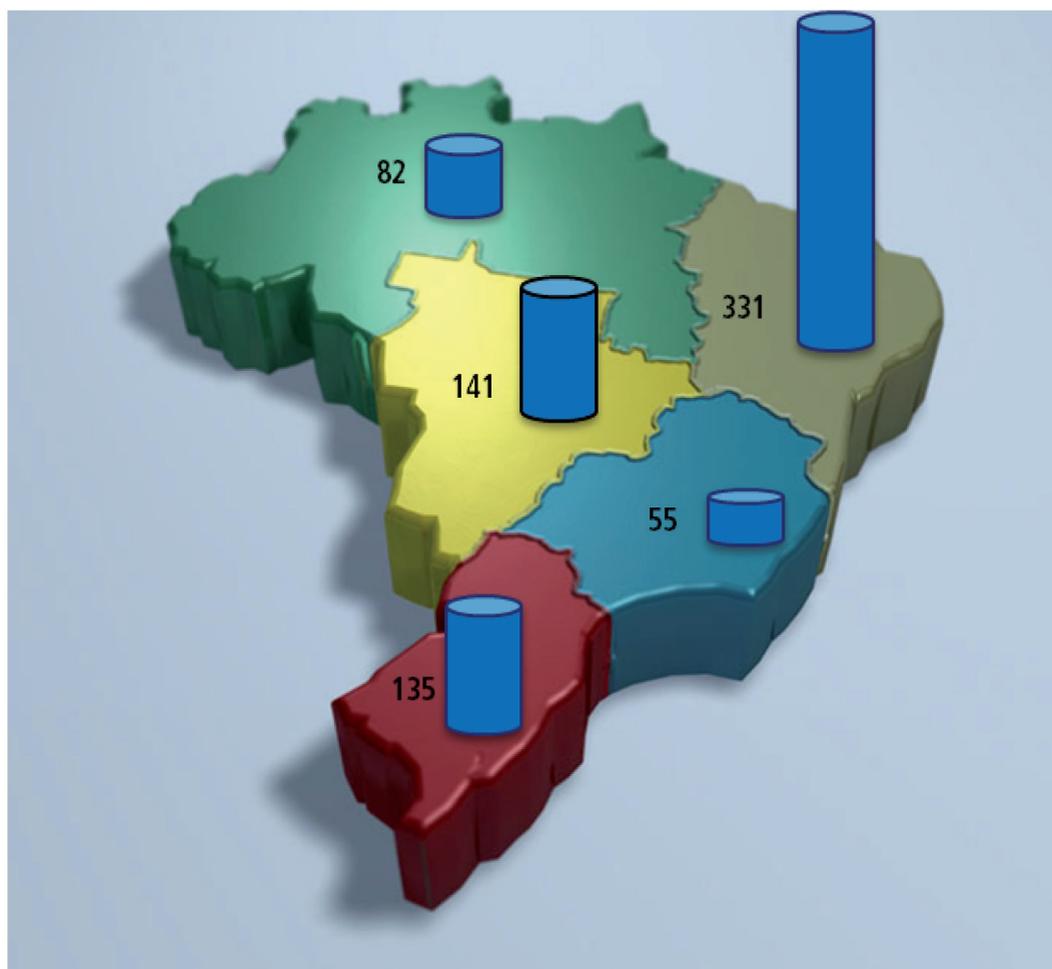
Para complementar o atendimento à demanda por cursos de qualidade, o MEC promove também a ampliação das redes públicas estaduais de EPT e tecnológica. Este fomento se materializa com novos financiamentos às redes estaduais, que poderão ampliar e equipar suas escolas por intermédio do Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, cuja iniciativa visa integrar o conhecimento do ensino médio à prática.

O Brasil Profissionalizado tem como objetivo o fortalecimento da educação profissional no âmbito dos estados. Envolve fortalecer a educação profissional nas redes estaduais, viabilizando aquisição de equipamentos, entrega de um laboratório pronto, construção de escola a partir de modelos prontos. Não é simplesmente apoio em assistência financeira “toma o recurso e vê o que você faz”. É assistência técnica “olha, tem esse laboratório, como é que você vai fazer, em termos

pedagógicos, seu curso integrado com ensino médio e o ensino técnico”. Então é um programa muito avançado no que diz respeito à forma de trabalhar do Ministério de Educação com as Secretarias de Estado de Educação (Entrevista com gestor 2, SETEC/MEC).

Mais de R\$ 1,5 bilhão já foi conveniado pelo MEC para estimular a implantação de ensino médio integrado à educação profissional nos estados. O dinheiro deve ser empregado em obras de infraestrutura (figura 4), desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e formação de professores. Até 2014, o programa conveniará recursos da ordem de R\$ 1,8 bilhão aos estados e municípios que ofertam educação profissional no país.

FIGURA 4
Brasil Profissionalizado: 744 obras conveniadas



Fonte: Oliveira (2013).

Obs.: Imagem reproduzida em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais disponibilizados pelos autores para publicação (nota do Editorial).

O Brasil Profissionalizado leva em consideração o desenvolvimento da educação básica na rede local de ensino e faz uma projeção dos resultados para a melhoria da aprendizagem. Um diagnóstico do ensino médio contém a descrição dos trabalhos político-pedagógicos, orçamento detalhado e cronograma das atividades. O incremento de matrículas e os indicadores sociais da região, como analfabetismo, escolaridade, desemprego, violência e criminalidade de jovens entre 18 e 29 anos também são analisados.

O estado tem que montar um plano de trabalho, em que há uma série de requisitos a que ele tem que atender, por exemplo, diagnóstico do ensino médio no estado, da infraestrutura existente e da capacidade de oferta. O plano de trabalho é submetido à análise pelo MEC e pode contemplar: reforma de escola, ampliação de escola, equipar a escola com laboratórios, o tipo de laboratório (se de informática, física, eletrônica) e são todas escolas convencionais de ensino médio. O objetivo é preparar essas escolas para ofertar ensino médio integrado ao técnico. Existe também a possibilidade de construir uma nova escola. Existem duas escolas padronizadas: uma para 1.200 alunos e outra para 600. A qualidade das escolas é assegurada porque elas são entregues completas (construção, equipamentos, mobiliário, laboratórios) e obedecendo a um projeto-padrão muito parecido com o da rede federal (Entrevista com gestor 6, SETEC/MEC).

Uma grande preocupação é com a formação dos professores para atuar nas redes de escolas estaduais:

Como os estados, muitos dos quais não têm tradição em educação profissional, irão se preparar para essa atuação? Existe o risco de não haver professores preparados para ministrar cursos técnicos (por exemplo, para dar aula de eletricidade, em um curso de eletrotécnica é necessário um professor da área e não de um físico). O estado vai contratar ou vai aproveitar os professores existentes?

