

O NASCIMENTO DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC): A FORMULAÇÃO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

THE BIRTH OF NATIONAL PROGRAM OF ACCESS OF TECHNICAL AND EMPLOYMENT TEACHING (PRONATEC): THE FORMATION OF A PUBLIC POLICY

Henrique Meneses RIBEIRO*
Guiomar de Oliveira PASSOS**

Resumo: Investiga-se a formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), examinando a entrada da temática na agenda pública e a definição das alternativas para enfrentá-la. Percorrem-se os caminhos da proposição da ação e escolha de alternativas, baseando-se no projeto inicial, exposição de motivos, emendas parlamentares e relatórios legislativos. Consta-se que a formulação do Programa consistiu, primeiro na inscrição da temática na agenda pública, abrangendo, a qualificação profissional para superar o desemprego. Depois, a seleção de alternativas para lidar com a temática, articulação de diferentes instrumentos para abarcar sua totalidade e o aproveitamento de estruturas existentes e experiências consolidadas. Portanto, a formulação da política pública resultou de articulações entre instituições e atores, de decisões técnicas e políticas e norteou-se pelo entendimento socialmente partilhado da ausência de mão de obra qualificada para atender o crescimento econômico, sendo essa variável determinante do desemprego.

Palavras-chave: Pronatec. Política Pública. Formulação de política pública. Desenho de política pública.

Abstract: It is investigated the formulation of National Program of Access to the Technical and Employment Teaching (PRONATEC), which it is examined the entrance of this theme in the public agenda and the definition of the alternatives to face it. It is going through the path of proposition of action and choose of alternatives, basing on the initial project, reason exposition, parliamentary amendments and legislative reports. It is noted which the Program formulation was constituted firstly, in the being included in the public agenda, covering the professional qualification to overcome unemployment. Then the selection of alternatives to deal with the theme, articulation of different instruments to encompass its totality and the use of existing structures and consolidated experiences. Therefore, the formulation of public policy resulted from articulations between institutions and actors, from technical and political decisions and was guided by the socially shared understanding of the absence of qualifield labor to meet the economic growth, being this determining variable for unemployment.

Keywords: Pronatec. Public Policy. Public Policy Formulation. Public Policy Drawing.

Submetido em 30/09/2018.

Aceito em 25/04/2020.

* Assistente Social. Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí. Rua Júlio Vieira, Qd 11 Cs 7 – Bairro Matadouro. CEP 64004-280. Teresina-PI. E-mail: <henriquemeneses.as@gmail.com>.

** Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília. Professora da Universidade Federal do Piauí. Universidade Federal do Piauí, Centro de Ciências Humanas e Letras, Departamento de Serviço Social. Campus Ministro Petrônio Portella, S/N – Bairro Ininga. CEP 64049-550. Teresina-PI. E-mail: <guiomar@ufpi.edu.br>.

Introdução

O presente artigo versa sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), instituído por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, com a finalidade “de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira” (BRASIL, 2011, p. 1). Objetiva-se investigar o processo de formulação dessa política pública, examinando a entrada da temática da formação e qualificação da mão de obra na agenda pública e a definição das alternativas para enfrentar a problemática. Estuda-se seu nascimento, percorrendo os caminhos da proposição da ação e escolha de alternativas.

As políticas públicas, conforme Draibe (2001, p. 26), “têm vida. Nascem, crescem, transformam-se, reformam-se. Eventualmente estagnam, às vezes, morrem. Percorrem, então, um ciclo vital, um processo de desenvolvimento, de maturação e, alguns deles, de envelhecimento ou decrepitude”.

A divisão desse ciclo, assim como em outros ‘ciclos vitais’, tem variado, desde a formulação inicial de Lasswell (1971 apud RAEDER, 2014, p. 128), que o divide em 7 (sete) etapas: “informação, promoção, prescrição, invocação, aplicação, término e avaliação”; até os mais contemporâneos, como Secchi (2013) e Howlett, Ramesh e Perl (2013). O primeiro, prosseguindo com a divisão original em sete etapas, mas renomeando-as – identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção; e os outros dividindo-o em 5 (cinco) fases: montagem da agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

Essas divisões não se contradizem, pelo contrário, há mesmo, a despeito das designações diferentes, aproximações. A de informação, de Lasswell, corresponde à fase de formação da agenda, de Secchi, e de montagem da agenda, de Howlett e Ramesh; a de prescrição, em Lasswell, equivale à de formulação de alternativas, em Secchi, e formulação de políticas, em Howlett e Ramesh, bem como, respectivamente, a de aplicação está para a de implementação desses dois últimos.

Estuda-se, a partir de Capella (2018), a fase de formulação da política, compreendida por dois momentos: a formação da agenda – “que está relacionada ao conjunto de temas ou problemas considerados importantes em um determinado momento” (CAPELLA, 2018, p. 13) – e a formulação de alternativas – “momento em que diferentes cursos de ação [...] são avaliados para que seja definida uma forma de lidar com a questão” (CAPELLA, 2018, p. 71).

