



O QUE PODEMOS DIZER SOBRE O PRONATEC?

ANA VALESKA AMARAL GOMES
Consultora Legislativa da Área XV
Educação, Cultura e Desporto

ESTUDO TÉCNICO

AGOSTO/2016



© 2016 Câmara dos Deputados.

Todos os direitos reservados. Este trabalho poderá ser reproduzido ou transmitido na íntegra, desde que citados(as) o(a) autor(a). São vedadas a venda, a reprodução parcial e a tradução, sem autorização prévia por escrito da Câmara dos Deputados.

Este trabalho é de inteira responsabilidade de seu(sua) autor(a), não representando necessariamente a opinião da Consultoria Legislativa, caracterizando-se, nos termos do art. 13, parágrafo único da Resolução nº 48, de 1993, como produção de cunho pessoal de consultor(a).

SUMÁRIO

| | |
|---|----|
| Introdução..... | 4 |
| Pronatec: a nova legislação..... | 4 |
| Pronatec: aspectos da implementação e resultados..... | 8 |
| Bolsa-Formação..... | 13 |
| Pronatec: avaliação e desafios..... | 19 |
| Considerações finais..... | 33 |
| Referências..... | 36 |

INTRODUÇÃO

A partir de 2011, a educação profissional brasileira passou a contar com uma nova iniciativa governamental, 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.

A iniciativa foi bem acolhida por boa parte dos atores da comunidade educacional e tornou-se uma das grandes vitrines do mandato da Presidente Dilma Rousseff. A evidência que o Programa angariou desde seu lançamento, se por um lado permitiu apoio político e financiamento para sua rápida expansão, de outro atraiu intensas críticas e, mais recentemente, sugestões de revisão da iniciativa.

O objetivo deste texto é contribuir para o debate e para o aperfeiçoamento da proposta. No primeiro momento, retomamos a construção da nova legislação que veio a promover mudanças centrais na oferta da educação profissional. Em seguida, analisamos aspectos relevantes da implementação e os principais resultados do Pronatec, cuja gestão é comandada pelo Ministério da Educação, detalhamos ainda a grande novidade da Lei nº 12.513/2011 - a Bolsa-Formação, uma das modalidades de execução do Programa. Por fim, utilizamos alguns estudos e documentos institucionais para traçar um cenário dos avanços e desafios postos.

Pronatec: a nova legislação

A norma de criação do Pronatec (Lei nº 12.513/2011) originou-se do Projeto de Lei nº 1.209, também de 2011, do Poder Executivo, que consistia em conjunto de iniciativas de assistência técnica e financeira, voltadas para a ampliação e a organização da oferta de educação profissional e tecnológica, nas modalidades técnica de nível médio e formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Os destinatários prioritários eram estudantes do ensino médio da rede pública ou bolsistas integrais na rede privada, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda.

Buscava-se com a medida racionalizar e reorientar a ação governamental na oferta de educação profissional, bem como evitar a dispersão e a sobreposição de programas, de forma a oferecer estratégias diversificadas e adequadas para cada segmento, com expansão de vagas públicas, oferta de bolsas para formação gratuita e financiamento estudantil no segmento privado.

A proposta aprovada no Congresso Nacional abrangia ações que já estavam em andamento, como a ampliação das vagas públicas por meio da expansão da rede federal e das redes estaduais de educação profissional e tecnológica, e novas ações, a saber¹:

- i) criava a Bolsa-Formação Estudante e a Bolsa-Formação Trabalhador: bolsas-formação referem-se ao custo total do curso por estudante, a ser transferido às redes públicas estaduais e municipais ou às entidades do chamado “Sistema S” para que estudantes e trabalhadores tenham acesso a cursos gratuitos de formação profissional;
- ii) permitia que o Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) beneficiasse estudantes matriculados em cursos de educação profissional e tecnológica (alteração da Lei nº 10.260/2001);
- iii) criava o Fies-Empresa – financiamento contratado por empresas, para custeio da formação profissional de seus trabalhadores (alteração da Lei nº 10.260/2001);
- iv) previa fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade a distância, via Rede de Educação Técnica a Distância (E-Tec);
- v) possibilitava à União condicionar o recebimento do seguro-desemprego à comprovação de matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso

¹ Além da expansão e reestruturação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Ifet), pela Lei nº 11.892/2008, as principais iniciativas desenvolvidas eram: a criação do programa Brasil Profissionalizado (Decreto nº 6.302/2007); a criação da rede de ensino técnico à distância - Rede e-Tec Brasil (Decreto nº 6.301/2007 e, posteriormente Decreto nº 7.589/2011); o Acordo de Gratuidade com o Sistema S (Decretos nº 6.633/2008, 6.635/2008, 6.632/2008 e 6.637/2008), e a criação do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec), em 2008.

de formação inicial e continuada, com carga mínima de 160 horas, considerando a disponibilidade de bolsas-formação ou vagas gratuitas (alteração da Lei nº 7.998/1990);

- vi) definia parâmetros para dedução dos valores relativos a plano educacional do salário de contribuição, a fim de dar segurança jurídica ao empresário interessado em custear a formação do trabalhador (alteração da Lei nº 8.212/1991).

No ano seguinte, o Poder Executivo editou a Medida Provisória nº 593, de dezembro de 2012, que foi convertida na Lei nº 12.816, de junho de 2013. Essa lei tem por fito, no que tange ao Pronatec, ampliar o rol de beneficiários e de ofertantes de cursos de educação profissional, nos moldes da Bolsa-Formação. Além disso, estabelece que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda.

Com a vigência Lei nº 12.816/2013, as instituições privadas de ensino superior passaram a ser admitidas pelo Programa como ofertantes de cursos. Anteriormente, apenas as redes estaduais e municipais de educação profissional e os serviços nacionais de aprendizagem podiam oferecer vagas com Bolsa-Formação pelo Pronatec.

Por sua vez, a Bolsa-Formação Estudante, antes destinada apenas ao estudante de ensino médio técnico na modalidade concomitante, passou a contemplar alunos nas três formas de oferta da educação profissional técnica de nível médio: concomitante, integrada e subsequente.

Outro ponto a ser destacado foram mudanças ampliando a autonomia dos serviços nacionais de aprendizagem, que passaram a integrar o sistema federal de ensino na condição de mantenedores. Nesse caso, as instituições criadas submetem-se à competência de regulação, supervisão e avaliação da União.

As instituições de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada dos serviços nacionais de aprendizagem têm autonomia para criação de cursos e programas, com autorização dos órgãos regionais das entidades vinculadas ao Sistema S, e, na educação superior, as instituições têm autonomia para criar cursos de tecnologia na modalidade presencial, para alterar número de vagas ofertadas, criar unidades vinculadas e registrar diplomas. (art. 20 da Lei nº 12.816/2011)

Aos serviços nacionais sociais foi concedida autonomia para criar unidades de ensino para a oferta de educação profissional técnica de nível médio e educação de jovens e adultos integrada à educação profissional, desde que em articulação direta com os serviços nacionais de aprendizagem, observada a competência de supervisão e avaliação dos Estados. (art. 20-A da Lei nº 12.816/2011)

A leitura das estratégias relativas à meta nº 11 da Lei nº 13.005, de 24 de junho de 2014, que aprova o Plano Nacional de Educação (PNE), deixa inequívoca a sua articulação com as linhas de ação do Pronatec. A meta 11 pretende triplicar as matrículas de educação profissional técnica de nível médio até 2024, com pelo menos 50% da expansão no segmento público. O Pronatec articula-se, ainda, com a meta nº 10 do PNE, que se refere à oferta de, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos no ensino fundamental e no ensino médio, na forma integrada à educação profissional.

Ao lançar uma nova etapa do Pronatec, em março de 2016, o ex-Ministro da Educação Aloisio Mercadante informou que seriam oferecidas dois milhões de vagas neste ano, 372 mil para cursos técnicos e 1,6 milhão para cursos de qualificação profissional. O destaque, porém, foi o compromisso de apoiar a vertente Pronatec-Educação de Jovens e Adultos (EJA)².

² Ver "Governo lança nova etapa do Pronatec com 2 milhões de vagas". Matéria publicada pela Agência Brasil em 09/03/2016. Acesso em 02/05/2016.

É bastante recorrente o diagnóstico de que jovens e adultos que não tiveram acesso à educação formal na idade adequada - tiveram trajetórias escolares interrompidas por insucesso acadêmico ou por necessidade de ingressar precocemente no mercado de trabalho - devem ser reincorporados ao sistema educacional mediante metodologias próprias para EJA e projetos pedagógicos desenhados para entender e reconhecer suas experiências e saberes.