Existem recursos para ajudar nesse treinamento e a ideia é usar os institutos e as universidades para a formação dos professores. Já existem iniciativas para treinar gestores em educação profissional e avançar para a formação dos professores (Entrevista com gestor 6, SETEC/MEC).

5) Acordo de gratuidade com o Sistema S

Igualmente merece destaque, nesse esforço de ampliar e democratizar o acesso à educação profissional de qualidade, o acordo com o Sistema S, firmado em 2008, entre o governo federal e, inicialmente, com o Senai e o SENAC.

O acordo prevê que as entidades cumpram um 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.

Conforme afirmam 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 deste sistema.

Segundo Eliezer Pacheco (2008), ex-secretário da SETEC, o acordo provocará pelo menos duas mudanças significativas: aumento do número de técnicos e maior qualificação dos trabalhadores. Serão formados 800 mil trabalhadores a mais por ano. A “vitória do consenso”¹² promovida pelo protocolo de compromisso representa mais um passo dado pelo Sistema S e o governo federal para o enfrentamento de um dos mais desafiadores obstáculos ao desenvolvimento do Brasil: a falta de mão de obra qualificada.

A CGU está auxiliando o MEC no acompanhando da implementação do acordo com o Sistema S. Isso é muito bom porque se sabe o poder que tem o Sistema S, com uma rede de escolas em todo país, e a CGU tem capacidade para fazer esse acompanhamento, enquanto a SETEC não consegue por conta de sua reduzida equipe técnica. O Sistema S encaminha pelo SISTEC as matrículas relativas ao cumprimento do acordo, mas como o MEC não possui estrutura para fiscalizar, a ajuda da CGU é crucial.

Duas são as questões que estão hoje em pauta: a definição do que é baixa renda¹³ e de como separar o que é Acordo Sistema S e Bolsa-Formação (o Sistema S também recebe alunos com Bolsa Formação e, ao mesmo tempo, tem que cumprir o acordo de gratuidade), ou seja, as matrículas devem ser contabilizadas separadamente. E aqui a ajuda de fiscalização da CGU tem sido muito importante para dar mais transparência nesse processo (Entrevista com gestor 4, SETEC/MEC).

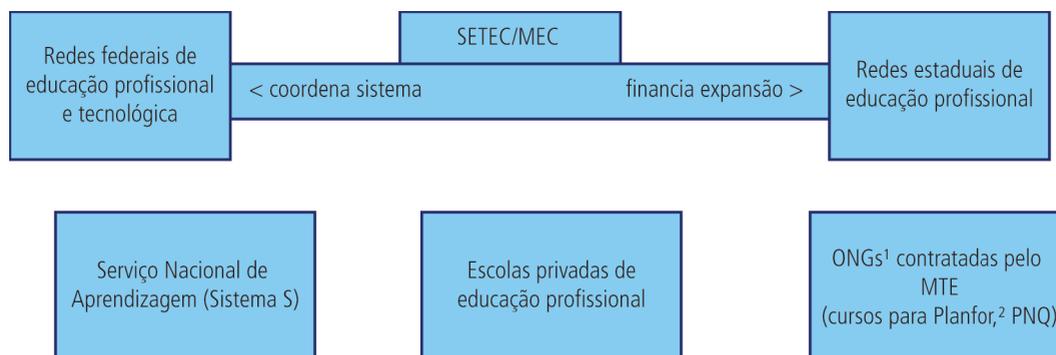
Pelo exposto, verifica-se o tamanho do desafio de operar o conjunto de ações que integra o PRONATEC. A capacidade de coordenação demandada é de tal ordem que somente um arranjo institucional bastante complexo contemplará as competências técnico-burocrática, política e participativa necessárias à implementação eficaz do programa.

12. De fato, foi uma batalha dura e constituiu-se em uma vitória do governo em sua luta pela democratização da educação profissional fornecida pelo Sistema S.

13. Resolvido com a Lei nº 12.771, de 29/08/2012.

Para uma dimensão mais clara dessa complexidade do arranjo institucional para execução do PRONATEC, é importante fazer um contraponto com o modo como anteriormente se organizava a oferta de educação profissional (figura 5).

FIGURA 5

Organização da oferta de educação profissional prévia ao PRONATEC

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Organizações Não Governamentais.

² Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador.

É importante destacar que era muito alta a participação de instituições privadas na oferta de vagas em cursos profissionalizantes de nível básico, muitos destes incentivados pelas políticas de qualificação profissional promovida pelo MTE, e na oferta de cursos técnicos. Por sua vez, o MTE implementa sua política de qualificação contratando entidades sem fins lucrativos (não escolas), que realizavam cursos profissionalizantes de curta duração, de baixa qualidade e sem pertinência à realidade do mercado de trabalho.

Em outra vertente da oferta, estão as instituições integrantes do Sistema S e as escolas técnicas das redes estaduais, com reconhecida tradição em formação profissional. O que merece ser salientado, porém, é que essas instituições atuavam de forma isolada, sem coordenação e articulação em âmbito nacional. A SETEC/MEC somente tinha sob sua subordinação a rede federal de EPT e desempenhava um papel importante no fomento ao financiamento da expansão das redes estaduais.

6 O ARRANJO INSTITUCIONAL QUE AMPARA AÇÕES DO PRONATEC

Conforme proposta metodológica do projeto Ipea sobre *Arranjos Institucionais de Políticas Desenvolvimentistas em um Estado Democrático*,

O objetivo principal do projeto (do qual o estudo do PRONATEC faz parte) é compreender como se configura contemporaneamente a atuação pró-desenvolvimento do Estado em face da vigência de instituições democráticas. Para tal, buscará descrever e explicar a constituição e operação de arranjos político-institucionais, visando identificar padrões, tipos (características, semelhanças e diferenças) e elementos para o aperfeiçoamento das políticas públicas. Neste contexto, arranjos político-institucionais são entendidos como configurações de instituições, organizações, atores e processos, que dão sustentação, viabilizam ou impedem ações específicas do governo. (...) Algumas dimensões prioritárias para a análise são: a burocrático-legal; a político-representativa e a societal-participativa (Pires e Gomide, 2012).