Para isso, valeu-se de fontes documentais consubstanciadas na proposição original e Exposição de Motivos (E.M.I nº 019/2011), emendas ao projeto, pareceres, ofícios, relatórios e registros variados da tramitação da matéria na Câmara e no Senado. Essas fontes, depois de selecionadas, tendo em vista escolher as mais significativas para a reconstrução do processo de formulação da política pública, foram submetidas a análise. Essa consistiu de: identificação da proposição – alternativas e propostas – apresentada pelo Executivo e pelos parlamentares para solucionar a problemática da formação e qualificação profissional; interpretação das informações, tendo em vista desvelar os conteúdos manifestos e latentes e, com isso,

detectar os sentidos da proposição, bem como os contornos conferidos à ação estatal pelos diferentes atores envolvidos na formulação do Pronatec.

Os resultados desta investigação estão expostos em 4 (quatro) partes, incluindo essa introdução, que é a primeira. Na segunda, expõe-se a concepção do Programa, apresentando a proposta encaminhada pelo Executivo ao Legislativo, os debates e proposições feitas na tramitação da matéria na Câmara dos Deputados e no Senado, e o desenho final, com a sanção do projeto pelo presidente da República. Na terceira, delineia-se o contorno do Programa, a partir do conjunto de alternativas, ações e estratégias manifestas e ocultas que desenharam a política. Por fim, na quarta parte, a conclusão, aprecia-se o processo de formulação da política, oferecendo elementos para se compreender como ela foi produzida.

1. A concepção do PRONATEC: proposição e definição de alternativas

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi uma iniciativa do Governo da presidente Dilma Rousseff, formulada por meio do Projeto de Lei nº 1.209/11, em 29 de abril de 2011, tendo em vista oferecer uma “alternativa estruturante que se somasse às redes federal e estadual de educação tecnológica e aumentasse a escala nacional da formação profissional técnica de nível médio de qualidade” (BRASIL, 2011a, p. 2).

Essas redes, conforme o Ministério da Educação ao propor o Programa, eram insuficientes para atender à demanda do crescimento econômico por mão de obra qualificada, apesar das 214 unidades criadas no governo Lula e as reformulações operadas pelo Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007, que favoreceram os repasses de recursos do governo federal às redes estaduais de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2011a, p. 2-3).

Naquele momento, conforme dados do IPEA (2013, p. 7), o desemprego, que desde 2009 apresentava “trajetória de queda contínua”, chegava a 7,3% da população economicamente ativa e a ocupação estava na casa dos 53% desde 2004. Esse cenário suscitava o debate na mídia, na sociedade em geral e entre os estudiosos, acerca do agravamento “da escassez de mão de obra qualificada no país” (IPEA, 2013, p. 17).

A falta de mão de obra qualificada, conforme a Exposição de Motivos, era “um dos maiores desafios [...] para continuidade do crescimento econômico do País [...]” (BRASIL, 2011a, p. 1). Desse modo, completa a proposição, o Pronatec, somava-se às 2,4 milhões de matrículas em cursos de Formação Inicial e Continuada, às 354 unidades de ensino da rede federal de ensino técnico e à capacitação de 709 mil jovens que concluíram cursos técnicos em 2010 (BRASIL, 2011a).

A proposta também tinha em vista a inclusão, entendendo-a como resultado da capacitação, uma vez que a falta de qualificação leva ao desemprego ou à demanda por programas de transferência de renda, como atestavam os dados do Caged: entre os reincidentes do seguro desemprego, 40% não cursaram o

ensino médio e 50% dos beneficiários do Programa Bolsa Família “têm quatro anos ou menos de estudo formal” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Além disso, o programa, conforme a Exposição de Motivos, apresentava aos jovens uma alternativa ao descompasso entre “educação formal e atuação profissional”, possibilitando-lhes uma alocação, no mercado de trabalho, eficiente e “economicamente viável” (BRASIL, 2011a, p. 1).

Logo, atendia às necessidades de uma força de trabalho de mais de 100 milhões de trabalhadores. Constituía-se como “um instrumento de inclusão social das camadas mais pobres da população” e apresentava aos jovens uma formação básica integrada à educação profissional. A integração era uma “perspectiva concreta de inserção no mercado de trabalho” para a juventude, estreitava “o vínculo entre escola e profissão [...] e preparava um profissional capaz de se adaptar às mudanças no mundo do trabalho [...]” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Esse caminho, conforme o documento, já estava desenhado no Plano de Desenvolvimento da Educação – (PDE) e encontrava-se esboçado no Projeto de Lei do Plano Nacional de Educação – (PNE), ao estabelecer as Metas 10 e 11 para a educação profissional, que consistem, respectivamente, em “oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” e “triplicar as matrículas da educação profissional técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014, p. 186).

Por conseguinte, o tema – formação e qualificação da mão de obra – já estava inscrito na agenda governamental, aquela em que “consiste no conjunto de questões que recebem atenção da sociedade e são entendidas como assuntos de competência das autoridades governamentais” (CAPELLA, 2018, p. 28). A inscrição, iniciada com a criação do Colégio das Fábricas, pelo príncipe regente, por meio do decreto de 23 de março de 1809 (CABRAL, 2011), tem seu marco com a criação, pelo Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, de 19 escolas de aprendizes e artífices, uma em cada capital.