Um dos caminhos comumente sugerido é a integração da EJA com a educação profissional, o que sugere o acerto da novidade anunciada pelo Ministério da Educação. Seria ainda um caminho alternativo para enfrentar a queda consistente nas matrículas de EJA, mesmo depois de sua inclusão no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). As matrículas totais vêm encolhendo pelo menos desde 2007, quando somavam cerca de 5 milhões. Em 2013, o Censo Escolar 3,8 milhões de matrículas totais em EJA.

Pronatec: aspectos da implementação e resultados

Estão envolvidos na implementação do Pronatec a Rede Federal de Ciência de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as redes estaduais, municipais e distrital de Educação Profissional e Tecnológica (EPT), os serviços nacionais de aprendizagem e as instituições privadas de ensino superior e de EPT, habilitadas pelo MEC nos termos da legislação.

Esse conjunto de instituições ofertam cursos técnicos de nível médio (de 800 a 1.200 horas-aula³ e duração de 1 a 3 anos) e cursos de formação inicial e continuada, chamados cursos FIC, de 160 a 400 horas-aula⁴ e duração de 3 a 6 meses, para os quais as exigências de escolaridade são mais flexíveis.

Entre 2011 e 2014, o Pronatec alcançou a meta inicialmente estipulada de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e

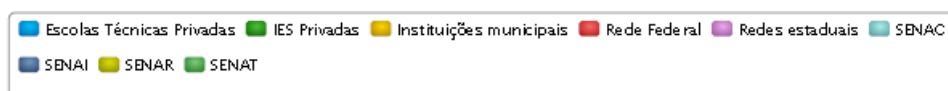
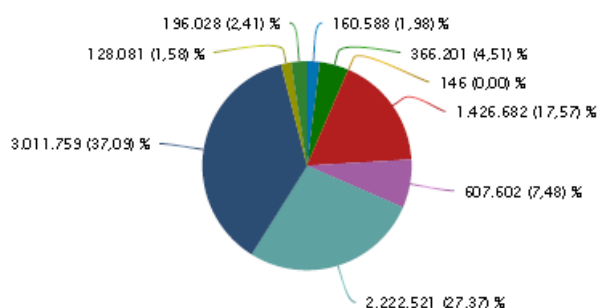
³ Mínimo de 800 horas.

⁴ Mínimo de 160 horas.

5,8 milhões (72%) em cursos FIC, distribuídos entre os ofertantes conforme o gráfico abaixo. Em dezembro de 2014, um aluno ‘padrão’ do Pronatec seria mulher (60,37% das vagas), jovem (entre 15 e 29 anos 67,27%), com ensino médio completo (42,32%), pardo ou negro (67,55%). (Gallindo, Feres e Schroeder, 2015)

Fonte: Programa Pronatec/Ministério da Educação

Matrículas por rede ofertante



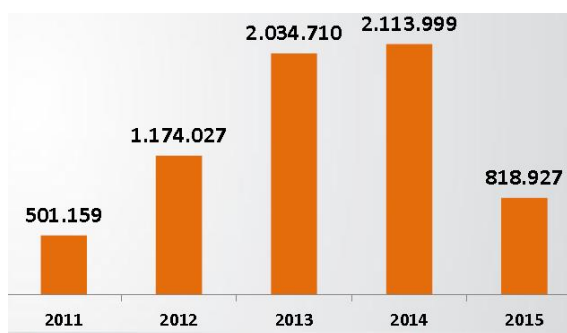
Em relação às matrículas totais do Pronatec⁵, após uma forte expansão entre 2011 (777 mil) e 2014 (3 milhões), houve uma significativa desaceleração em 2015, com o registro de 1,2 milhão de matrículas. Para 2016, como já mencionado, foi anunciada a meta de 2 milhões de matrículas.

As matrículas em cursos FIC estão mais concentradas em instituições do Sistema S. No período 2011-2015, de um total de 6,6 milhões de matrículas, os maiores ofertantes foram o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai (46,2%) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac (34,3%), seguidos dos Institutos Federais (11,4%), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - Senat (3%), Redes Estaduais e Municipais (2,6%) e Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar (2,2%).

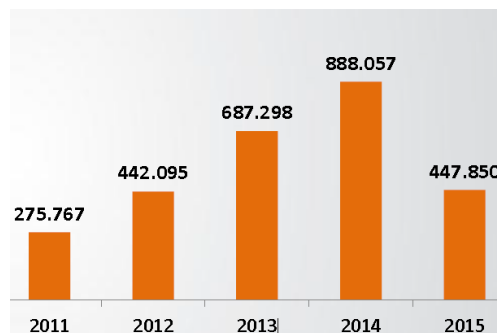
⁵ Os dados relativos às matrículas totais, matrículas FIC e matrículas TEC aqui mencionados foram obtidos no portal do Ministério da Educação, em consulta feita em maio de 2016. <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=34611>

Já as matrículas do Pronatec em cursos técnicos têm forte presença da rede pública. Os Institutos Federais foram responsáveis por 34,6% das 2,7 milhões de matrículas no período 2011-2015. Outros 21% concentraram-se nas redes estaduais e municipais. Os demais ofertantes tiveram a seguinte participação: 13,9% Senai, 13,8% instituições privadas de ensino superior, 9,5% Senac e 6,8% escolas técnicas privadas.

Matrículas Pronatec-FIC



Matrículas Pronatec-TEC



A vertente de educação profissional de nível técnico do Pronatec reforçou o movimento de expansão que já vinha ocorrendo nessa modalidade, com os investimentos realizados na ampliação da rede federal de EPT⁶ e no Programa Brasil Profissionalizado. De 2002 a 2010, as matrículas da educação profissional de nível técnico cresceram de 652 mil para 1,1 milhão, com variação de 114% na rede federal, 80% na rede estadual, 22% na rede municipal e 66% na rede privada⁷.

O Censo Escolar 2013 registra um contingente de 1,44 milhão de alunos da educação profissional técnica, nas modalidades concomitante, subsequente e integrada ao ensino médio, com uma participação paritária entre a rede privada e a pública, sendo que esta responde por 52% das matrículas.

⁶ Entre 2003 e 2016, o Ministério da Educação concretizou a construção de mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão da educação profissional, totalizando 644 campi em funcionamento. São 38 Institutos Federais (Ifets) presentes em todos estados, oferecendo cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Além dos Ifets, a Rede Federal de Educação Profissional é formada também por outras instituições que oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica.

⁷ Dados do Resumo Técnico do Censo Escolar de 2010.

As sucessivas etapas do Plano de Expansão da Rede Federal de EPT (214 novas unidades na fase 2003-2010 e mais 208 unidades na fase 2011-2014), garantiram a infraestrutura física para suportar parte do processo de crescimento de matrículas no segmento público. Entre 2007 e 2013 mais que dobrou (108%) o número de matrículas federais. Houve forte expansão também nos Estados (94%) e no setor privado (78%). (Tabela 1)

Nesses sete anos, como se observa na tabela abaixo, houve um crescimento de 85% das matrículas da educação profissional técnica de nível médio (660.889 novas matrículas), com participação de 54% do segmento público nesse incremento. A expansão ocorreu em um contexto macroeconômico bastante distinto do que o País vive hoje, de modo que o cenário atual aprofunda os desafios contidos na execução presente das metas 10 e 11 do PNE.

Tabela 1 – Número de Matrículas na Educação Profissional por Dependência Administrativa – Brasil 2007-2013

| Ano | Matrículas de Ed. Profissional por Dependência Administrativa | | | | |
|---------------------|---|------------|------------|-------------|------------|
| | Total | Federal | Estadual | Municipal | Privada |
| 2007 | 780.162 | 109.777 | 253.194 | 30.037 | 387.154 |
| 2008 | 927.978 | 124.718 | 318.404 | 36.092 | 448.764 |
| 2009 | 1.036.945 | 147.947 | 355.688 | 34.016 | 499.294 |
| 2010 | 1.140.388 | 165.355 | 398.238 | 32.225 | 544.570 |
| 2011 | 1.250.900 | 189.988 | 447.463 | 32.310 | 581.139 |
| 2012 | 1.362.200 | 210.785 | 488.543 | 30.422 | 632.450 |
| 2013 | 1.441.051 | 228.417 | 491.128 | 30.130 | 691.376 |
| Δ% 2012/2013 | 5,8 | 8,4 | 0,5 | -1,0 | 9,3 |

Fonte: MEC/Inep.