Antes mesmo da concepção, do lançamento e implantação do PRONATEC, a SETEC/MEC teve que revelar capacidade técnico-burocrática e competência negociadora para fazer frente ao movimento instabilizador que imperava na rede federal. Nas palavras de um gestor da secretaria, havia uma pressão quase caótica por mudança de *status* vinda das diversas entidades integrantes da rede: CEFETs querendo se transformar em universidade tecnológica; a única universidade tecnológica ganhando perfil cada vez mais elitizado e se afastando dos cursos técnicos; escolas agrotécnicas pleiteando a condição de CEFET; e escolas técnicas ligadas às universidades buscando autonomia. Foi travado um longo e tenso debate, no qual, afinal, vingou a concepção do IFET, organizado formalmente pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2011. Ou seja, além de superar as pressões disruptivas, a secretaria e o ministério foram competentes em negociar uma proposta organizacional adequada aos objetivos de expansão da rede e democratização do acesso e conseguir a aprovação do novo marco legal.

À época, a grande maioria dos IFETs resultou da fusão das diversas entidades existentes em determinadas regiões de influência.

Podem atuar em todos os níveis e modalidades de educação profissional, com estreito compromisso com o desenvolvimento integral do cidadão trabalhador (...) em enlace da educação com o ordenamento e o desenvolvimento territorial, aprofundando o regime de cooperação entre os entes federados em busca de qualidade e equidade (Resende, 2009).

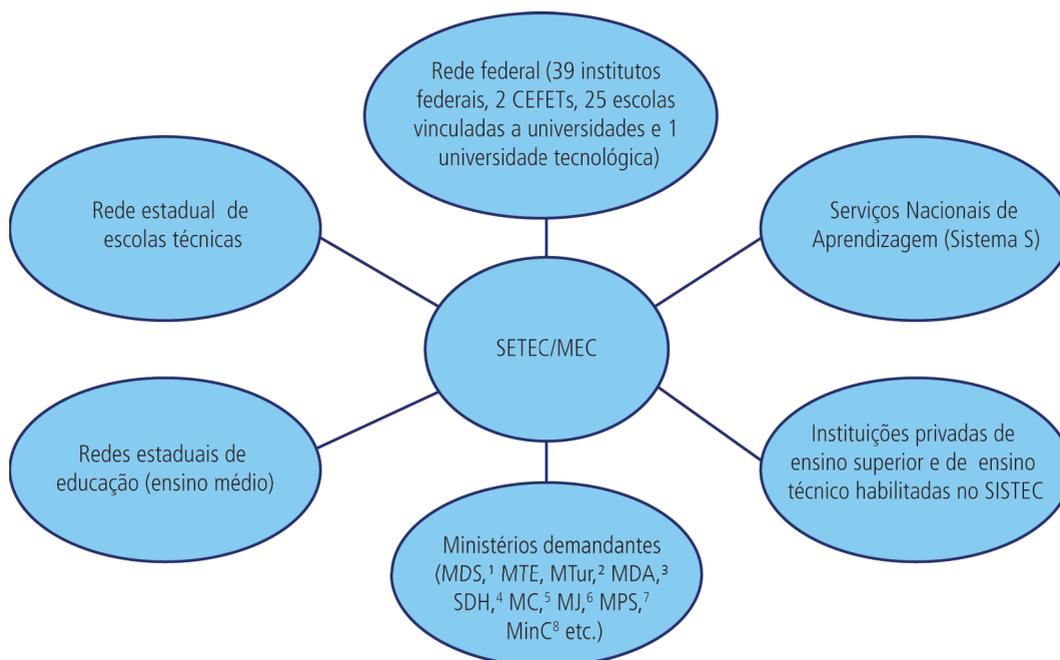
Ao estruturar a rede federal em torno dos IFETs, a SETEC conseguiu dar organicidade potencial ao conjunto (que vem se revelando efetiva, segundo dirigentes e gestores), além de fornecer base organizativa para a célere expansão da rede, ainda em curso. Essa iniciativa pode ser lida como uma inovação organizacional que promete maior eficácia no alcance dos objetivos estabelecidos para o PRONATEC (figura 6).

Como afirmado, o PRONATEC é um programa bastante abrangente, resultado da decisão de se enfrentar um problema atual em fase aguda: a baixa escolaridade e qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros, em um momento em que o crescimento da economia exigia crescentes volumes de mão de obra especializada. Ele busca atacar todas as principais causas do problema e atender, mediante ações flexíveis, a 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 brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a EPT no país. Houve competência na formulação. Nesse estágio é possível constatar elevada capacidade técnico-burocrática, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de ensino profissional e tecnológico, que ocupam importantes postos da SETEC, e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa.

Como o problema era reconhecido pelo núcleo dirigente do governo, que por sua vez se mostrava insatisfeito com as dispersas e ineficazes ações de qualificação profissional então produzidas em diversos ministérios, a proposta do PRONATEC teve trânsito rápido no processo decisório.

A tramitação congressional do PL do programa, já apresentada, mostrou que, além de ter encontrado um clima favorável na opinião pública e nas casas legislativas, os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, e atuaram, principalmente, na articulação de apoios e no esclarecimento de parlamentares, fazendo com que a lei resultante atendesse integralmente aos objetivos do Poder Executivo.

FIGURA 6
Instituições e atores envolvidos na execução do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Ministério do Desenvolvimento Social.

² Ministério do Turismo.

³ Ministério do Desenvolvimento Agrário.

⁴ Secretaria de Direitos Humanos.

⁵ Ministério das Comunicações.

⁶ Ministério da Justiça.

⁷ Ministério da Previdência Social.

⁸ Ministério da Cultura.

A complexidade do problema e a ambição do programa exigem que todas as formas de execução sejam 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 pelos governos estaduais; mediante parceria com o Sistema S. Aqui, a capacidade de articulação será requerida em diversas frentes: intragovernamental, ao articular e organizar a demanda dos diversos ministérios por ações de qualificação e EPT, em sintonia com as necessidades do mercado e as capacidades instaladas no sistema nacional de EPT; intergovernamental (competências dos entes federativos), mediante modalidades ágeis de assistência técnica e financeira – Brasil Profissionalizado e Plano de Ações Articuladas (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 *campi* e das localidades que recebem grandes investimentos públicos ou privados.

Dado o acelerado ritmo de implantação do conjunto de ações que compõem o programa, a ausência de críticas consistentes, a contínua demanda por ampliação da rede e por assistência técnica e financeira, o cumprimento, pelo Sistema S, do acordo de gratuidade, pelo menos no que se refere à correta aplicação dos recursos financeiros, atestada pela Controladoria Geral da União (CGU), e o crescimento no número de matrículas, é possível concluir que o *Macro Arranjo Institucional* concebido para o PRONATEC está sendo manejado de forma exitosa pela equipe da SETEC, apesar da evidente – e constatada pela CGU – insuficiência de quadros técnicos. O déficit na quantidade de recursos humanos parece ser, em alguma medida, compensado pela *expertise*, dedicação e engajamento da equipe dirigente da secretaria e pelos avançados instrumentos de gestão que utilizam: estímulos às iniciativas inovadoras pelos IFETs e a sua operação em rede; o gerenciamento de matrículas pelo SISTEC; a criação e atualização dos catálogos de cursos;¹⁴ a adoção de inscrições de alunos on line; a criação de cadastro reserva de interessados em cursos; as sucessivas audiências públicas, entre outros.