Desde então, acompanhando o padrão tecnológico vigente na economia, tem adquirido contornos cada vez mais amplos, por meio de três vetores (ARAÚJO; LIMA, 2014): o primeiro é formado pelos herdeiros das escolas de aprendizes e artífices, os Institutos Federais de Educação (IFE), que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; o segundo, cujas raízes remontam à década de 1940, quando a indústria emerge como principal impulsionador da economia nacional, é formado pelo que se convencionou chamar Sistema S, “sistema formado por SENAC, SESC, SENAI, SESI, SEBRAE, SENAR, SENAT e SEST” (BRASIL, 1998); o terceiro, propiciado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), é de formação recente e tem por base, primeiro, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (Planfor) e depois o Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Esse, diferentemente dos anteriores, que eram associados “ao período de industrialização por substituição de importações” (ARAÚJO; LIMA, 2014, p. 177), insere-se no chamado Sistema Público de Emprego e Renda, que abrange “políticas ativas e políticas passivas para o mercado de trabalho (programas

de geração de emprego e renda, qualificação profissional, intermediação de força de trabalho, seguro desemprego) [...]” (ARAÚJO; LIMA, 2014, p. 178). Assim, enquanto os dois primeiros vetores se voltavam para a formação da mão de obra demandada pela industrialização e urbanização crescente, o último serve de “contraponto à insuficiente geração de postos de trabalho”, em face das transformações tecnológicas e organizacionais das empresas e a insuficiência da qualificação da força de trabalho para esse novo cenário (ARAÚJO; LIMA, 2014, p. 182).

Essa vertente se consolidou com o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), a expansão das unidades de educação técnica profissional e a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Este contempla não apenas a formação profissional dos trabalhadores com a expansão da oferta de cursos e a aproximação do ensino médio à formação profissional ou, em outros termos, a escola ao mundo do trabalho, mas também a formação da mão de obra das famílias inscritas no Cadastro Único, possibilitando-lhes a inserção no mercado de trabalho, ainda que no setor informal da economia.

A compreensão é de que o desemprego decorria da insuficiente qualificação da mão-de-obra. Desse modo, enfatizava os problemas da oferta ou microeconômicos, isto é, individuais, no caso a formação do trabalhador, e não os “fatores estruturais e de política macroeconômica inibidores do crescimento da economia” (ARAÚJO; LIMA, 2009, p. 79), como era característico dos programas de qualificação profissional no Brasil desde a década de 1990, primeiro com a instituição do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e depois com o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) (AZEREDO; RAMOS, 1995; RAMOS, 2009).

Era um entendimento que contrariava dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), analisados em estudo do IPEA (2013), segundo o qual os trabalhadores mais qualificados (com mais de 11 anos de estudo) eram, desde 2005, mais de 40% dos desempregados enquanto os menos qualificados (com 0 a 7 anos de estudo) eram, no máximo, 28%. Como conclui o IPEA (2013, p. 18), “o contingente daqueles dispostos a trabalhar, mas que por algum motivo não conseguiram um posto de trabalho, está concentrado em trabalhadores de maior qualificação e não o contrário”.

A definição do problema da política pública, por conseguinte, não correspondia a um fato ou a uma disfunção, como entendiam os positivistas-funcionalistas, tampouco não se resumia “a um exercício técnico de diagnóstico e análise formal” (CAPELLA, 2018, p. 18). Tratava-se de uma definição política, dado que constituída pela representação do problema no discurso político, isto é, pela percepção que os atores tinham do problema e dos interesses em jogo donde eram oferecidas as interpretações da questão na arena pública.

Nessa definição, pouco importavam as evidências empíricas relativas ao desemprego dos trabalhadores qualificados ou mesmo os estudos sobre a ineficácia da qualificação da mão de obra como solução para o desemprego como, por exemplo, o de Ramos (2009), de Araújo e Antigo (2016), do IPEA (2013) ou, ainda, os próprios dados da PNAD. Era uma definição que contemplava a percepção social do problema, como constatou pesquisa do IPEA (2011) sobre a importância da qualificação para inativos,

trabalhadores assalariados formais e informais e desempregados. Todos eles, alguns mais outros menos, explicavam “seu afastamento da atividade laboral por meio da ausência de adequada e suficiente qualificação profissional”, uns entendendo-a como “capacitação teórica e como experiência prática” e outros como “formação escolar regular e formação técnico-profissionalizante” (IPEA, 2011, p. 23 e 24).

A qualificação profissional oferecida pelo Pronatec contemplava esses entendimentos, dado que abrangia em seus contornos tanto os cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional (carga horária mínima de 160 horas) quanto cursos técnicos de nível médio (carga horária mínima de 800 horas). Desse modo, atendia aqueles segmentos sociais cujas chances de inserção no mercado de trabalho eram via as ocupações no setor informal e aqueles que possuíam alguma escolaridade (ARAÚJO; LIMA, 2014) o que significava atuar sobre o problema do desemprego, da geração de renda e da inclusão social e consequentemente, a adoção de diferentes instrumentos em seu desenho.

Os instrumentos são, segundo Capella (2018, p. 75), tanto “ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos”, como “elementos procedimentais dirigidos às atividades internas desenvolvidas pelo Estado, afetando o comportamento político ou da administração pública”.