Notas: 1) Não inclui matrículas em turmas de atendimento complementar e atendimento educacional especializado (AEE).

2) Inclui matrículas de educação profissional integrada ao ensino médio.

Fonte: Resumo técnico do Censo Escolar 2013. Inep/MEC. Matrículas da educação profissional técnica, nas modalidades concomitante, subsequente e integrada ao ensino médio.

Em Nota Técnica nº 1/2016, que trata das Despesas Autorizadas para 2016 do Ministério da Educação, Cláudio Tanno registra que a ação *Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica*, que contempla o Pronatec, a cargo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), teve uma redução de 59,2% em relação à Lei Orçamentária de 2015 (LOA 2015). (Tanno, 2016)

Ao comparar as dotações autorizadas, em valores correntes, para expansão e reestruturação física das redes públicas de EPT em 2013 (R\$365 milhões), 2014 (R\$1,2 bilhão), 2015 (R\$787 milhões) e 2016 (R\$474 milhões) fica evidente que já está em curso uma forte desaceleração da ampliação da oferta pública nessa modalidade de educação.

Quanto à Bolsa-Formação do Pronatec, é possível identificar um incremento na dotação autorizada de R\$2,9 bilhões em 2013 para R\$3,6 bilhões em 2014 e, em seguida, para R\$3,9 bilhões em 2015. Em 2016, a dotação autorizada caiu para R\$1,6 bilhão⁸.

Entre todas as ações contempladas no Pronatec, foram investidos cerca de 15 bilhões de reais no período 2011-2015, conforme a tabela abaixo:

Tabela 2 – Investimento no Pronatec (2011-2015)

| Iniciativa | Investimento no período |
|---|-------------------------|
| Bolsa-Formação | 8.284.725.453,81 |
| Expansão e reestruturação da rede federal | 5.199.892.371,84 |
| Rede e-Tec Brasil | 556.567.615,83 |
| Brasil Profissionalizado | 1.049.931.687,80 |
| Total | 15.091.117.129,28 |

⁸ Os dados relativos às dotações orçamentárias de ações que abrangem o Pronatec foram fornecidos pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados e extraídos do Siafi/Siopi em 22/09/2015. Foram consideradas as ações 20RW-Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica, 20RG-Expansão e Reestruturação de Instituições Federais de Educação Profissional, e 8652-Modernização da Rede Pública Não Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica.

Bolsa-Formação

A grande novidade do Pronatec é a Bolsa-Formação, que custeia matrículas em vagas existentes nas redes de EPT. É a iniciativa de maior impacto na implantação e no orçamento do Programa, com cerca de 50% das matrículas realizadas. Há duas modalidades de Bolsa-Formação, uma financia cursos técnicos de nível médio para estudantes e a outra, cursos de qualificação profissional (presenciais, com mínimo de 160 horas, conforme o Guia Pronatec de Cursos FIC) para trabalhadores. (Brasil, 2013).

No caso das instituições privadas, há o pagamento das mensalidades mediante confirmação mensal da frequência dos estudantes. No caso das redes públicas e serviços nacionais de aprendizagem, o MEC repassa recursos correspondentes ao custo total por estudante – incluindo profissionais e materiais. Em alguns casos, o valor da hora-aluno subsidia despesas de assistência estudantil, relativas à alimentação e ao transporte.

Para os cursos técnicos ofertados na forma integrada ou concomitante ao ensino médio, cujo público-alvo são os estudantes dessa etapa na rede pública, cabe às Secretarias Estaduais de Educação realizar o processo seletivo e registrar os aprovados no Sistema de Informações da Educação Profissional (Sistec). Para os cursos técnicos subsequentes, são disponibilizadas vagas no Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec). A seleção pelo Sisutec ocorre em duas chamadas e a prioridade é dada pela ordem decrescente da nota obtida pelo candidato no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem). Por sua vez, os cursos FIC também são registrados no Sistec, mas a seleção e registro dos candidatos é responsabilidade dos parceiros demandantes.

Três grandes grupos de atores se relacionam no modelo de gestão estruturado pelo MEC para implantação da Bolsa-Formação: os beneficiários, os ofertantes e os demandantes. Os dois primeiros grupos estão descritos na Lei do Pronatec. Quanto ao último grupo, em 2015, formavam a “rede de parceiros demandantes” quinze Ministérios e as Secretarias Estaduais e Distrital de Educação.

A participação desses parceiros/instituições é consubstanciada em ato formal para que cumpram as atribuições de mapeamento das demandas, mobilização, realização de seleção e pré-matrícula dos beneficiários, além de monitoramento da execução dos cursos e articulação de estratégias para que os egressos tenham acesso às oportunidades ocupacionais identificadas no mapeamento.

As necessidades de formação dessas instituições foram organizadas pelo MEC em modalidades de demanda no âmbito do Pronatec. As necessidades de cada um dependem, obviamente, de sua missão institucional ou da execução de determinadas ações governamentais. Por exemplo, no período de preparação para a Copa do Mundo, o Ministério do Turismo foi um forte demandante, com premência de atendimento de formação profissional nas cidades que sediariam os jogos de futebol.

Cada demandante deve aplicar critérios e procedimentos que assegurem a distribuição das vagas pactuadas para o público que se deseja focalizar. Em suma,

“[...] a oferta de cursos por intermédio da Bolsa-Formação está diretamente relacionada a outras políticas, programas, planos ou ações, tais como o Plano Brasil sem Miséria, voltado ao atendimento de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza; o Seguro-Desemprego, para atendimento de beneficiários que solicitam o benefício a partir da segunda vez; o Programa Viver sem Limite, que prevê o atendimento prioritário de pessoas com deficiência; o Programa Nacional de Educação no Campo – PRONACAMPO, que focaliza populações do campo; o Plano Brasil Maior voltado à política industrial, tecnológica e de comércio exterior; dentre outros com recorte de gênero, raça, ocupação e geração.” (Gallindo, Feres e Schroeder, p. 31)

Além da caracterização genérica de estudantes e trabalhadores, a Lei nº 12.513/2011 estabelece como grupo prioritário no âmbito do Pronatec os beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Determina ainda que seja estimulada a participação das pessoas com deficiência e das mulheres

responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas de transferência de renda, bem como sejam contemplados nas ações do Programa os povos indígenas, as comunidades quilombolas e os adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas.

Face ao perfil desses grupos, que *grosso modo* são formados por pessoas em situação de vulnerabilidade social e com baixa escolaridade, um dos grandes demandantes do Pronatec é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). No caso do MDS, os interlocutores internos, que organizam a demanda por cursos em Estados e Municípios, são os Centros de Referência de Assistência Social (Cras).

O Pronatec para o público do Plano Brasil Sem Miséria (Pronatec-BSM), modalidade de demanda do MDS, volta-se para cursos de qualificação profissional de curta duração direcionados às pessoas inscritas no Cadastro Único para Políticas Sociais (CadÚnico), majoritariamente constituído por beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF).

A experiência do Pronatec/BSM é relevante, dentre as várias modalidades de implementação desse Programa, pelo seu alcance em termos de escala e de disseminação territorial. Entre 2011 e 2014, foram realizadas um total de 1,3 milhão de matrículas em 3.420 Municípios, abrangendo mais de 600 tipos de cursos FIC, sendo o Sistema S o principal ofertante, com destaque para o Senai (39%), o Senac (33%), a Rede Federal (17%) e o Senat (6%). (Varella e outros, 2015)

É interessante conhecer a arquitetura institucional de pactuação de vagas no âmbito do Pronatec/BSM. O órgão municipal responsável pela gestão do Programa avalia a demanda do mercado de trabalho local e o perfil socioeconômico da população inscrita no CadÚnico. Com base nessas informações, o Município formula sua proposta de demanda e negocia diretamente com as unidades ofertantes os cursos a serem disponibilizados no Sistema de Informações da Educação Profissional (Sistec).