A SETEC/MEC é quem responde pela coordenação do Sistema Nacional de EPT, integrado pela Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica – IFETs, UFTPR, CEFETs de Minas Gerais e do Rio de Janeiro –, redes estaduais de EPT, o Sistema S e as instituições privadas de EPT credenciadas a operarem com o Fies. A coordenação é feita mediante diversos fóruns dentro da rede federal e interação estreita e frequente com os demais integrantes do sistema. A supervisão da rede privada é feita pelo instituto federal presente na região considerada.

14. Um dos instrumentos mais eficazes de coordenação é o Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial Continuada (FIC). São cursos de qualificação, com duração mínima de 160 horas, para os quais o MEC organiza a oferta mediante um guia, que na versão atual conta 518 opções de cursos, distribuídos em treze eixos tecnológicos. Atualizado periodicamente, o guia tem contribuído para a consolidação de uma política cujo principal objetivo é aproximar o mundo do trabalho do universo da educação.

Outra decisiva capacidade de coordenação é a exercida sobre os demandantes públicos de ações de EPT. No que se refere especificamente aos demandantes do governo federal, a tarefa foi facilitada pelo Artigo 17 da lei que cria o programa e que diz:

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

O ato regulamentador foi o Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012, que define atribuições e competências do conselho. O Artigo 3º estabelece que:

O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional será vinculado ao Ministério da Educação e composto por um representante titular e um representante suplente de cada um dos seguintes órgãos: I - Ministério da Educação; II - Ministério da Fazenda; III - Ministério do Trabalho e Emprego; IV - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; V - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; e VI - Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação.

E o Artigo 7º:

Ato do Ministro de Estado da Educação instituirá fórum nacional de apoio à formação e qualificação profissional, com a finalidade de promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de educação profissional e tecnológica.

Parágrafo único. O Ministério da Educação estimulará a instituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional, com finalidade correspondente àquela prevista no *caput*.

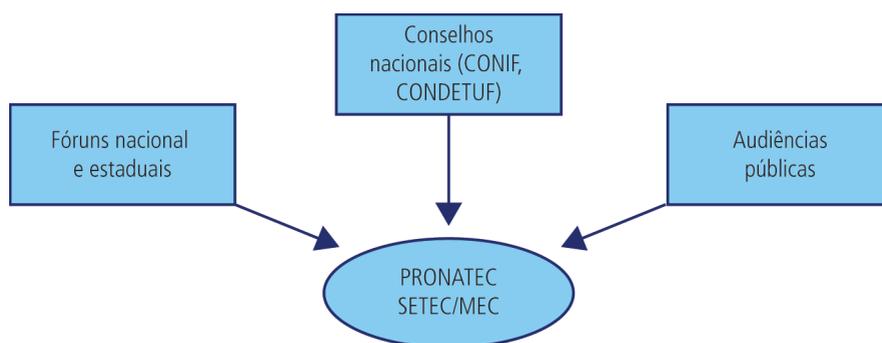
A existência do conselho, apesar de recém-criado, dá margem a uma condução integrada das ações de EPT, principalmente dos cursos de qualificação demandados pelos ministérios (e suas contrapartes estaduais executoras de muitos programas e projetos da União) para viabilizar o alcance dos objetivos de programas federais prioritários, como PBSM, Brasil Maior, obras do PAC, Territórios da Cidadania, Soldado Cidadão, grandes eventos esportivos – Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas, entre outros. Antes mesmo da publicação do Decreto nº 7.855/2012, essa articulação era feita no âmbito da sala de situação (muito mais uma sala de gestão) do PRONATEC, no âmbito do PBSM (mas coordenada pela SETEC), com bons resultados, segundo os dirigentes e gestores dos programas e dos ministérios envolvidos.

As informações obtidas indicam que se encontra em estágio ainda inicial a implantação dos fóruns nacional e estaduais de apoio à formação e qualificação profissional. Funcionarão como instrumentos a articulação interfederativa para a promoção e a implementação de programas e ações de EPT. Todavia, é da tradição e da cultura imperantes na rede federal de EPT dar elevado valor à constituição desses espaços de interlocução e pactuação de estratégias de ação e de compromissos a cumprir.

Hoje, o esforço de eliminar duplicidades e sobreposições na oferta de cursos, por parte dos diversos integrantes do sistema nacional de EPT, é levado a cabo pela SETEC, com base nas informações gerenciais de que dispõe, via SISTEC. Não é tarefa fácil e que esteja sendo realizada com eficácia máxima. Os fóruns nacional e estaduais, em funcionamento pleno, constituirão considerável reforço a essa coordenação. Há a expectativa de que os fóruns funcionem, também, como um espaço para o exercício do controle social.

Em uma linha algo próxima ao conselho e aos fóruns, a SETEC e o PRONATEC mantêm estreitas ligações com os conselhos de dirigentes das unidades integrantes da rede federal, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional (CONIF) (com diversas câmaras de pró-reitores: planejamento, extensão, pesquisa etc.) e o Conselho Nacional de Dirigentes de Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF), conforme figura 7. O mesmo se dá com os conselhos nacionais e regionais das entidades integrantes do Sistema S, nos quais são acertadas as linhas de atuação com vistas à obtenção de complementaridades sinérgicas.

FIGURA 7
Instâncias participativas envolvidas no arranjo do PRONATEC



Elaboração dos autores.

Há de ser destacada a estratégia adotada para a implantação de novas unidades da rede federal. Além de ter sido estabelecido um conjunto de critérios sociais (Artigo 2º da Lei nº 12.513/2011) e espaciais (box nº 2) que conferem prioridade a determinadas situações, a adoção de audiências públicas com os atores sociais relevantes de cada lugar e demais interessados tem permitido afinar expectativas da população, com as possibilidades de atendimento da rede federal e a realidade (e o futuro mais imediato) da economia regional. Dizem os gestores do programa e o reitor de instituto entrevistados que, de fato, os acordos viáveis somente são alcançados após um número significativo de audiências públicas. Estas são conduzidas pela direção superior do IFET (quando referentes à implantação de um novo *campus*) ou pelo diretor do *campus* responsável pelos novos cursos. Ainda não há um protocolo estabelecido para a realização das audiências públicas e todos (SETEC e IFETs) reconhecem que estão em processo de aprendizagem. Todavia, as audiências públicas são altamente valorizadas pela cultura institucional que anima a rede federal de EPT.