São eles, segundo Capella (2018, p. 11), que “delimitam os contornos do desenho da política”, isto é, delinham o conjunto de alternativas definidas quando da formulação da política. O desenho de uma política pública, ainda que, como diz Howlett (2011, p. 3 – tradução nossa), seja um “assunto complexo com muitas nuances e variações a considerar”, consiste, “tanto nos meios ou mecanismos pelos quais as metas serão efetivadas, quanto as próprias metas, já que a articulação, desde os objetivos, envolve, inevitavelmente, considerações de viabilidade, ou o que é prático ou possível alcançar em determinadas conjunturas ou circunstâncias com os meios disponíveis” (HOWLETT, 2011, p. 20 – tradução nossa).

A problemática enfocada pelo Pronatec – formação e qualificação da mão de obra – envolvia a organização da oferta, a melhoria da qualidade dos cursos e racionalização das ações, abrangia diferentes públicos – estudantes do ensino médio, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda – e abarcava organizações de natureza e escopos diversos – Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, as organizações do chamado Sistema “S”, as redes de educação profissional e tecnológica estaduais e municipais e as instituições privadas de educação profissional.

O desenho traçado quando do envio do projeto à Câmara dos Deputados contemplava, em seus objetivos:

Expansão - ao propor “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional”; “fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica”;
Melhoria da educação – ao propor “contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da educação profissional”; “ampliar as oportunidades

educacionais dos trabalhadores através do incremento da formação profissional” (BRASIL, 2011^a, p. 2).

O público-alvo consistia em jovens estudantes e trabalhadores a serem atendidos com a ampliação das vagas nas redes públicas de educação profissional, nas instituições do Sistema “S” e nas instituições privadas. As primeiras, incentivadas com a concessão de bolsas para professores envolvidos no Programa e mediante repasse de recursos para custeio das bolsas-formação; as segundas, com o estabelecimento de parceria sem “realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere [...]” (BRASIL, 2011a, p. 5) e, as últimas, com a possibilidade de utilização do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Isso demandava alterações na lei que o instituiu (Lei nº 10.266/2001) a fim de abranger os matriculados na educação profissional e para criar a modalidade FIES-Empresa, “na qual o financiamento da educação profissional e tecnológica é contratado por empresa, para custeio da formação profissional e tecnológica de trabalhadores” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Também carecia alterar a Lei nº 7.998/1990, que regula o Seguro-Desemprego, para exigir, como requisito para recebimento do benefício, a “comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas” (BRASIL, 2011a, p. 3).

Altera, ainda, a Lei nº 8.212/1991, que estabelece a organização da Seguridade Social e institui o Plano de Custeio, para que o empresário interessado em custear a formação do trabalhador, através do plano educacional, não utilize a parcela mensal do plano em substituição da fração salarial, e determina que o valor da bolsa de estudo ou do plano educacional não ultrapasse 5% (cinco por cento) da remuneração do segurado.

O projeto, tramitado em regime de urgência, modalidade adotada quando a matéria envolve “defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais” ou quando “tratar-se de providência para atender a calamidade pública” (BRASIL, 2018, p. 1), foi submetido à apreciação das Comissões – de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCCJ), de Educação e de Cultura (CEC), de Finanças e Tributação (CFT), de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) e de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC) – e do Plenário. Recebeu 37 (trinta e sete) emendas, das quais 49% foram aprovadas e 51% rejeitadas, atestando, como observou Capella (2018), o caráter político da formulação da política.

As emendas aprovadas tratavam: da inclusão de instituições no financiamento previsto, incorporação de novos cursos (língua portuguesa, matemática, informática) e com diferentes modalidades de oferta, ampliação do público beneficiado (agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores), prioridade no atendimento para os deficientes, apoio à produção e difusão de recursos pedagógicos específicos para a educação profissional e definição de carga horária mínima, conforme o tipo de curso.

As emendas rejeitadas tratavam de privilegiar categorias profissionais na oferta de cursos, do uso de recursos do Programa para financiar estudantes de pós-graduação, da vinculação dos cursos de qualificação profissional ao Ministério do Trabalho e Emprego, da alocação de 20% dos recursos previstos na LOA para o FIES até o ano de 2016, bem como das mudanças no acesso ao Seguro-Desemprego, da indicação dos bancos oficiais como operadores exclusivos do financiamento e sobre o estabelecimento de critérios mínimos de qualidade.

A recusa das propostas deu-se, conforme Relatório da Câmara dos Deputados, em sua maioria, por “vício de iniciativa”; em outros termos, no entendimento dos parlamentares, “já está contemplada” (BRASIL, 2011b, p. 2) e pelo fato de que, caso fossem aprovadas, interfeririam em outros programas. A diversidade de alternativas postas aos formuladores implicou, como diz Capella (2018, p. 71), na “seleção de propostas e soluções possíveis de serem implementadas”.

As emendas aprovadas alteraram o projeto inicial em vários aspectos, entre os quais destacam-se:

- a) inclusão do inciso quinto com o objetivo: “estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica”;
- b) ampliação do público-alvo, contemplando, prioritariamente, pessoas com deficiência, jovens indígenas, jovens egressos do ensino médio na condição de bolsistas, trabalhadores extrativistas, pescadores e de famílias agricultoras;
- c) 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;
- d) “articulação com o Sistema Nacional de Emprego”
- e) destinação de 30% dos recursos às regiões Norte e Nordeste (BRASIL, 2011c, p. 3).