Em 2014, esse processo foi alterado, pois foram identificados alguns problemas na sua condução. Primeiro: a fragilidade dos governos municipais em formular a demanda de cursos a serem ofertados pelas instituições de ensino. Segundo: os ofertantes, de modo geral, detêm maior conhecimento sobre o mercado local, o que compensa a fragilidade do poder público local, mas permite que tenham grande influência na definição dos cursos, inclusive para a disponibilização apenas dos chamados “cursos de prateleiras”, aqueles que já constam do portfólio da instituição. A proposta do MDS para a implementação do Pronatec/BSM é que a definição de cursos considere não somente as perspectivas ocupacionais da localidade, mas também um olhar voltado para as especificidades do público que é beneficiário das ações do Ministério. (Varella e outros, 2015)

Assim, a pactuação deixou de ser feita de forma direta entre os Municípios e as instituições de ensino. Para viabilizar a organização da demanda nos Municípios, passaram a ser disponibilizados, no portal do Plano Brasil sem Miséria, boletins com informações sobre o mercado de trabalho local, elaborados com base na Relação Anual de Informações Sociais (Rais) e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (Caged). Teoricamente, essas informações devem ser analisadas em conjunto com o levantamento das vocações econômicas e dos projetos de investimentos naquela região. Segundo o MDS, é uma tentativa de fortalecer e subsidiar as decisões locais, sem que elas necessariamente tenham de estar submetidas aos cursos fechados que as instituições já têm disponíveis, como se viu acima.

O conjunto dos dados levantados pelos Municípios forma então o mapa das demandas identificadas, que são inseridas em um sistema do MDS e submetidas à homologação do MEC. A partir do mapa das demandas, as instituições ofertantes selecionam os cursos que poderão oferecer em cada Município a partir de sua *expertise*. Cabe ao demandante monitorar a execução dos cursos e articular estratégias para que os egressos acessem oportunidades ocupacionais identificadas no mapeamento da demanda.

Como se depreende da descrição acima, há um papel fundamental exercido pelo poder público local na implementação do Pronatec/BSM. Varella e outros (2015) destacam:

“Com efeito, o poder dos governos municipais em negociar cursos a partir da demanda de mão-de-obra e das aspirações formativas dos alunos é reduzida. Quanto à dimensão da demanda por força de trabalho, não foi verificada, por parte da gestão municipal da maioria dos Municípios visitados, leitura estratégica, baseada em dados, sobre a dinâmica do mercado local para direcionar a oferta de cursos. Em suma, foi constatado que esse mapeamento da demanda por mão de obra parece não estar ao alcance das secretarias municipais de assistência social. Há ainda um longo caminho a ser percorrido, em especial, nos Municípios de médio e grande porte, onde a comunicação entre as esferas governamentais e privadas são mais complexas e distantes”. (p. 109-110)

Outras fragilidades da execução municipal apontadas pelo estudo são o fato de haver pouco ou nenhum acompanhamento dos alunos após o início dos cursos, bem como falta de controle mais rígido sobre a qualidade do material didático e das condições disponíveis para as aulas práticas.

Parte das críticas é similar àquelas relacionadas a outras ações governamentais que envolvem a participação dos poderes públicos municipais, falta de recursos humanos qualificados e falta de articulação entre os atores locais.

O processo de pactuação de vagas, tal como descrito acima, configura um mecanismo diferenciado para estabelecer aderência entre a demanda e a oferta de educação profissional. A estrutura possibilita que as regiões sejam assistidas de forma menos ‘engessada’, partindo de informações da realidade, considerando a dimensão geográfica, os dados históricos de emprego formal e não formal e as demandas geradas em decorrência de novos investimentos. ‘Empodera’ as localidades, para usar um termo ainda não incorporado aos dicionários da língua pátria.

Exige, contudo, uma atuação mais efetiva e mais articulada por parte da gestão municipal, além de implicar um custo, em termos de tempo de aprendizagem, para os atores locais, o que nem sempre é possível dada a tradição de descontinuidade da ação governamental no Brasil.

Há, ainda, críticas sobre a aderência obtida pelo Pronatec entre os cursos ofertados e as necessidades do mercado de trabalho. O Ministro Mendonça Filho, atual Ministro da Educação, anunciou que deverá promover mudanças no desenho do Programa, entre outras razões, porque avalia haver desconexão entre as duas pontas do processo⁹.

Com o objetivo de dar racionalidade à organização da oferta, o MEC criou o “Guia Pronatec de Cursos FIC”. O documento vem sendo atualizado ao longo da execução do Programa, a partir da demanda por novos cursos. Em 2011 havia 428 cursos e a edição de 2015 contava com mais de 600. Para cada um, são descritos denominação, carga horária, perfil de conclusão, requisitos para acesso e respectivas ocupações, conforme a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Gallindo, Feres e Schroeder (2015) informam que, dentre as ações de monitoramento do Pronatec/Bolsa-Formação, insere-se a análise frequente de alguns indicadores, tais como a relação entre vagas pactuadas e matrículas realizadas, Municípios alcançados, tipos de cursos mais ofertados e cursos mais procurados, considerando os dados do Sistema de Informações da Educação Profissional (Sistec), construído em 2008 e redimensionado recentemente para atender às necessidades do Pronatec.

Entre as ações de monitoramento, os autores também destacam as visitas *in loco* por duplas de avaliadores, que coletam informações para alimentar um instrumento de acompanhamento da oferta, abrangendo análise documental e entrevistas.

⁹ Ver entrevista do Ministro da Educação Mendonça Filho à Revista Veja, Páginas Amarelas, edição de 27/07/2016.

PRONATEC: AVALIAÇÃO E DESAFIOS

Entre os objetivos definidos para o Pronatec pela Lei nº 12.513/2011, destacam-se:

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.

Não há uma avaliação mais abrangente, que preste contas sobre os resultados alcançados pelo Pronatec *vis-à-vis* os objetivos definidos na legislação. Essa é uma importante lacuna na gestão do Programa diante do porte que a proposta assumiu. Há, no entanto, alguns dados e documentos disponíveis que podem ajudar a rascunhar um cenário.

O primeiro registro a ser feito é o cumprimento das metas estabelecidas. Conforme já mencionado anteriormente, entre 2011 e 2014, o Pronatec alcançou a meta inicialmente estipulada de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e 5,8 milhões (72%) em cursos FIC. Especificamente na Bolsa-Formação, cuja meta para o mesmo período era de 2,6 matrículas em cursos FIC e 400 mil matrículas em cursos técnicos, os números alcançados foram 3,4 milhões e 975 mil, respectivamente. Trata-se de proposta exitosa do ponto de vista dos números alcançados, em prazo bastante curto. Houve, assim, uma considerável ampliação das oportunidades de educação profissional no País.

O governo pecou ao não associar a disseminação de evidências sobre a qualidade dos cursos ao crescimento acelerado das matrículas. Desde sempre pairaram sobre o Pronatec não somente os olhos vigilantes que perscrutam um programa-vitrine, com orçamento na casa do bilhão, como também as expectativas não cumpridas do Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor) e do Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Implementado na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o Planfor, segundo Schwartzman e Castro (2013), teve “[...] resultados pífios, seja no impacto sobre o emprego seja na renda percebida pelos graduados”.

Cassiolato e Garcia (2014) afirmam que

“[N]o 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.” (p.35)

Certamente o governo considerou que a reconhecida qualidade da rede pública de educação profissional e a expertise desenvolvida pelas instituições do Sistema S ofereciam a necessária garantia de um padrão elevado nos cursos ofertados. Ocorre que o Pronatec, além da rápida evolução das matrículas, logo teve o espectro de ofertantes ampliado, para incluir também as instituições privadas de ensino superior.

Afora o controle sobre a rede de ofertantes, a Lei nº 12.513/2011 trazia outros comandos que se beneficiavam das lições aprendidas com as experiências anteriores de qualificação profissional. Um deles é a exigência de carga horária mínima de 160 horas para os cursos FIC, uma tentativa de evitar os cursos rápidos e inócuos do passado. À medida que o orçamento do Programa foi ampliado, cresceu a demanda por informações sobre o destino dos egressos.

Feres (2015) menciona três desafios atuais para a gestão do Pronatec. O primeiro relaciona-se à garantia da qualidade na oferta dos cursos; o segundo consiste em fazer com que a oferta reflita a demanda por formação profissional nas diversas regiões do País; finalmente, o terceiro diz respeito às efetivas oportunidades ocupacionais a que terão acesso os egressos dos cursos.

Para lidar com o tema da qualidade, o autor aponta a implantação de um sistema de avaliação da educação profissional e tecnológica no País. A criação desse sistema está prevista na estratégia 11.8 do Plano Nacional de Educação, mas é tarefa complexa diante da diversidade de cursos existentes nessa modalidade de educação.

