

**PRONATEC: PARA QUE E PARA QUEM?**

M. LIMA\*, S. L. MACIEL, A. P. F. RIBEIRO e J. R. SANTOS  
Universidade Federal do Espírito Santo  
marcelo.lima@ufes.br

Submetido 05/10/2018 - Aceito 12/12/2018

DOI: 10.15628/holos.2018.7001

**RESUMO**

O presente trabalho tem por objetivo analisar as possíveis contradições e/ou distorções que atravessam o programa nacional de acesso ao ensino técnico e ao emprego, o Pronatec. Nesse artigo, buscamos evidenciar por meio de duas pesquisas as ações e resultados gerais e específicos desse programa para tentar elucidar os reais interesses que foram atendidos com essa importante política de educação profissional. No campo da totalidade, iniciamos com uma abordagem mais quantitativa, a partir de dados disponíveis advindos de análise documental da legislação federal, manuais, relatórios de gestão do MEC e demais dados disponíveis os canais do governo federal. No campo da particularidade e com uma ênfase mais qualitativa, abordamos aspectos singulares da execução regional e local de uma das instituições ofertantes dos cursos de formação profissional. Assim como outros planos

nacionais de qualificação (Planfor e PNQ), o Pronatec buscou formar trabalhadores para mercado de trabalho (simples) por meio da criação e fortalecimento do mercado da formação (em cursos aligeirados). Embora muitos trabalhadores e estudantes tenham tido oportunidade de ingressarem numa formação profissional subvencionada com alguma qualidade pelo Estado e/ou, eventualmente, tenham acessado o emprego, foi o capital o seu maior beneficiário. O Pronatec promoveu: a) a farta oferta de trabalho simples; b) repasse de amplos recursos para instituições de educação privadas e do Sistema S; c) contenção da expansão do modelo integrado de formação profissional na rede federal; d) hegemonização de um tipo de formação profissional mercantilizada voltada para empregabilidade e não para o emprego.

**PALAVRAS-CHAVE:** Pronatec, Formação para o Mercado, Mercado da Formação, Trabalho Simples.

**PRONATEC: WHY AND FOR WHOM?****ABSTRACT**

The present study aims to analyze the possible contradictions and / or distortions that cross the national program of access to technical education and employment, Pronatec. In this article, we seek to evidence through two surveys the general and specific actions and results to try to elucidate the real interests that were actually met with this important professional education policy. In the field of totality, we started with a quantitative approach based on data available from documentary analysis of federal legislation, manuals, MEC management reports and other data available from federal government channels. In the field of particularity, with a more qualitative emphasis, we approach singular aspects of the regional and local execution of one of the institutions offering vocational

training courses. Like other national qualification plans (Planfor and PNQ), Pronatec sought to train workers for the (simple) labor market by creating and strengthening the training market (in light courses). Although many workers and students had had the opportunity to enter into vocational training which was subsidized by the state and / or eventually accessed employment, it was their principal beneficiary. Pronatec promoted: a) the abundant offer of simple work; B) transfer of large resources to private education institutions and System S; C) containment of the expansion of the integrated model of vocational training in the federal network; D) hegemonized a type of professional training marketed for employability and not for employment.

**KEYWORDS:** Pronatec, Training for the Market, Training Market, Simple Work.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo analisar as possíveis contradições e ou distorções que atravessam o programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego, o Pronatec. Nesse artigo buscamos evidenciar, por meio de análise documental da legislação federal, manuais, Relatórios de Gestão do MEC e demais dados disponíveis nos canais do governo federal e etc., ações e resultados para tentar elucidar os interesses que foram realmente atendidos com essa abrangente política de educação profissional.

Evidentemente não seria uma exclusividade deste programa, ou de qualquer outra política, ser atravessado por contradições que eventualmente possuem objetivos não assumidos ou não explicitados a dirigir suas ações mais importantes. Efeitos finais e ou intermediários encontram outros desdobramentos durante o processo de implementação. Numa perspectiva vinculada ao materialismo histórico dialético, considera-se que é próprio da realidade educativa, ou não, ser eivada por contradições que lhe conferem certo grau de imprevisibilidade no curso dos acontecimentos.