O projeto enviado ao Senado, portanto, diferia daquele apresentado pelo Executivo, trazendo “soluções que eram também construções sociais”, que contemplavam diferentes pontos de vista (CAPELLA, 2018, p. 73). Nessa Casa, foram apresentadas 27 propostas de emendas, sendo, a maioria, voltadas para estratégias que estimulassem as empresas a investirem “na capacitação dos jovens pelo ensino técnico”, formando “um círculo virtuoso” favorecedor da “geração de mão-de-obra especializada” (BRASIL, 2011a, p. 35). Para isso, acenavam, inclusive, com dedução de imposto.

Entretanto, as 27 propostas foram recusadas e o Projeto de Lei foi “aprovado sem alterações pelo Senado Federal, sem revisão, foi encaminhado à Excelentíssima Presidente da República” (BRASIL, 2011b, p. 63) para a sanção. A formulação do Pronatec, portanto, contemplou alternativas, propostas e soluções apresentadas pelo Executivo e pelo Parlamento, evidenciando-se como um “processo inerentemente político” (CAPELLA, 2018, p. 71).

Nesse trâmite, as proposições foram selecionadas por meio de vários mecanismos (apreciação dos relatores em cada comissão, votação em plenária) ou excluídas nas votações em cada instância do Parlamento, demonstrando que são atores que exercem influência não apenas na definição da agenda, mas também na escolha das alternativas.

Ao projeto inicial, foram incorporadas ideias e estratégias para fortalecimento da educação profissional, e da ampliação do público-alvo do Programa, com foco em segmentos mais vulneráveis. O

projeto sancionado pelo Executivo contemplou, sem vetos, as proposições aprovadas no legislativo, tornando-se a Lei nº 12.513/2011, que, como um dos instrumentos da política, passa a regular o desenho traçado para a ação. É esse desenho que é exposto a seguir.

2. Desenho do PRONATEC: os contornos da política

O desenho de uma política, segundo Capella (2018, p. 95), tanto “emerge do contexto de questões que [...] provêm do contexto mais geral da sociedade” como, a depender da combinação das ferramentas e dos entendimentos associados à política, “produz consequências sobre esse contexto social”. Então, ao tempo em que é produto de construções sociais, poder político e cultura institucional, é produtor de cidadania, valores democráticos, justiça e resolução de problemas. Para isso, na perspectiva de Schneider e Ingram, conforme Capella (2018, p. 96), o desenho envolve:

Objetivos relacionados ao problema que se busca resolver ou à situação que se pretende alterar; agentes, ou seja, instituições que integram a estrutura formal de governança e que são responsáveis pela estruturação e implementação da política; população-alvo, compreendendo indivíduos, grupos ou organizações cujo comportamento a política pretende mudar; regras, que definem os procedimentos para a ação definindo competências, padrões e critérios; ferramentas que proporcionam incentivos ou sanções, persuasão ou educação; crenças que dão suporte às justificativas e legitimam a política; e pressuposições que sustentam premissas técnicas, comportamentais e normativas.

O Pronatec oferecia cursos de formação inicial e continuada e de educação profissional técnica de nível médio. São seus objetivos:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2011c, p. 1).

São objetivos que mantêm o entendimento inicial da qualificação da mão de obra como solução para o desemprego decorrente “insuficiente qualificação da força de trabalho face às transformações tecnológicas e organizacionais das empresas” (ARAÚJO; LIMA, 2014, p. 182) ou das limitações do contexto social em gerar postos de trabalho para os egressos dos cursos das tradicionais instituições formadoras dos recursos humanos necessários para a indústria e o comércio ou mesmo para aqueles com reduzida escolaridade.

A qualificação do trabalhador permanece como variável determinante do desemprego, evidenciando que diferentes *stakeholders* comungavam da estruturação do problema, isto é, do modo como o Executivo formulou o problema quando do envio da proposição ao Legislativo. É que esse era um entendimento partilhado por diferentes atores, complementando, desde a década de 1990, o seguro-desemprego. Este ao ser regulamentado pela Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990, tinha como uma das finalidades, estabelecidas no inciso II do art. 2º, “auxiliar os trabalhadores requerentes ao seguro-desemprego na busca de novo emprego, podendo para esse efeito, promover a sua **reciclagem profissional**” (BRASIL, 1990 – grifo nosso).

A associação entre desemprego e qualificação - ou reciclagem - vinha adquirindo importância nas políticas de proteção ao trabalhador na maioria dos países da Europa desde a década de 1980, tanto em face das restrições impostas pela crise financeira dos sistemas de proteção ao desempregado e da ofensiva do neoliberalismo como em decorrência das exigências das transformações tecnológicas e do modelo de produção taylorista-fordista (AZEREDO; RAMOS, 1995).