Antes de concluir, vale um pequeno parêntese para tratar do que chegou a ser chamada de a “batalha do Sistema S”. Quando o MEC propôs que o sistema dedicasse a maior parte dos recursos que arrecada para ofertar cursos gratuitos de EPT, o empresariado controlador das organizações sindicais patronais reagiu com grande intensidade. Acusou o governo de querer estatizar o sistema, de transferir recursos privados para o orçamento público, de comprometer a excelência do ensino propiciado pelas escolas do sistema. O MEC reagiu à altura, fazendo um consistente enfrentamento pela mídia e buscando intensamente o apoio parlamentar. Simultaneamente, empreendeu uma sequência de reuniões de esclarecimento e pressões com o empresariado comprometido com o aumento de produtividade. As posições do MEC, sua capacidade de comunicá-las e de angariar adesões entre os profissionais da área e os defensores da educação de qualidade levou à obtenção de considerável apoio social. Na articulação política e no enfrentamento das intransigências de setores do empresariado e dirigentes do Sistema S, teve papel decisivo o vice-presidente José Alencar. Líder empresarial de grande projeção, que como político angariou enorme simpatia popular, jogou o seu peso na obtenção do Acordo de Gratuidade assinado entre o MEC e as entidades do sistema. Foi uma conquista em uma disputa renhida e não “a vitória do consenso”. Fecha-se o parêntese.

Com as informações disponíveis, pode-se concluir preliminarmente que o arranjo institucional concebido para o PRONATEC tem funcionado de forma satisfatória. Não

quer dizer que sem a ocorrência de problemas e a constatação de algumas debilidades. A grande vantagem, ao que parece, é justamente esta, dirigentes e gestores da SETEC têm consciência da necessidade de ajustes. Uma pesquisa de campo mais abrangente poderia aportar novos conhecimentos e permitir uma avaliação melhor, embasada da propriedade das conclusões deste estudo.

7 RESULTADOS E DESAFIOS A SEREM ENFRENTADOS PELO PRONATEC

Um importante resultado, após a vigência do PRONATEC, foi a considerável ampliação da oferta de cursos profissionais, possibilitando que as matrículas realizadas em 2012 fossem quase o dobro das conseguidas em 2011. Este crescimento, em grande parte, foi decorrente da implementação da Bolsa-Formação Trabalhador e da 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 e fez com que um dirigente da SETEC afirmasse: “A preocupação com o alcance das metas não existe mais porque estamos realizando o que foi programado” (Entrevista com gestor 7, SETEC/MEC).

Um componente que tem se mostrado essencial para gestão de resultados do programa é o estabelecimento de metas e indicadores para os institutos da rede federal.

A matriz orçamentária dos institutos está toda baseada em indicadores de matrículas e alguns indicadores, que ainda não estão muito maduros, de pesquisa e extensão. No acompanhamento, é sempre vista a evolução da relação aluno-professor, e o instituto que tem essa relação muito baixa não vai conseguir crescer. É feito também no SIMEC (Sistema de Informações do MEC) o acompanhamento das obras de expansão, e a liberação de limites orçamentários é condicionada à atualização das informações (Entrevista com gestor 7, SETEC/MEC).

Em que pesem os resultados alcançados pela ampliação das matrículas, como revelado na tabela 3, a rede federal vem apresentando ainda ociosidade de vagas, o que tem sido justificado pelas dificuldades operacionais dos parceiros demandantes em realizar de forma efetiva a captação dos alunos para os cursos ofertados.

Esta dificuldade de captação, que é maior com o público da Bolsa-Formação, também decorre de problemas para articular as instituições ofertantes na programação de cursos de interesse para pessoas excluídas do mercado formal de trabalho e em situação de vulnerabilidade social.

TABELA 3
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 Profissionalizado	33.295	14	90.563	18	172.321	233.781	6.787.255
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 de 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
Total	893.270		1.656.348		2.290.221	3.104.936	7.944.775

Fonte: SETEC/MEC, referência maio de 2013.

Experiência relatada em dissertação de mestrado (Trogiani *et al.*, 2012) sobre a execução em Osasco do PRONATEC – PBSM revela que o programa no município também enfrenta dificuldades em atrair e manter o público alvo nos cursos que são oferecidos por instituições vinculadas ao Sistema S, particularmente Senai e SENAC. Como são cursos direcionados para pessoas em situação de pobreza e com nível de escolaridade entre o primeiro e o nono ano de ensino fundamental, os gestores locais levantaram algumas hipóteses sobre causas desses problemas: instrumentos de comunicação inadequados, cursos fora da área de interesse dos alunos, falta de estrutura adequada de apoio a mães com filhos durante o curso, dificuldade de socialização dos beneficiários, dificuldade de deslocamento dos beneficiários e desconfiança por parte do público das ações e dos programas governamentais.

Nesse estudo os autores argumentam que:

Há um entendimento de que a política do PRONATEC/BSM é uma concepção nova, ainda em maturação, trazendo lacunas próprias de programas em fase inicial de implementação. Muitas dificuldades não foram previstas ou mesmo não receberam a devida atenção, sendo identificadas no

decorrer da operação municipal, em um processo de experimentação e identificação de erros. Como agravante, não existe uma política nacional consolidada de emprego, trabalho e renda, não havendo um marco legal que fundamente e norteie a concepção do programa. Nesse contexto, as lacunas vão sendo ajustadas a partir de ações incrementais de correção no programa, quando o são.

Então, nessa fase ainda de aprendizado e ajustes na implantação do programa, outro fator agravante deve ser enfrentado: o elevado índice de evasão, em torno de 50% nos cursos de qualificação profissional – FIC.¹⁵ Essa evasão de alunos compromete bastante a efetividade das ações do PRONATEC e é também uma incidência preocupante nos cursos técnicos.

O fato é que não conseguimos tratar as especificidades dos alunos e isso em educação é um problema. Todos entram com um pouco mais de facilidade aqui e dificuldade ali. No decorrer do curso, os alunos de famílias mais abastadas têm o que outros não têm: apoio em casa. Além disso, são alunos que não precisam trabalhar. Os outros, mesmo que a lei não permita, sabe-se que trabalham, quando menos ajudando em casa. E aqui que está o problema: entrar na escola já foi superado, mas ficar na escola ainda é o maior desafio (Entrevista com reitor do IFET Brasília).