Para o alinhamento entre oferta e demanda, segundo Feres, concorrem a identificação de demandas por profissionais nas diversas áreas ocupacionais das micro e mesorregiões do País, a realização de estudos sobre comportamento e perspectivas do mercado de trabalho em âmbito nacional e regional no curto e médio prazos, bem como o levantamento sobre a trajetória dos egressos. Acrescenta o autor:

“Os estudos sobre o comportamento do mercado já foram iniciados, por meio da elaboração do Mapa da Educação Profissional que está sendo elaborado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), por solicitação do MEC. Os estudos de egressos estão em fase inicial, pois não devem ser aplicados a estudantes que recém concluíram seus cursos. Nesse sentido, a avaliação quanto à relevância dos cursos do Pronatec e quanto às perspectivas ocupacionais dos egressos se torna parte integrante do processo de avaliação da política, a partir de 2015.

Para superar o terceiro desafio, o Pronatec precisa ir além da formação profissional de qualidade e criar condições para que os egressos dos cursos possam ser encaminhados para oportunidades ocupacionais, via processo de intermediação eletrônica de mão de obra. Como este processo no âmbito do governo federal é da competência MTE, estão em curso ações de articulação entre o MEC e o MTE.” (Feres, 2015, p.90-91)

Um ponto de destaque é o desenho do Programa, que articulou um amplo conjunto de instituições ofertantes de educação profissional, bem como sua estrutura de governança, que vem integrando vários atores responsáveis pela execução de políticas públicas, como o MDS (Brasil sem Miséria), a Secretaria de Direitos Humanos (Viver Sem Limite), o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (Plano Brasil Maior), o Ministério do Trabalho e Emprego (Seguro-Desemprego), e o Ministério do Desenvolvimento Agrário (Pronacampo), entre outros. Estabelecer, aperfeiçoar e tornar funcional esse tipo de articulação ampla com ofertantes e demandantes é um processo moroso e desgastante, mas bastante oportuno no caso da educação profissional.

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

O advento do Pronatec ajudou a consolidar a agenda de interiorização e democratização da oferta de cursos de EPT, lançada no primeiro mandato do Presidente Luís Inácio Lula da Silva. Em janeiro de 2014, havia 562 campi da Rede Federal de EPT, instalados em 512 Municípios brasileiros. De acordo com Cassiolato e Garcia (2014), a ideia era que cada uma das 558

microrregiões brasileiras pudesse contar com ao menos um *campus* de instituto federal.

A expansão e a reestruturação da Rede Federal inovaram ainda na estrutura *multicampi* e nas atribuições dos Ifets, que passaram a atuar na formação técnica de nível médio, em cursos superiores de tecnologia e em licenciaturas, na pós-graduação e na formação inicial e continuada de trabalhadores. Seria oportuna a realização de estudos para conhecer os avanços e os desafios enfrentados por essas instituições, criadas pela Lei nº 11.892, de dezembro de 2008.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Ministério da Educação divulgaram, em 2015, um conjunto de pesquisas sobre o Pronatec/Bolsa-Formação, uma das vertentes do Programa. (Montagner e Muller, 2015)

Esses estudos avaliaram a oferta de cursos de formação inicial e continuada (FIC) e os cursos de nível técnico concomitante, na modalidade Bolsa-Formação, para pessoas beneficiárias dos programas de transferência de renda do Governo Federal, enfocando seu papel para inclusão produtiva urbana. A estratégia de inclusão produtiva do Programa Brasil Sem Miséria (BSM), executado pelo MDS, baseia-se na promoção do acesso ao emprego, do empreendedorismo individual e do trabalho associativo.

Em uma pesquisa qualitativa, foram identificados três perfis sociais dominantes de alunos no Pronatec/BSM. O primeiro é formado por alunos jovens escolarizados, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Eles ocupam o que o MDS chama de “franjas superiores do Cadastro Único” (renda familiar per capita de meio salário mínimo) e proveem de famílias um pouco mais estáveis financeiramente. Já concluíram ou estão concluindo o ensino médio e buscam cursar a educação profissional como alternativa para a falta de experiência profissional e para conseguir uma melhor oportunidade no mercado de trabalho, sem precarização da relação laboral.

O segundo perfil é o de mulheres mais velhas, com baixa escolaridade e filhos em idade escolar. Elas ocupam as “franjas inferiores do CadÚnico” (renda familiar *per capita* abaixo de R\$140,00). Em decorrência das responsabilidades familiares, abandonam mais facilmente os cursos, em especial se são chefes de famílias monoparentais.

“Devido a seu perfil de cuidadoras com baixa escolaridade e pouca experiência profissional, suas estratégias de inserção produtiva envolvem ocupações com maior flexibilidade de horário e menor grau de formalização. Em consequência, buscam cursos como salgadeiro,

manicure, corte e costura, entre outros, que lhes possibilitem ter autonomia. Entretanto, a autonomia laboral envolve frequentemente a capacidade de adquirir seus instrumentos de trabalho, de sorte que o acesso ao microcrédito – algo que elas ou desconhecem ou têm dificuldade em obter – se constitui como gargalo importante à inclusão produtiva desse público.” (Varella e outros, 2015, p. 100)

O terceiro perfil mais encontrado nas trajetórias analisadas pela pesquisa foi o de homens mais velhos. Esse é tipicamente um homem de meia idade, chefe de família, com baixa escolaridade, com inserção informal no mercado de trabalho, transitando entre empregos precários e pouco duradouros. Segundo a pesquisa, “poucos dependem exclusivamente do Bolsa Família para sobreviver, mas muitos recebem o benefício, especialmente em função do número de filhos – assim, seria possível dizer que eles ocupam lugar intermediário entre o primeiro e o segundo perfil”. (Varella e outros, 2015, p. 100)

De fato, compreender a diversidade de expectativas dos alunos do Pronatec parece relevante para entender e avançar nas questões relativas à empregabilidade dos egressos. Para os mais jovens escolarizados, a certificação em um curso pode compensar a inexperiência e abrir melhores possibilidades de qualificação profissional e inserção no mercado.

Para os homens mais velhos, certamente muitos com conhecimentos práticos, o certificado pode funcionar como um “reconhecimento de saber”, já que a escassa escolaridade formal tende a limitar o acesso ao emprego. Muitos, diz o estudo, após a conclusão do curso do Pronatec/BSM, sentem-se motivados a voltar a estudar e procuram programas de educação de jovens e adultos, o que se configura em efeito desejado do ponto de vista da política educacional.

Por fim, para as mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar, parece mais conveniente a oportunidade de gerar renda com autonomia em relação ao tempo e ao espaço onde se exerce o trabalho. Como alerta a pesquisa, na prática, as realidades individuais são sempre mais complexas que as tentativas de agrupá-las em sínteses. Esses perfis, contudo, são pistas a serem exploradas em novos estudos sobre os beneficiários do Pronatec.

O estudo aponta que a desistência é mais comum entre alunos mais velhos, que estão há muito tempo longe dos bancos escolares. Esse diagnóstico é coerente com as avaliações da EJA. Outros fatores que influenciam a evasão são a precariedade do transporte público, que dificulta o cumprimento dos horários dos cursos, e a falta de informação mais qualificada sobre o teor dos cursos antes da confirmação da pré-matrícula. (Varella e outros, 2015)

Entre as recomendações que o estudo apresenta para aperfeiçoamento do Pronatec/BSM, destacamos:

- i) na gestão – “instituir mecanismos de acompanhamento, fiscalização e de controle do processo de pactuação, uma vez que aí estão alocados interesses que podem ser divergentes, ou seja, parece necessário instituir mecanismos que garantam como resultado do processo de pactuação a perspectiva do interesse público. Uma alternativa pode ser um comitê interinstitucional gestor de pactuação”;
- ii) na operação local – “estimular maior participação na aula inaugural e na formatura”, oportunidades que podem ser utilizadas para fins motivacionais e de coleta de informações;
- iii) na oferta de cursos – “realizar, quando necessário, nivelamento educacional das turmas ofertadas, visto que os cursos abarcam alunos com diferentes níveis de escolaridade”;

- iv) na articulação com o mercado de trabalho – “reforçar parcerias com o Sistema Nacional de Emprego (SINE), com sindicatos de empresas e comércio, bem como com secretarias municipais para ajustar oferta às demandas do mercado” (Varella e outros, 2015, p. 121-125)

O MDS também levantou dados sobre o rendimento do público do Pronatec/Bolsa-Formação nos cursos, utilizando indicadores tradicionais do sistema regular de ensino: taxas de aprovação, conclusão e abandono. Foram consideradas as matrículas de cursos realizados/encerrados entre outubro de 2011 e junho de 2014 (1,9 milhão de matrículas)¹⁰. No geral, a taxa de conclusão foi de 79% e, do total de estudantes que concluíram os cursos, a taxa de aprovação foi de 87%. (Sousa e outros, 2015, p.152)

Segmentando a análise apenas para o público do Pronatec/BSM, que abrange inscritos no Cadastro Único e beneficiários do Bolsa Família, a taxa de conclusão foi de 80% e a taxa de aprovação foi de 87,7%.