No caso particular de projetos e programas tomados aqui como políticas de governo e não de Estado, outras contradições se exacerbam devido ao caráter efêmero e não estruturante do conjunto de suas ações. Ou seja, consideramos, para efeito de nossa análise, que quanto mais imediatistas forem as premissas que orientam essas políticas provavelmente mais distorções e inversões de entre objetivos e resultados podem ocorrer.

Muitos programas, planos e projetos relativos à educação básica e à qualificação profissional têm sido objeto dos governos no Brasil desde antes da ditadura civil-militar: PIPMOI<sup>1</sup>, PIPMO<sup>2</sup>, PREMEM<sup>3</sup>, PROMED<sup>4</sup>, PROEP<sup>5</sup>, PLANFOR<sup>6</sup>, PNQ<sup>7</sup>, PROJovem<sup>8</sup>, PROEJA<sup>9</sup>, PROEMI<sup>10</sup> e PRONATEC, dentre outros. Em geral essas políticas derivam da iniciativa da União que, atendendo a determinadas demandas da sociedade, estabelece linhas de ação que, por meio de repasse de recursos públicos a instituições não estatais e ou por meio de uma ação direta das redes públicas (federal, estadual e ou municipal), realizam determinado atendimento escolar.

No campo educacional, esses programas podem deixar um legado de obras realizadas, atividades de formações de professores, laboratórios e equipamentos instalados na estrutura escolar que podem resultar em benefícios de longo e ou de médio prazo para a sociedade. Mas, sobretudo quando as ações se resumem ao repasse de recursos do fundo público para o setor privado, esses resultados podem se reduzir à capitalização e ao fortalecimento de instituições e ou de seus proprietários e dirigentes. Aqui, as consequências podem não resultar num legado educacional, podendo ainda fazer sobrepor os meios (contratação de entidades privadas) aos fins

<sup>1</sup> Programa intensivo de preparação de mão de obra industrial (Governo João Goulart)

<sup>2</sup> Programa intensivo de preparação de mão de obra (Ditadura civil-militar)

<sup>3</sup> Programa de expansão das escolas polivalentes (Ditadura civil-militar)

<sup>4</sup> Programa de expansão do Ensino Médio (Governo Fernando Henrique Cardoso)

<sup>5</sup> Programa de expansão da educação profissional (Governo Fernando Henrique Cardoso)

<sup>6</sup> Plano nacional de formação (Governo Fernando Henrique Cardoso)

<sup>7</sup> Plano nacional de qualificação (Governo Lula)

<sup>8</sup> Programa de formação de Jovens (Governo Lula)

<sup>9</sup> Programa de integração da EJA à EP (Governo Lula)

<sup>10</sup> Programa Ensino Médio inovador (Governo Dilma).

(atendimento ao público-alvo). Nesse contexto, a transparência e a fiscalização dos repasses e resultados são fundamentais para se avaliar a qualidade da efetividade do atendimento escolar.

Parte-se aqui de um pressuposto fundamental: o fundo público deve financiar o direito à educação, o qual se deve estruturar por meio de políticas públicas permanentes de modo a atender a todos os indivíduos universalmente e de forma obrigatória em ação direta e/ou colaborativa dos entes públicos federados. Deste modo, constituir-se-ia um sistema nacional de educação onde o setor privado realizaria apenas função complementar e não substitutiva. Posto que a educação é um direito, ao perder esta essência perde também seu caráter público. Uma vez submetida à esfera privada na sua gestão ou execução, consideramos que a educação tende a distorcer seus objetivos mais fundantes que se relacionam com a promoção da emancipação humana e do bem comum.