Entre ações para solucionar os problemas na execução do PRONATEC, dirigentes da SETEC ressaltam um arranjo institucional para adequar a oferta de cursos à demanda que vem se materializando com a realização de fóruns estaduais, com mesas compostas por todos os interlocutores que tenham a ver com educação profissional: governo, rede ofertante e sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes). Além de mecanismo para a necessária articulação da oferta, isso representa espaço essencial para efetivar o controle social das ações do programa.

Dirigentes da SETEC também estão negociando com o MTE a definição de estratégias de intermediação para viabilizar o encaminhamento dos alunos oriundos dos cursos de educação profissional, com vistas a sua inserção profissional.

Outra situação que os reitores dos institutos federais têm que equacionar diz respeito à formação de seus professores, como apontado por um reitor entrevistado:

Um grande problema são os professores selecionados por concurso, muitos recém-formados, mestres ou doutores, que nunca trabalharam e que chegam ao instituto com uma visão acadêmica

15. Informação prestada pelo reitor do IFET Brasília (Cassiolato, Garcia e Santos, *op. cit.* p. 38).

da universidade e se revoltam porque não é feita seleção de alunos por vestibular (o que ocorre somente nos institutos originários de antigos CEFETs), porque eles querem fazer derivada e integral e os alunos não estão preparados para isso. Afirma que no caso do instituto que dirige o público é outro e tem forçado a situação para os *campi* começarem com cursos de qualificação e com a oferta de cursos técnicos subsequentes, para quem já tem o nível médio, mas está fora da escola há muito tempo (é o caso de alunos com 40, 60 e até um aluno com 70 anos de idade). Não é fácil trabalhar com esse público, mas por outro lado esse público traz experiência de vida e experiência profissional e isso causa um impacto brutal para o professor. Infelizmente, muitos professores desistem (Entrevista com reitor do IFET Brasília).

Dirigente da SETEC corrobora essa percepção do reitor: “Na rede federal de EPT ainda são grandes as deficiências didático-pedagógicas de muitos professores, com formação muito acadêmica, com postura muito elitista e que não aceitam trabalhar com alunos em cursos de FIC, Projeja” (Entrevista com gestor 3, SETEC/MEC).

É importante refletir sobre uma experiência mais bem-sucedida em qualificação profissional, como o caso do Programa Via Rápida Emprego, do governo do estado de São Paulo, e buscar identificar que fatores pesaram nos resultados obtidos. Neste programa, o índice de evasão de alunos é de 25% (metade do índice no PRONATEC), sendo que 50% desses evadidos saíram dos cursos por terem conseguido emprego, o que poderia até ser considerado como um aspecto positivo.¹⁶ Cerca de 25% dos evadidos alegam ter problemas de saúde e o quarto restante sai por outras causas diversas. O relato de entrevista com o gestor do programa (Trogiani *et al.*, 2012) revelou que foram três os principais fatores para o sucesso desse programa de qualificação profissional, que também atua com público em situação de vulnerabilidade social: bolsa-auxílio, material didático específico e professores formados para trabalho com o público vulnerável.

O fato de os alunos receberem bolsa-auxílio (o Via Rápida oferece auxílio-transporte de R\$ 120, mais uma bolsa-auxílio de R\$ 210, que é paga a todos os alunos, exceto àqueles que estejam empregados ou recebam algum tipo de benefício da previdência social ou seguro-desemprego), que garante recursos financeiros suficientes para que eles possam frequentar as aulas, foi destacado como bastante positivo. Contudo, muito importante é que o Via Rápida investiu na formação específica de professores, e estes

16. Contudo não é, pois os evadidos terão baixa probabilidade de permanência nos postos de trabalho, quase sempre com baixa remuneração e de ascensão vertical.

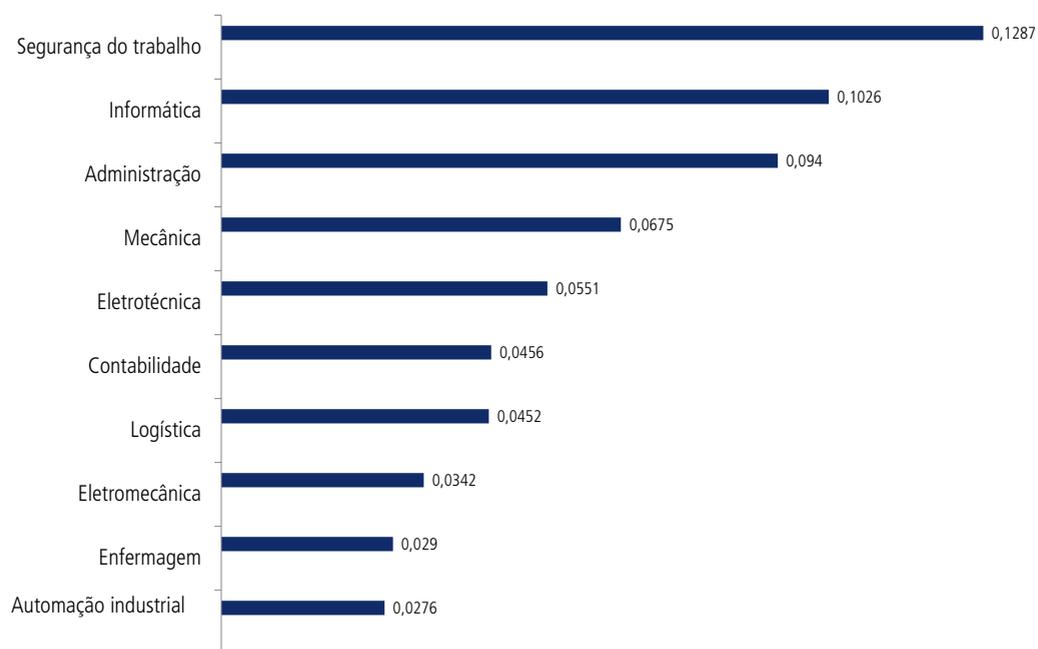
têm se revelado capazes de sustentar o desafio de manter os alunos interessados nos cursos de qualificação ofertados.

Os gráficos 5 a 8 mostram os cursos técnicos mais procurados pelos alunos do PRONATEC Bolsa-Formação Estudante e revelam que 80% desses alunos estudam em instituições vinculadas ao Sistema S – Senai e SENAC.