Um novo recorte, de modo a identificar apenas os beneficiários do Bolsa Família que tiveram acesso à Bolsa-Formação do Pronatec, informa que a taxa de conclusão foi de 81,4% e taxa de aprovação de 88,3%.

Taxas de conclusão/abandono e aprovação/reprovação de cursos encerrados do Pronatec/Bolsa-Formação, segundo demandantes – Brasil, outubro/2011 a junho/2014.

| | Taxa de Conclusão | Taxa de Abandono | Taxa de Aprovação | Taxa de Reprovação |
|----------------|----------------------|---------------------|----------------------|-----------------------|
| Bolsa Formação | 79,0 | 21,0 | 87,1 | 12,9 |
| BSM | 80,3 | 19,7 | 87,7 | 12,3 |
| Não BSM | 77,8 | 22,2 | 86,5 | 13,5 |

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Fonte: Sousa e outros, p. 152

¹⁰ Do total de 2,8 milhões de matrículas efetuadas no Bolsa-Formação, 1,9 milhão (67,8%) eram referentes a cursos já encerrados na data de extração dos dados, ocorrida em junho de 2014.

Taxas de conclusão/abandono de cursos encerrados do Pronatec/Bolsa-Formação, segundo demandantes e públicos atendidos – Brasil, outubro/2011 a junho/2014

| | Beneficiários do Bolsa Família | | Indivíduos apenas inscritos no CadÚnico | | Indivíduos não inscritos no CadÚnico | | Total de matrículas | |
|------------------|--------------------------------|------|---|------|--------------------------------------|------|-----------------------------|------|
| | Taxa de Conclusão/ Abandono | | Taxa de Conclusão/ Abandono | | Taxa de Conclusão/ Abandono | | Taxa de Conclusão/ Abandono | |
| Bolsa Formação | 81,4 | 18,6 | 79,3 | 20,7 | 76,5 | 23,5 | 79,0 | 21,0 |
| Pronatec BSM | 81,8 | 18,2 | 80,2 | 19,8 | 77,8 | 22,2 | 80,3 | 19,7 |
| Pronatec Não BSM | 80,8 | 19,2 | 78,2 | 21,8 | 75,9 | 24,1 | 77,8 | 22,2 |

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Fonte: Sousa e outros, p. 152

A taxa de abandono é de cerca de 20%, conforme o estudo de Sousa e outros (2015, p.152). Em recente entrevista, o Ministro Mendonça Filho considerou “altíssimo” o dado de que um em cada cinco estudantes desiste dos cursos do Pronatec¹¹. Trata-se, de fato, de um percentual significativo, mas visto de forma isolada informa pouco sobre os resultados do Pronatec. Uma interpretação mais útil à gestão do Programa exigiria a análise dos dados à luz da taxa de abandono ocorrida em iniciativas anteriores, como Planfor e PNQ, bem como das instituições ofertantes.

Anzolin e Kreling (2013) estudaram as taxas de evasão escolar, registradas em 2012, nos cursos da modalidade de aprendizagem industrial de uma unidade do SENAI em Santa Catarina. Identificaram que o número de estudantes evadidos na unidade avaliada, em relação ao número total de matriculados, correspondeu a 32,4%¹². O resultado, segundo os autores, estava muito acima da meta estabelecida pelo SENAI/SC para a modalidade no exercício de 2012, que era de 10%. “A evasão escolar média do SENAI/SC em 2012 de todas as unidades, na

¹¹ Ver entrevista do Ministro da Educação Mendonça Filho à Revista Veja, Páginas Amarelas, edição de 27/07/2016.

¹² “Identificou-se que a principal causa da evasão escolar, na unidade analisada, ocorreu devido ao advento do PRONATEC, que possibilitou a oferta de vagas gratuitas em cursos técnicos nos mesmos períodos que foram oferecidos cursos de aprendizagem, causando uma significativa migração de estudantes de uma modalidade para outra. Além da gratuidade do curso, os estudantes receberam, pelo PRONATEC, recursos financeiros para subsidiar transporte e alimentação, o que não é previsto nos cursos de aprendizagem, e também porque estes têm a expectativa de, ao final do curso, obter o diploma de técnico e não de aprendiz. O principal motivo da evasão escolar identificado tem relação com o segundo e o terceiro motivo: a necessidade de trabalhar devido à dificuldade financeira da família do estudante.” (Anzolin e Kreling, 2013, p.87)

aprendizagem industrial, totalizou 17,9%”.

Rafael Lucchesi, diretor-geral do Senai, afirma que a taxa de abandono do Pronatec, embora superior à “taxa histórica de evasão do Senai, de 5% a 10%, era esperada em função do perfil do público atendido”. Segundo ele, os beneficiários do Brasil sem Miséria atendidos pelo Pronatec são os que mais desistem dos cursos. “São alunos esforçados, mas com pouca base para acompanhar, trabalham com leitura de material técnico, que não é qualquer romance. É uma evasão que reflete as características de aprendizagem na educação brasileira em geral.”¹³

O Pronatec, considerado uma das vitrines eleitorais da Presidente Dilma Rousseff na campanha de 2014, foi foco de debate no período eleitoral. Em 19 de outubro de 2014, o jornal Folha de S.Paulo publicou uma matéria acerca do Programa sob o título “*Auditoria aponta descontrole em vitrine de Dilma*”.

No dia 20 de outubro de 2014, a Controladoria-Geral da União (CGU) divulgou uma nota de esclarecimento afirmando que o Relatório de Auditoria divulgado em agosto de 2014, ao contrário do noticiado, representava a “clara existência de controle, em dois níveis, coisa que só passou a existir nos últimos anos, exatamente porque o governo criou e garantiu autonomia à Controladoria: o controle primário a cargo do órgão gestor (no caso, o MEC) e o de segundo grau, ou de supervisão, que cabe à CGU”.

A leitura atenta do Relatório de Auditoria demonstra que a CGU sugere um conjunto de medidas necessárias ao aperfeiçoamento da gestão do Pronatec, à luz do forte crescimento que ocorreu em 2013 (195% em relação ao número de parceiros ofertantes de 2012), com a entrada da rede privada de educação superior no desenvolvimento de ações de educação profissional, além da ampliação dos recursos executados pelo Programa (ver tabelas abaixo). Aponta ainda que o

¹³ “Programa de ensino técnico tem evasão de 19%”. Jornal Valor Econômico de 16 set 2013. Disponível em <http://www.insper.edu.br/noticias/programa-de-ensino-tecnico-tem-evasao-de-19/>. “MEC diz trabalhar para diminuir evasão nos cursos do Pronatec”. Jornal Folha de São Paulo de 1º jun 2014. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/educacao/2014/06/1463281-mec-diz-trabalhar-para-diminuir-evasao-nos-cursos-do-pronatec.shtml>. Consultados em 05 ago 2016.

quadro de servidores da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec/MEC), responsável pela implementação do Pronatec, é insuficiente para fazer frente às missões atribuídas ao órgão.

Tabela 1 – Evolução anual do número de parceiros ofertantes que receberam recursos/créditos do Pronatec Bolsa-Formação, 2011 a maio/2014

| 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------|------|------|------|
| 20 | 62 | 183 | 189 |

Fonte: FNDE Data de referência (maio/2014)

Tabela 3 – Transferências anuais aos parceiros ofertantes, 2011 a maio/2014 (R\$)

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

Fonte: FNDE Data de referência (maio/2014)

No Relatório da CGU lê-se que:

“A SETEC realiza avaliações contínuas, inclusive com visitas in loco e registros em sistema informacional próprio, para se certificar que os objetivos do Pronatec Bolsa-Formação estão sendo cumpridos, contudo a falta de normatização dos parâmetros de qualidade exigidos para a consecução do Projeto e aprovação da prestação de contas, os termos de adesão/cooperação genéricos e a falta de metas e indicadores que demonstrem a situação futura desejada com a execução do Pronatec Bolsa-Formação, traz risco ao adequado desempenho das atividades de monitoramento do Programa, como por exemplo, a consolidação de critérios objetivos para a priorização dos cursos pactuados, inclusive por região, uma vez que a SETEC tem também a função de cooperar com os parceiros demandantes no atendimento de suas necessidades.”