No Brasil, ainda que as ações de formação de recursos humanos datassem da emergência da sociedade industrial, a associação com o desemprego, iniciada com a criação do seguro-desemprego, se deparou com dificuldades na articulação das instituições de concessão do benefício com as de intermediação e de formação da mão-de-obra (AZEREDO; RAMOS, 1995; BALESTRO; MARINHO; WALTER, 2011).

O Pronatec, ao articular as instituições formadoras (Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, unidades do Sistema S, redes estaduais e privadas de educação profissional), voltava-se para a oferta de capacitação e qualificação da mão de obra, inclusive em cidades do interior, não industrializadas, sem qualquer referência à intermediação ou inserção desta no mercado de trabalho. Desse modo, mantém o hiato entre qualificação e inserção no mercado de trabalho, pelo menos do setor formal da economia, remetendo para as ocupações do setor informal, muitas delas atividades do denominado ‘trabalho por conta própria’.

Isso é evidenciado na definição da população-alvo, isto é, dos “indivíduos, grupos ou organizações cujo comportamento a política pretende mudar” (CAPELLA, 2018, p. 96). Conforme o art. 2º da Lei, serão atendidos, prioritariamente, pelo Programa: estudantes do ensino médio da rede pública ou que cursaram o ensino médio em instituições privadas na condição de bolsista integral, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e trabalhadores dentre os quais, “agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores”.

Além desses, contempla como seu público-alvo, a quem deseja estimular a participação, por conseguinte, não se constituindo em prioridade, os seguintes grupos: as pessoas com deficiência, desde que, ressalva, “observadas as condições de acessibilidade e participação plena no ambiente educacional, tais como adequação de equipamentos, de materiais pedagógicos, de currículos e de estrutura física”, os povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas (BRASIL, 2011c).

Por conseguinte, ainda que priorize os trabalhadores em geral e os estudantes do ensino médio da rede pública, em particular, o público-alvo, para quem deve ser direcionada a política, são grupos sociais em diferentes situações e idade. Assim, dá mostra de pretensões universalizantes e que engloba um leque diversificado de questões, evidenciando tanto a fragilidade na limitação das fronteiras na delimitação do problema como sua complexidade técnica, dado as múltiplas interações, públicos e conflitos e, conseqüentemente, demanda por governança, isto é, direção, estabelecimento de metas, implementação e avaliação (PETERS, 2013).

Essa governança cabe ao Ministério da Educação. Esse é o responsável pela estruturação e implementação da política, cabendo-lhe: estabelecer “os requisitos e critérios de priorização para concessão das bolsas-formação” (art. 4 §3º); relacionar os cursos e organizar o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (art. 5 §1º e §2º); manter o sistema eletrônico de informações da educação profissional (art. 6 § 3º), dispor sobre o “valor de cada bolsa formação” (art. 5º), estabelecer as normas relativas ao atendimento ao aluno e “às transferências e à prestação de contas dos recursos repassados no âmbito do Pronatec” (art. 6º); habilitar instituições “para o desenvolvimento de atividades de formação e qualificação profissional a serem realizadas com recursos federais” (art. 18º); estabelecer “critérios mínimos de qualidade para que as entidades privadas [...] possam receber recursos financeiros do Pronatec” (Parágrafo Único do art. 8º); disponibilizar recursos, “diretamente ou por meio de suas entidades vinculadas”, para instituições de educação profissional e tecnológica da rede pública federal (art. 7º) e para o custeio das bolsas-formação oferecidas pelas redes públicas estaduais e municipais e dos serviços nacionais de aprendizagem (art. 6º) devidamente habilitados (BRASIL, 2011c, p. 2).

Os cursos oferecidos são de dois tipos: formação continuada ou qualificação profissional, e de educação profissional técnica de nível médio. Os primeiros possuem, no mínimo, 160 (cento e sessenta) horas e são definidos pelo Ministério da Educação; os outros são cursos com um mínimo de 800 (oitocentas) horas, e “submetem-se às diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, bem como às demais condições estabelecidas na legislação aplicável” e devem “constar do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, organizado pelo Ministério da Educação” (BRASIL, 2011c). Para ofertar esses cursos, o Programa prevê, consoante as ações elencadas no art. 4º da Lei nº 12.513/2011, o seguinte:

- a) ampliação de vagas - na rede federal de educação profissional e tecnológica, nas redes estaduais de educação profissional, nos serviços nacionais de aprendizagem e com a oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância;
- b) oferta de bolsa-formação para estudantes e trabalhadores matriculados em cursos de educação profissional;
- c) financiamento da educação profissional e tecnológica para formação de trabalhadores através de apoio técnico e financeiro às instituições ofertantes;
- d) articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

As bolsas-formação são de duas modalidades: Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador. A primeira, conforme o parágrafo 1º do inciso X do art. 4º, em sua redação original, destina-se “ao estudante regularmente matriculado no ensino médio público propedêutico, para cursos de formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante”. A segunda, conforme o parágrafo 2º do mesmo inciso e artigo, destina-se “ao trabalhador e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional” (BRASIL, 2011c).

Para tanto, prevê-se a transferência de recursos da União para instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais e dos serviços nacionais de aprendizagem, sem “a realização de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congêneres”, conforme o número de alunos e o valor total do curso por aluno definido pelo Ministério da Educação.