GRÁFICO 5

Bolsa-Formação Estudante: cursos técnicos com maior número de matrículas (2012)

(Em %)



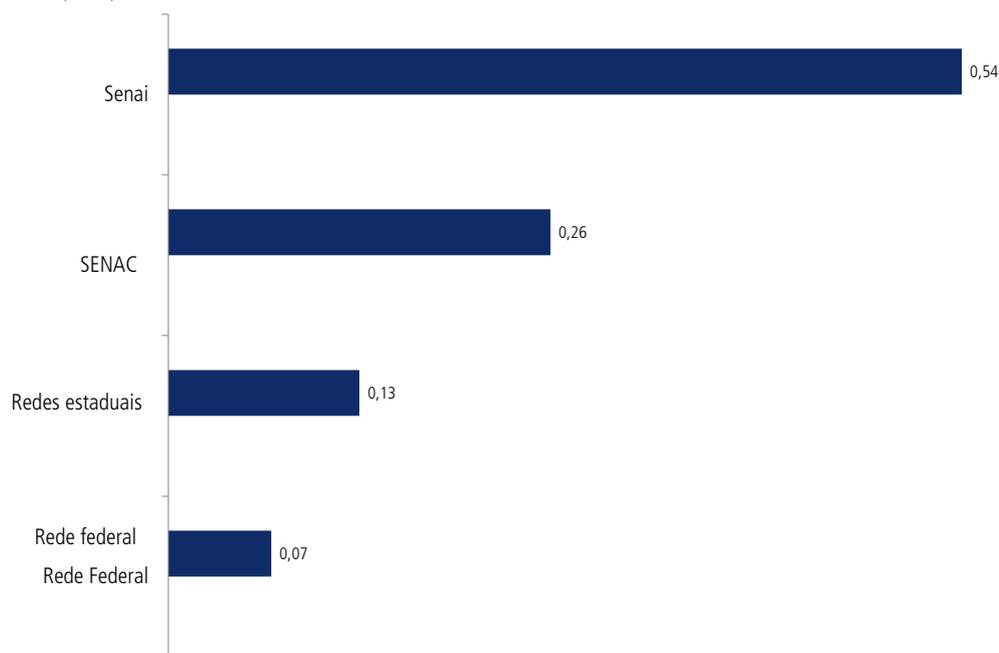
Fonte: SISTEC/MEC.

As informações mostram, por um lado, que a estratégia do PRONATEC, de organizar um sistema nacional de EPT, foi correta e adequada à realidade atual do país. Caso estivesse apoiado exclusivamente na ampliação (ainda em curso) da rede federal, os resultados seriam muito modestos. Por outro lado, revelam que um quarto das matrículas concentra-se em cursos “leves” (informática, administração e contabilidade), comprovando a percepção de muitos dirigentes da rede federal de EPT de que o trabalho manual está cada vez menos valorizado entre o público alvo das ações do programa.

GRÁFICO 6

Ofertantes de Bolsa-Formação Estudante (2012)

(Em %)



Fonte: SISTEC/MEC.

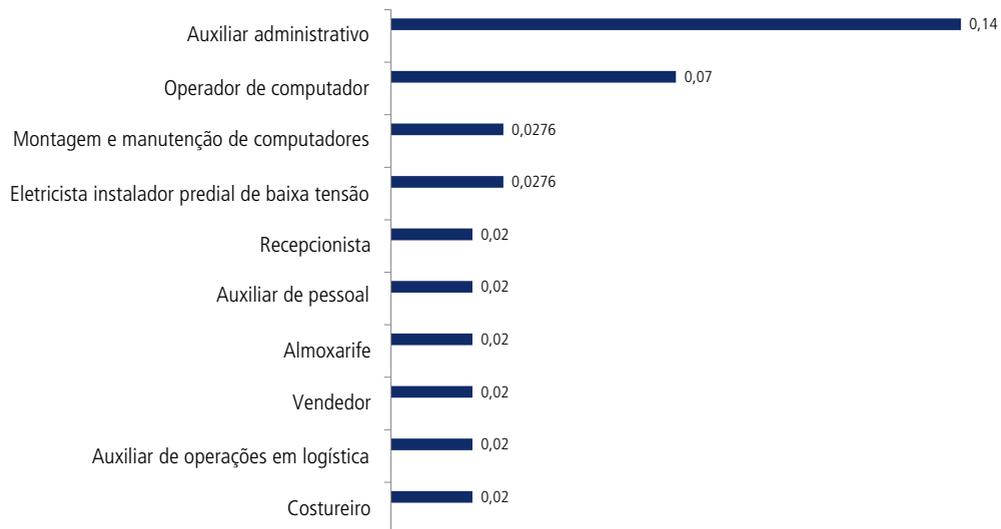
O mesmo entendimento se aplica no que se refere aos cursos FIC. Neles, quase 30% das matrículas se dão em cursos “leves”. A importância do Sistema S é aqui também confirmada, mas deve ser destacada a presença mais significativa da rede federal. Essa participação deve ser crescente nos próximos anos, tendo em vista que muitos IFETs estão em fase de implantação e outros tantos estão programados.

Entende-se que se trata de tarefa hercúlea o estabelecimento de relações causais fortes entre o arranjo institucional adotado para a execução do programa e os resultados até agora alcançados. Ao que parece é mais apropriado tomar os “resultados” como a *resultante* (Garcia, 2001) das interações entre as ações do PRONATEC com diversas outras ações (não ponderáveis) dos governos e todas as variáveis de contexto (não enumeráveis). Os mais evidentes traços do contexto (positivos e negativos) e suas respectivas influências no andamento do programa foram identificados neste trabalho.

GRÁFICO 7

Bolsa-Formação Trabalhador: cursos FIC com maior número de matrículas (2012)

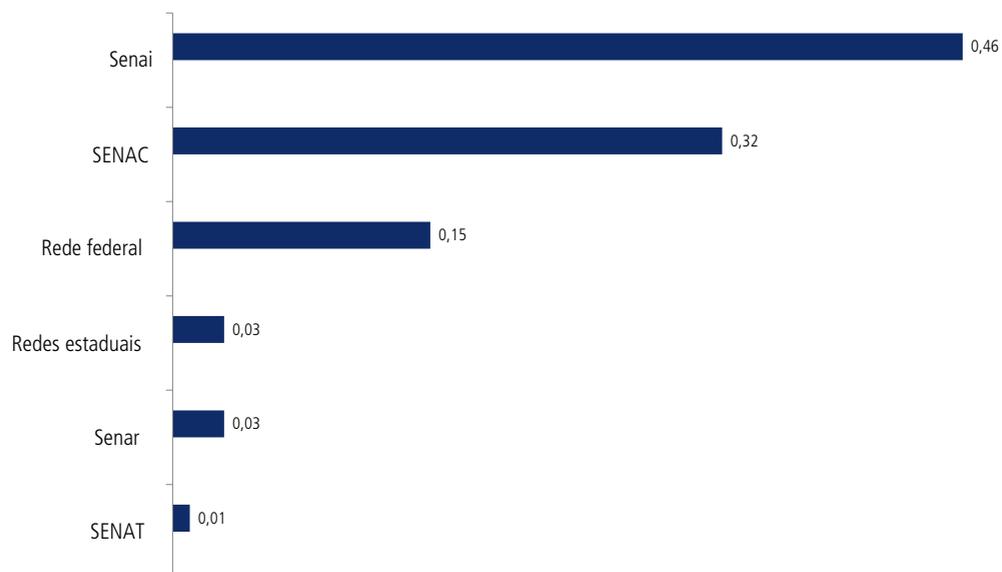
(Em %)



Fonte: Sistema de pré-matrículas do PRONATEC (SPP)/MEC.