Do ponto de vista mais sistêmico, uma política também precisa ser avaliada em relação a outras. No conjunto das políticas sociais, muitas ações são convergentes e complementares, mas também há casos de justaposição e ou mesmo de concorrência entre as iniciativas estatais e/ou privadas financiadas pelo fundo público. Na atualidade, o discurso neoliberal e gerencialista hegemônico tem valorizado determinadas ações em detrimento de outras. Ações de gestão e/ou execução estatal com efeito de longo prazo, de alcance universal, democraticamente geridas e de custos maiores, podem subordinar-se politicamente às ações de gestão e ou execução privada com resultados de curto prazo, de alcance seletivo e de custos menores. Mesmo nos governos de Lula-Dilma, por exemplo, políticas como a expansão da rede federal e do Proeja entraram em processo de justaposição no atendimento aos beneficiários ou mesmo de concorrência por recursos<sup>11</sup> em relação ao Pronatec<sup>12</sup>, denotando-se assim conflitos de classe e de projetos societários no interior do Estado. Logo, as políticas não devem ser vistas de forma isolada, sob pena de se perder de vista os seus efeitos na totalidade<sup>13</sup> das políticas sociais.

Muitas políticas públicas em educação colocadas em prática ao longo da década de 1990 tiveram como base justificadora o argumento de que estávamos vivendo um “apagão de mão de obra”, falta de sujeitos com qualificação para serem absorvidos pelo mercado (CASTIONI, 2013). Da mesma forma verificamos esse argumento presente no documento “Exposição de Motivos” q encaminhada à apreciação da Presidente da República à época, Dilma Rousseff, classificando-o como um dos “maiores desafios colocados hoje para continuidade do crescimento econômico do País”, que é a falta de mão de obra qualificada (BRASIL, EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, 2011, p. 1).

As pesquisas realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), ainda que realizadas em princípios dos anos

---

<sup>11</sup> No movimento de aceleração da implementação do programa, grande volume de recursos públicos foi investido na iniciativa privada por meio da iniciativa Bolsa-Formação em contraposição à diminuição de recursos direcionados à expansão da Rede Federal em 2015, que sofreu uma redução de 46% em suas ações orçamentárias como contribuição do Ministério da Educação (MEC) à meta de ajuste fiscal. A rede de IFs e CEFETs e escolas vinculadas às universidades sofreram um contingenciamento de cerca de 46% em suas despesas de capital (BRASIL, 2015, p. 7).

<sup>12</sup> Vale notar que no percurso de funcionamento do Pronatec, esse programa foi abarcando outras políticas que lhe eram “opostas” para incluí-las, de forma subsidiária e ou subordinada, a exemplo do programa “Brasil Profissionalizado”, política de expansão das redes estaduais para oferta do ensino médio integrado à educação profissional.

<sup>13</sup> Vale destacar que algumas políticas como FUNDEB, PNE, emenda constitucional 59, que acenam com uma política neodesenvolvimentista das ações dos governos Lula-Dilma revelam, na totalidade das ações empreendidas por estes governos, seus reais fundamentos e práticas estruturalmente neoliberais.

2000, contribuíram e ratificaram tais argumentos. De acordo com o IBGE pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE, 2002 apud BRASIL, 2007), o Brasil possuía 23.098.462 de jovens com idade entre 18 e 24 anos cuja situação de trabalho era precária (BRASIL, 2007).

Conforme o Registro Anual de Informações Sociais (RAIS/MTE, 2002 apud BRASIL, 2007), apenas 5.388.869 — 23,3% dos jovens da supracitada faixa etária — tinham vínculo formal de emprego no mesmo ano. De acordo com a PNAD de 2003, em relação escolaridade da população brasileira, concluiu-se que apenas 23 milhões de pessoas possuíam 11 anos de estudo - ensino médio completo - o que representava 13% da população (BRASIL, 2007, 14-15).

A pesquisa realizada em 2007 pelo IPEA também teve importante função e influência. Ela verificou que embora haja um aumento da oferta de empregos no Brasil, por outro lado existe um pequeno percentual de mão de obra qualificada. Assim: “Ao mesmo tempo em que ‘sobram empregos’ o estudo mostrou que apenas 18,7% das pessoas que procuram por trabalho no país estão em condições de atender o perfil dos empregos imediatamente abertos” (MACHADO, FIDALGO, 2014, p. 5).