Dessa forma, conclui-se que os controles internos instituídos no âmbito do Pronatec Bolsa-Formação podem ser aperfeiçoados, a partir do cumprimento das recomendações apresentadas neste relatório.” (Brasil, 2014, p. 16)

Mais adiante, ao concluir o relatório, a CGU afirma que com a implantação do Pronatec

“[...] verificou-se uma maior democratização das oportunidades educacionais a cursos FIC e técnicos, contudo, foram identificadas oportunidades de melhoria nas bases que sustentam os mecanismos de governança postos à disposição da SETEC/MEC para o desempenho eficiente da Bolsa-Formação. Dessa forma, foi recomendada a Secretaria a adoção de medidas saneadoras relacionadas, principalmente, com o custo, a qualidade dos serviços educacionais, a confiabilidade das informações do Programa e com o quadro de profissionais responsáveis pela coordenação, monitoramento e avaliação da Bolsa-Formação.” (Brasil, 2014, p. 19)

O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou auditoria para verificar a regularidade da aplicação de recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec. Em seu voto, a relatora Ana Arraes apontou deficiências em oito aspectos de gestão do Programa, a saber: i) seleção de profissionais para exercer atividades no Pronatec; ii) sobreposição de carga horária de servidores efetivos dos institutos federais com as atividades do Programa; iii) documentação e termo de confirmação de matrícula assinado pelos participantes dos cursos; iv) realização do procedimento de reconfirmação de matrículas com cancelamento de desistentes; v) prestação de assistência estudantil aos beneficiários do Bolsa-Formação; vi) regularidade na execução de despesas por secretarias estaduais; e vii) tempestividade e suporte em sistemas para as prestações de contas dos recursos de transferência direta (Bolsa-Formação).

O relatório de auditoria do TCU registra que a Setec/MEC já está fazendo mudanças estruturantes na implementação da Bolsa-Formação, em decorrência de processos de discussão com os atores da rede de EPT e de recomendações dos órgãos de controle.

A Portaria MEC nº 817, de agosto de 2015 (editada em substituição à Portaria MEC nº 168/2013), cria o Índice Institucional de Conclusão, fixa a obrigatoriedade da reconfirmação de frequência periódica, via Sistec, por parte de todos os estudantes do Programa; e institui a previsão de realização de pesquisa de egressos pelas instituições ofertantes.

A mudança estabelece que as instituições ofertantes passam a atuar com uma meta de 85% de taxa de conclusão de curso por unidade ofertante para garantir 100% dos valores repassados. Com o Índice Institucional de Conclusão, o MEC pretende motivar as instituições a reduzirem a taxa de evasão de seus cursos.

Os estudos divulgados pelo MDS sobre o Pronatec/Bolsa-Formação tiveram pouca repercussão na mídia. Por outro lado, uma avaliação divulgada na mesma época (*“Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho”*), no segundo semestre de 2015, pela Secretaria de Política Econômica/Ministério da Fazenda (SPE/MF), ganhou editorial do jornal O Estado de S.Paulo, em 29 de outubro de 2015, sob o título *“Os pífios efeitos do Pronatec”*.

O trabalho teve como foco o Bolsa-Formação, no período entre outubro de 2011 a junho de 2013. Avaliou-se a situação de 160 mil pessoas que foram demitidas, se matricularam ou se pré-matricularam em cursos no Pronatec e depois conseguiram se reintegrar ao mercado de trabalho com carteira assinada.

Na divulgação do estudo, o Secretário-Adjunto da SPE/MF, Fernando Holanda Barbosa Filho, apresentou as seguintes conclusões:

1. “O programa foi bem-sucedido na rápida expansão de sua cobertura.
2. O programa se mostrou focalizado em atender indivíduos menos favorecidos (elevado número de matrículas de indivíduos com os menores salários de desligamento).
3. As estatísticas descritivas mostram que o grupo de trabalhadores que se inscrevem no programa apresentou maior probabilidade de encontrar um novo emprego formal.

4. Resultado similar ocorre com relação ao ganho salarial entre os inscritos e os não inscritos no programa.
5. No entanto, estes resultados devem ser vistos com a devida reserva, porque a decisão de participação no programa não é aleatória. Isto pode causar um viés de seleção que torna a comparação direta entre inscritos e não inscritos inadequada.” (Barbosa Filho, 2015)

O estudo da SPE/MF tinha por fito analisar a efetividade do Programa a partir de dados sobre a reinserção de egressos no mercado de trabalho formal, comparando-os com um grupo de controle (conjunto de trabalhadores que se pré-matricularam, mas não tiveram sua matrícula confirmada posteriormente).

Sobre essa comparação, a conclusão foi que os resultados revelaram não haver diferença estatística significativa entre as probabilidades de reinserção no mercado de trabalho formal entre o grupo dos inscritos que cursaram e o grupo de controle, na maioria dos Estados e eixos tecnológicos. Mesma dinâmica foi verificada com relação aos ganhos salariais.

O autor destaca algumas considerações que devem contextualizar a interpretação dos resultados de sua pesquisa:

- “1. O grupo de controle utilizado pode ser viesado devido a decisões realizadas pelos trabalhadores durante o curso. Este possível viés não está controlado na análise.
2. O período analisado trata dos egressos da fase inicial do programa, entre outubro de 2011 e junho de 2013, no qual o mercado de trabalho esteve bastante aquecido. O mercado de trabalho aquecido pode ter colaborado para a redução da taxa de desemprego de trabalhadores pouco qualificados. Isto pode reduzir o impacto do programa tanto da reinserção no mercado formal de trabalho como nos ganhos salariais.
3. A janela de análise de pouco mais de dois anos pode não ser suficiente para captar os efeitos do programa tanto na reinserção no mercado formal de trabalho quanto nos ganhos salariais.
4. Por último, é possível que ganhos salariais obtidos com base no programa somente sejam detectados após maior período no emprego e não apareçam nos salários de admissão.” (Barbosa Filho, 2015)

As conclusões sobre o impacto da educação profissional sobre a trajetória dos egressos é tema complexo. Em 2007, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) utilizou a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD) para conhecer a experiência de educação profissional da população brasileira. Naquele ano, havia cerca de seis milhões de estudantes em cursos de educação profissional e outros 31 milhões que já haviam frequentado algum curso no passado. A grande maioria dos cursos eram de qualificação profissional, identificados neste texto como cursos FIC.

Schwartzman e Castro (2013, p. 599) relatam que, apesar dos benefícios dos cursos de qualificação profissional, o levantamento da PNAD mostrou que: 10% dos respondentes não concluíram o curso; 55% das pessoas que fizeram os cursos declararam que não trabalhavam na área em que estudaram; a taxa de desemprego era mais elevada entre os que fizeram algum curso de formação profissional quando comparada à taxa daqueles que não fizeram curso, em especial os não concluintes do Ensino Médio.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste texto, foram abordados aspectos que permitem apontar alguns avanços decorrentes da criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (Pronatec), por meio da Lei nº 12.513, de 2011.

O Programa vem contribuindo como política pública para ampliar a oferta de educação profissional no Brasil e deve ser considerado uma proposta exitosa do ponto de vista dos números alcançados, em prazo bastante curto. Entre 2011 e 2014, o Pronatec alcançou a meta inicialmente estipulada de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões (28%) em cursos técnicos e 5,8 milhões (72%) em cursos FIC. Especificamente na Bolsa-Formação, cuja meta para o mesmo período era de 2,6 matrículas em cursos FIC e 400 mil matrículas em cursos técnicos, os números alcançados foram 3,4 milhões e 975 mil, respectivamente.

O desenho do Programa também se destaca como um avanço para a educação profissional, que sempre patinou entre ações pontuais, desarticuladas e descontínuas. O Pronatec articula um amplo conjunto de instituições ofertantes de educação profissional, além disso sua estrutura de governança na organização da demanda é integrada por vários atores responsáveis pela execução de políticas públicas, como órgãos federais e gestores locais. A oferta de cursos segue parâmetros estabelecidos que resultam de aprendizagens do passado, como carga horária mínima elevada e organização de catálogo institucional periodicamente atualizado.

Em geral, estabelecer e ajustar progressivamente esse tipo de articulação ampla entre ofertantes e demandantes de cursos é um processo complexo, mas importante para fortalecer e expandir a educação profissional no Brasil.