GRÁFICO 8

Ofertantes Bolsa-Formação Trabalhador (2012)



Fonte: SPP/MEC.

O que até agora foi encontrado em termos do alcance do objetivo mais imediato – 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 e uma considerável capacidade técnico-burocrática, em que pese a deficiência quantitativa de pessoal na SETEC/MEC. No que diz respeito à dimensão societal-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.

Não é possível uma apreciação da eficácia final do PRONATEC (adequada inserção no mundo do trabalho), pois ainda não existem informações consolidadas para o seu primeiro ano de efetiva implementação. Pesquisa realizada pela SETEC com egressos de cursos técnicos oferecidos pela rede federal no período 2003-2007 revela que 44% dos egressos estavam trabalhando em suas especialidades, 20% trabalhavam parcialmente em suas respectivas áreas e 35% estavam em empregos ou ocupações que não correspondiam a suas qualificações. Entre os que trabalhavam nas atividades para as quais se formaram era a seguinte a distribuição regional: 37% no Centro-Oeste; 40% no Nordeste; 41% no Sudeste; 42% na região Norte; e 59% na Sul. Como a demanda por trabalhadores qualificados aumentou desde então, pode ser que a situação presente seja algo melhor.¹⁷

A tentativa aqui realizada foi a de apreender, a partir de um caso específico – o PRONATEC – como se dá a concepção e execução de uma política necessária ao desenvolvimento nacional, em ambiente democrático, sob um regime federalista em relativa crise e com pressões (positivas e negativas) conjunturais expressivas. O que foi conseguido aponta para o acerto básico da estratégia de implementação do PRONATEC e do arranjo institucional construído para executá-la. Aponta também para a conveniência de aprofundar o estudo, mediante a cobertura de um número maior e mais variado das experiências concretas de EPT que estão acontecendo pelo país.

17. Recorde-se que metade da evasão do Programa Via Rápida Emprego do governo do estado de São Paulo é atribuída ao fato de os estudantes conseguirem emprego.

REFERÊNCIAS

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.

_____. **Prestação de contas ordinária anual** – Relatório de gestão do exercício de 2010. Brasília: Secretaria de Educação Superior (SESU), jan. 2011.

_____. **Prestação de contas ordinária anual** – Relatório de gestão do exercício de 2011. Brasília: Secretaria de Educação Superior (SESU), jan. 2012.

_____. Presidência da República/Secretaria de Comunicação Social (Secom). **Em questão**, Brasília, n. 1.706, 31 jan. 2013.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Agência Câmara de Notícias**, 30 jun./3 jul. 2011. Disponível em: <www.camara.gov.br/camaranoticia>. Acesso em: 21 fev. 2013.

CASSIOLATO, M.; GARCIA, R.; SANTOS, A. **Relato entrevistas dirigentes Pronatec**. Brasília: Ipea, nov. 2012.

COLOMBO, Irineu. **Educação para um novo tempo**: o Instituto Federal. Brasília: SETEC/MEC, 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_educacao_novotempo.pdf>.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1999.

GARCIA, Ronaldo C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. Brasília: Ipea, 2001 (Texto para Discussão, n. 776).

GIULIANI, Antônio Carlos; PEREIRA, Maria Zuleide da Costa. Os (des) caminhos da educação profissional no Brasil. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 405-419, jul./set. 1998.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. Arranjos institucionais de políticas críticas ao desenvolvimento. **Boletim de análise político-institucional**, Brasília, n. 3, 2013.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)**, 2011.

KUENZER, Acácia Zeneida. **Ensino médio e profissional**: as políticas do Estado neoliberal. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. A reforma do ensino técnico no Brasil e suas consequências. **Ensaio**: avaliação e políticas em educação, Rio de Janeiro v. 6, n. 20, jul./set. 1998.

NOGUEIRA, Carla; FERES, Marcelo Machado (Coord.). **Pesquisa nacional de egressos dos cursos técnicos da rede federal de educação profissional e tecnológica (2003-2007)**. Brasília: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)/Ministério da Educação (MEC), 2008.

OLIVEIRA, Marco. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)**. Brasília: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)/Ministério da Educação (MEC), 2013.

PACHECO, Eliezer. **MEC e Sistema S, vitória do consenso**. Brasília: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC)/Ministério da Educação (MEC), 2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_sistemas.pdf>.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre. **Arranjos institucionais de políticas desenvolvimentistas em um estado democrático: uma proposta metodológica**. Brasília: Ipea, jan. 2012.

PUGA, Fernando; BOÇA JÚNIOR, Gilberto. Perspectiva de investimentos em infraestrutura 2011-2014. **Visão do desenvolvimento**, BNDES, n. 91, 2011.

RESENDE, Caetana (Org.). **Institutos federais** – Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Comentários e reflexões. Natal; Brasília: IFRN, 2009.

TROGIANI, Caio de Resende *et al.* **Desafios para a implementação do programa PRONATEC/Osasco sem miséria**. 2012. Dissertação (Mestrado Profissional Gestão em Políticas Públicas) – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.

VIDOR, Alexandre *et al.* **Institutos federais** – Lei nº 11.892, de 29/12/2008. Comentários e reflexões. Brasília: MEC, 2011. parte 3.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PUGA, Fernando; BOÇA JÚNIOR, Gilberto. Investimentos mapeados na indústria. **Visão do desenvolvimento**, BNDES, n. 92, 2011.

SIAFI – SISTEMA INTEGRADO DE ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA DO GOVERNO FEDERAL. Brasília: Ministério da Fazenda. Disponível em: <www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi>.

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Cristina Celia Alcantara Possidente
Edylene Daniel Severiano (estagiária)
Elaine Oliveira Couto
Elisabete de Carvalho Soares
Lucia Duarte Moreira
Luciana Bastos Dias
Luciana Nogueira Duarte
Míriam Nunes da Fonseca

Editoração eletrônica

Roberto das Chagas Campos
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em Adobe Garamond Pro 12/16 (texto)
Frutiger 67 Bold Condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Impresso em offset 90g/m²
Cartão supremo 250g/m² (capa)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