Prevê, ainda, no art. 8º, a participação de entidades privadas sem fins lucrativos na oferta de cursos de formação profissional, nas modalidades formação inicial e continuada ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio, desde que devidamente habilitadas e mediante a celebração de convênio ou contrato. Uns e outros têm obrigação de prestar contas e são proibidos de cobrar dos estudantes taxas ou outras despesas a qualquer título (BRASIL, 2011c).

Às bolsas-formação, se junta a possibilidade de contratação do financiamento de cursos, oferecidos por instituições privadas habilitadas, conforme estabelecido no § 4º do art. 4º da Lei nº 12.513, “pelo estudante, em caráter individual, ou por empresa, para custeio da formação de trabalhadores”, por meio do Fundo de Financiamento ao Estudante (FIES) (BRASIL, 2011c, p. 5).

A articulação do setor público com o setor privado, orientada para ampliação e fomento da oferta de vagas, valeu-se das estruturas já existentes e, além disso, das experiências que os setores envolvidos detinham no âmbito da profissionalização, em especial, o “Sistema S” que, conforme expresso na Exposição de Motivos, possui “grande capacidade instalada, capilaridade, infraestrutura e corpo docente de excelência” (BRASIL, 2011a, p. 4).

O desenho do Programa, por conseguinte, envolvia agentes sociais diversos e um arranjo institucional formado por organizações públicas, dos três níveis de governo, e por organizações privadas. Todas formadoras de mão de obra, evidenciando o objetivo central do Programa:

Oferecer oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e jovens brasileiros, criando condições favoráveis para sua inserção no mercado de trabalho e enfrentando um dos maiores desafios colocados hoje para continuidade do desenvolvimento econômico do país, que é a falta de mão-de-obra qualificada (BRASIL, 2011c, p. 2).

Para isso, alia, às vagas ofertadas, as bolsas formação e o financiamento. Esse possibilita o acesso às oportunidades oferecidas pelo setor privado, aquelas custeiam os cursos oferecidos por organizações públicas, estaduais e municipais, e privadas. Desse modo, a formação profissional que o Programa pretende oferecer é implementada por meio de cursos com carga horária que varia de 160 (cento e sessenta) a 800

(oitocentas) horas/aula para um público-alvo diversificado (jovens, trabalhadores, beneficiários de programas de transferência de renda).

O desenho do Pronatec, portanto, contemplava os objetivos relacionados à situação que desejava alterar, a instituição responsável pela governança e pela estruturação e implementação da política, os agentes integrantes da estrutura formal, a população-alvo, as regras definidoras dos procedimentos, das competências e critérios de ação, as ferramentas para incentivar a participação tanto dos agentes como da população-alvo. Tudo isso, conforme a crença que dão suporte às suas justificativas e legitimam o Programa: que a qualificação profissional favorece a empregabilidade, aumentando as chances de um indivíduo encontrar trabalho.

Conclusão

Este artigo abordou o processo de formulação do Pronatec, percorrendo os caminhos da proposição da ação e escolha de alternativas por meio dos documentos que lhe deram origem: Projeto inicial, Exposição de Motivos, registros da tramitação nas Câmaras Legislativas, Relatórios da Câmara dos Deputados e do Senado e texto original da Lei nº 12.513.

O Pronatec foi uma proposição do Poder Executivo que teve como objetivo expandir as oportunidades de formação e qualificação profissional para atender as necessidades do crescimento econômico do país, incluir os beneficiários dos programas de transferência de renda e oferecer aos jovens um ensino médio articulado com o mercado de trabalho o que expressava o entendimento de que o desemprego decorria da falta de preparação da mão-de-obra.

Desse modo, expressava os contornos cada vez mais amplos da inserção da temática da formação e qualificação profissional na agenda pública, com a incorporação da geração de emprego e renda e qualificação profissional, inclusive para os beneficiários dos programas de transferência de renda, ao lado das tradicionais formas de preparação da mão de obra via escolas de educação profissional e tecnológica ou por meio do Sistema Nacional de Aprendizagem.

Esses contornos implicaram a articulação de diferentes ferramentas e elementos procedimentais no desenho da política, dado que envolvia a organização da oferta, a melhoria da qualidade dos cursos e racionalização das ações, diferentes públicos e organizações. Com efeito, o desenho do Pronatec contemplou objetivos relacionados à expansão e à melhoria da educação, um público-alvo formado por jovens estudantes e trabalhadores, a quem concedia bolsa formação ou possibilitava o financiamento em instituições privadas e articulava-se tanto à concessão do seguro-desemprego como às contribuições patronais à seguridade social.

A proposição inicial recebeu acréscimos na tramitação no Poder Legislativo e aspectos focalizadores com a destinação de vagas para as pessoas com deficiência e percentual dos recursos alocados para as regiões

Norte e Nordeste. Esses acréscimos foram acatados pelo Poder Executivo que sancionou, em 26 de outubro de 2011, sem veto, o projeto aprovado, por meio da Lei nº 12.513.

Com esse escopo, seu desenho envolveu grupos sociais em diferentes situações e idade, e organizações públicas e privadas, sob a governança do Ministério da Educação, que ficou incumbido da direção, implementação, financiamento, avaliação, habilitação das instituições de ensino ao recebimento dos recursos federais e definição da oferta dos cursos, quando de formação continuada (com até 160 horas) ou catalogar os cursos técnicos (mínimo de 800 horas).