Esses avanços na organização da oferta podem contribuir para pavimentar o caminho em direção a itinerários formativos no âmbito dessa modalidade, combinando as diferentes formas de educação profissional ao longo da trajetória de vida do aluno/trabalhador. Com esse olhar mais abrangente sobre a política pública de educação profissional é possível compreender os ganhos intrínsecos à articulação que foi construída no Pronatec. A mudança é bem-vinda porque se adequa bastante à ideia de desenvolvimento profissional contínuo.

A organização gradual de cursos por itinerário formativo visa, fundamentalmente, à ampliação das possibilidades de aproveitamento de estudos, à certificação profissional e, sobretudo, à elevação de escolaridade.

As características assumidas pelo Pronatec colaboram ainda para o reconhecimento definitivo de que modelos de oferta dessa modalidade de ensino tendem a ser complexos e diversificados para atender às múltiplas demandas do mundo do trabalho e, por que não dizer, aos diferentes projetos de vida do seu público.

Por outro lado, há muito a fazer. A começar por uma avaliação mais abrangente, que preste contas dos resultados alcançados *vis-à-vis* os objetivos definidos na legislação, bem como informe sobre a qualidade dos cursos que estão sendo ofertados e o impacto sobre as trajetórias dos egressos.

O Programa foi bem-sucedido na rápida expansão de sua cobertura e na focalização, mas deve avançar na gestão, instituindo melhores mecanismos de acompanhamento, de controle do processo de pactuação, de monitoramento da realização dos cursos e de incremento de estratégias voltadas à inserção e reinserção profissional dos egressos. Reparos na gestão estão sugeridos em estudos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), em relatórios da Controladoria Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU), todos mencionados neste artigo.

À articulação intragovernamental e intrafederativa, que tem encontrado bom espaço no Pronatec, seria interessante adensar a interlocução com o setor privado para que a oferta de cursos esteja bastante ajustada à demanda ocupacional no mercado de trabalho.

Há que se caminhar na avaliação da qualidade dos cursos ofertados, o que certamente se insere em um desafio maior que é a criação de um sistema nacional de avaliação da educação profissional. O Secretário de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação afirmou, em audiência pública realizada pela Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, em 5 de maio de 2015: “Não adianta termos vaga, temos que ter matrícula; não adianta termos matrícula, temos que ter estudantes que concluam bons cursos”. Cabe ratificar, que não basta que concluam: é indispensável que recursos públicos investidos nesses cursos estejam oferecendo uma formação de qualidade aos alunos.

Outro ponto em que se pode e deve avançar é a oferta de educação profissional integrada à educação de jovens e adultos. Em 2009, as matrículas de EJA-fundamental e EJA-médio, na modalidade integrada à educação profissional, representavam, nessa ordem, 0,1% e 1,2% dos contingentes de jovens e adultos

nessas duas etapas. Em 2013, esses mesmos percentuais continuaram a patinar, representavam 0,8% e 3,1%, respectivamente¹⁴.

Analisar os dados em termos absolutos é ainda mais dramático. Em 2013, havia cerca de 20 mil alunos da EJA-fundamental e em torno de 40 mil na EJA-médio, ambos integrados à educação profissional. Para 2016, o ex-Ministro da Educação Aloisio Mercadante havia anunciado a meta de 300 mil matrículas para o Pronatec-EJA, um sopro de esperança para aqueles que acreditam que a meta 10 do PNE (oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de EJA na forma integrada à educação profissional), deve ser cumprida.

A transição política que estamos vivenciando em 2016 lançou incertezas sobre o Pronatec. O Ministério da Educação, sob o governo do Presidente Michel Temer, menciona o anseio por promover reformulações no Programa. Dessa forma, parece mais que oportuno um esforço direcionado para entender quais foram os pontos fortes e fracos alcançados pela implementação desta proposta no período 2011-2014, antes do faz-e-desfaz em que a descontinuidade político-administrativa amarra a gestão pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

ANZOLIN, Ricardo M.; KRELING, Wagner L., *Análise das Causas de Evasão Escolar nos Cursos de Aprendizagem Industrial de uma Unidade de Execução Profissional do Senai/SC no Ano de 2012*. **Revista E-Tech**: Tecnologias para Competitividade Industrial, 3ª Edição Especial Educação, p. 73-90, Florianópolis: 2013/2. Disponível em: <http://www.sc.senai.br/etech/> Acesso em 06 ago 2016.

BARBOSA FILHO, Fernando H., *Pronatec Bolsa-Formação: Uma Avaliação Inicial sobre Reinserção no Mercado de Trabalho*, Brasília, Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2010-pdf/22061-24092015-lancamento-estudos-pronatec-ministerio-fazenda-pdf/file> e

¹⁴ Situação em 2009: 3.628 (0,1%) das 3,1 milhões de matrículas de EJA-fundamental; 19.533 (1,2%) de 1,6 milhão de matrículas da EJA-médio. Situação em 2013: 20.194 (0,8%) das 2,4 milhões de matrículas de EJA-fundamental; 41.269 (3,1%) de 1,3 milhão de matrículas da EJA-médio.

<http://www.spe.fazenda.gov.br/notas-e-relatorios/estudo-sobre-o-pronatec/relatorio-tecnico-nov2015.pdf>

BRASIL. Controladoria-Geral da União (CGU). **Relatório de Auditoria Anual de Contas. Unidade Auditada: SECRETARIA DE EDUC.PROFISSIONAL E TECNOLOGICA. Exercício: 2013.** Processo: 23000.004310/2014-11. Brasília – DF. Relatório nº 201406282. UCI Executora: SFC/DSEDU II - Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educacao II. Brasília, 2014. Disponível em: <http://sistemas2.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406282.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 168**, de 07/03/2013, que “*Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências*”.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria nº 817**, de 13/08/2015, que “*Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências*.”

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Relatório de Auditoria.** TC 024.329/2015-0. Grupo I . Classe V. Plenário. Unidades: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação; Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Secretarias de Educação; Órgãos gestores de Educação Profissional e Tecnológica nos estados e entidades integrantes do Serviço Nacional de Aprendizagem. Brasília, 2015. Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArgCatalogado=10888191>. Acesso em: jun 2016.

CAMPOS, Ana Cristina; PONTES, Felipe. *Governo lança nova etapa do Pronatec com 2 milhões de vagas.* **Agência Brasil**, Brasília, EBC, 9 abr. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/educacao/noticia/2016-03/governo-lanca-nova-etapa-do-pronatec-com-2-milhoes-de-vagas>. Acesso em: 12 maio 2016.

CASSIOLATO, Maria Martha M.; GARCIA, Ronaldo C., *Pronatec: Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso à Educação Profissional. Texto para Discussão nº 1919.* Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

FERES, Marcelo M.. *A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira.* In: **Mapa da Educação Profissional e Tecnológica: Experiências Internacionais e Dinâmicas Regionais Brasileiras.** Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015, p.81-94.

GALLINDO, Erica L.; FERES, Marcelo M.; SCHROEDER, Nilva. *O Pronatec e o Fortalecimento das Políticas de Educação Profissional e Tecnológica*. In: MONTAGNER, Paula; MULLER, Kuis Herberto. **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Nº 24 – “Desenvolvimento Social em Debate”. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), 2015, p. 21-45.

MONTAGNER, Paula; MULLER, Luis Herberto. **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Nº 24 – “Desenvolvimento Social em Debate”. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), 2015.

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Claudio de M., *Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. Ensaio: aval. Pol. Públ. Edu.*, Rio de Janeiro: v. 21, n. 80, p. 563-624, jul-set/2013.

SOUSA, Marconi F. de; SILVA, Yuri C.; OFUJI, Alan I.; PIRANI, Nícolas de C.; FONSECA, Marcelo L. S., *Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o Público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e Beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF): Cobertura, Adequação da Oferta e Desempenho dos Participantes*. **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Nº 24 – “Desenvolvimento Social em Debate”. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), 2015, p. 128-156.

TANNO, Claudio. **Ministério da Educação: Despesas autorizadas para 2016**. Nota Técnica nº 1/2016. Brasília: Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt01_2016. Acesso em: 25 fev. 2016.

VARELLA, Juliana F.; LARIÚ, Cecilia I.; NATALINO, Marco Antônio C.; WIJK, Flávio B.; AMANCIO, Júlia M.; CAETANO, Patrícia F., *Avaliação Qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais*. In: MONTAGNER, Paula; MULLER, Kuis Herberto. **Inclusão Produtiva Urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014**. Cadernos de Estudos Nº 24 – “Desenvolvimento Social em Debate”. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), 2015, p. 94-126.