As instituições parceiras, responsáveis pela oferta dos cursos, receberam recursos por meio das bolsas-formação para estudantes e trabalhadores ou tiveram acesso a financiamento para formação de trabalhadores, o que favoreceu para que a articulação do setor público com o setor privado se valesse de suas experiências na oferta de cursos de educação profissional.

Com isso, tem-se um Programa cujo desenho contempla as questões postas pelo contexto, ao tempo em que combina ferramentas e entendimentos para produzir efeitos sobre esse mesmo contexto, ofertando cursos de educação profissional técnica de nível médio para qualificar a força de trabalho para atender as exigências das transformações tecnológicas e organizacionais e superar a escassez de postos de trabalho.

A formulação da política pública, por conseguinte, consistiu, primeiro na inscrição da temática na agenda pública, abrangendo, a qualificação profissional para superar o desemprego dada as exigências do mercado de trabalho. Depois, a seleção de alternativas para lidar com a amplitude da temática, com a articulação de diferentes instrumentos para abarcá-la em sua totalidade e o aproveitamento de estruturas já existentes e experiências consolidadas.

Portanto, a formulação da política pública, nos seus elementos principais, definição do problema e da agenda e escolha de alternativas, resultou de articulações entre instituições e atores e de decisões técnicas e políticas e foi norteada pelo entendimento socialmente partilhado de que faltava mão de obra qualificada para atender as necessidades do crescimento econômico, sendo essa variável determinante do desemprego.

Referências

ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. Olhares sobre a recente política de qualificação profissional no Brasil: controle social e reorientação. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana Maria da Frota (Orgs). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

ARAÚJO, T. P.; LIMA, R. A. Formação profissional no Brasil: revisão crítica, estágio atual e perspectivas. **Estudos avançados**, 28 (81), 2014.

ARAÚJO, J. P. F.; ANTIGO, M. F. Desemprego e qualificação da mão de obra no Brasil. **Rev. Econ. Contemp.**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 308-335, maio-ago/2016. Disponível em:

http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1415-98482016000200308&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 29 maio 2019.

AZEREDO, B.; RAMOS, C. A. Políticas públicas de emprego: experiências e desafios. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 12, jun./dez., 1995. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4017/5/PPP_n12_PolíticasPublicas.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

BALESTRO, M.V.; MARINHO, D. N. C.; WALTER, M. I. M. T.. Seguro-desemprego no Brasil: a possibilidade de combinar proteção social e melhor funcionamento do mercado de trabalho. **Soc. Estado**. Brasília v. 26, n.2, p. 185-208, maio/ago., 2011.

BRASIL. **Regime de Tramitação**. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/comunicacao/assessoria-de-imprensa/regime-de-tramitacao>. Acesso em: 27 jun. 2019.

BRASIL. **Nova Política Industrial**: desenvolvimento e competitividade. Presidência da República. 1998.

BRASIL. **E.M.I. nº 019/MEC/TEM/MF/MP/MDS**, de 28 de Abril de 2011. Projeto de Lei que institui o Programa Nacional de Acesso Ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/19-MEC%20MTE%20MF%20MP%20MDS.htm. Acesso em: 07 maio 2019.

BRASIL. Parecer do Relator, pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, às emendas de Plenário oferecidas ao Projeto de Lei 1.209/2011. **Câmara dos Deputados**. 2011b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518245>. Acesso em: 30 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Diário Oficial da União. Brasília DF, 27 out. 2011. 2011c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 18 maio 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.005**, de 25 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 86 p. (Série legislação; n. 125). Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/uploads/reference/file/439/documento-referencia.pdf>. Acesso em: 29 maio 2019.

CABRAL, D. **Colégio das Fábricas**. Memória da Administração Pública Brasileira – MAPA. Arquivo Nacional. 2011. Disponível em: <http://mapa.an.gov.br/index.php/dicionario-periodo-colonial/155-colegio-das-fabricas>. Acesso em: 04 abr 2019.

CAPELLA, A. C. N. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BAREIRA, M. C. R. N.; CARVALHO, M. do C. B. de (Orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, p. 13-42, 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, Michael. **Designing Public Policies: Principles and Instruments**. New York: Routledge, 2011.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Um retrato de duas décadas do mercado de trabalho brasileiro utilizando a Pnad. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 160, 07 out. 2013. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131007_comunicadoipea160.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Comunicados do Ipea**, Brasília, n. 160, 07 out. 2013. Disponível em:
http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/131007_comunicadoipea160.pdf. Acesso em: 29 maio 2019.

PETERS, B. G. O que é Governança?. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, a. 45, n. 127, p. 28-33, maio/ago., 2013.

RAEDER, Sávio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.

RAMOS, Carlos Alberto. Auge e decadência das políticas de emprego no Brasil. In: MACAMBIRA, Júnior; CARLEIAL, Liana Maria da Frota (Orgs). **Emprego, trabalho e políticas públicas**. Fortaleza: Instituto de Desenvolvimento do Trabalho, Banco do Nordeste do Brasil, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.