De acordo com os dados elencados na Exposição de Motivos, que corroboram as informações produzidas tanto pelo IBGE quanto pelo IPEA, foi possível notar a prevalência de dados estatísticos e uma concepção de educação orientada pela formação para o mercado de trabalho, justificando o Pronatec como instrumento para promover a distribuição de renda, haja vista o condicionamento que ele realiza nos trabalhadores que perderam seu vínculo empregatício formal para o recebimento do seguro desemprego, e como instrumento de melhoria da qualidade da educação, enfatizando-se a de nível médio e de inclusão social (BRASIL, EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS, 2011).

Ocorre que as informações constatadas pelas pesquisas não são suficientes para entendermos a quais propósitos e objetivos o programa está ligado. Menos ainda nos dão a fundamentação necessária para compreendermos o processo político que o gestou e o projetou. Sua formulação é parte de uma concepção histórica e socialmente construída que preza uma concepção de educação dual: de uma escola clássica, formativa, com sólida base científica e cultural direcionada às classes dirigentes e outra com formação “pragmática” e “instrumental” cuja finalidade é a preparação profissional dos trabalhadores (FRIGOTTO, CIAVATTA, RAMOS, 2005, p. 3).

A execução das ações de qualificação profissional e de educação profissional técnica de nível médio financiadas e propiciadas pelo Pronatec ganharam materialidade em estabelecimentos diversos como centros de formação do Senai, do Senac, unidades de ensino de faculdades particulares, Institutos federais e escolas estaduais em todos estados da federação. Em cada espaço, certamente muitas foram as mediações, resistências e inovações dos sujeitos envolvidos que constituíram as singularidades das experiências formativas deste programa.

Diante da magnitude e complexidade de um programa realizado por inúmeras instituições do setor público e privado por mais de 05 anos em escala nacional, envolvendo bilhões de reais e milhões de matrículas, esse artigo, nos seus limites, já pressupõe alcançar apenas aspectos centrais do programa que julgamos mais relevantes tendo em vista os seus resultados mais preponderantes.

Para dar conta do campo da totalidade, realizamos um levantamento de dados disponíveis por meio de análise documental da legislação federal, manuais, relatórios de gestão do MEC e demais indicadores disponíveis nos canais do governo federal, além de avaliações do tribunal de contas da união.

Para extrapolar a generalidade, sem excluir a sua força explicativa e grau de determinação sobre o real, agregamos aqui uma abordagem mais qualitativa referente ao campo da particularidade da execução do Pronatec na esfera regional em sua ocorrência num determinado estado brasileiro. Nesse movimento analítico essa abordagem também tem como objetivo evidenciar aspectos ainda mais específicos dessa mesma execução regional e local tendo em vista uma das instituições ofertantes de cursos de formação profissional para nos aproximarmos o máximo possível de uma determinada singularidade do programa. E assim, metodologicamente, tentamos captar, no nível da totalidade e no nível da singularidade e da particularidade, algumas contradições que nos parecem mais relevantes para emissão de um juízo sobre o tema.

## 2 PRONATEC PARA QUÊ? DO DISCURSO OFICIAL AO REAL PRATICADO

O Pronatec foi criado pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2001 com o objetivo de promover a ampliação da oferta de qualificação profissional por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2013).

Segundo o governo, a justificativa central para formulação do programa residia na necessidade de mão de obra qualificada em um cenário econômico de proximidade ao pleno emprego e de esgotamento do “sistema de capacitação profissional brasileiro” (ROUSSEFF, 2011).

Desde seu lançamento, no entanto, o Pronatec sofreu várias críticas por diversos setores da sociedade. Entidades como o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe), o Fórum de Educação de Jovens e Adultos do Espírito Santo e a 36ª Reunião Anual da Anped publicaram cartas de repúdio ao programa devido ao retrocesso por ele representado quanto à oferta de educação profissional, pelo viés pragmático de atendimento ao mercado.

## 3 O PRONATEC: O DISCURSO OFICIAL

Segundo os documentos oficiais do Pronatec, o programa tem como público prioritário os estudantes de ensino médio da escola pública, trabalhadores, beneficiários de programas transferência de renda e estudantes que tenham cursado ensino médio na rede privada na condição de bolsista integral (BRASIL, 2011).

Quanto aos objetivos, na Lei que o originou encontramos o seguinte:

- 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; VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (BRASIL, 2011).

Ainda de acordo com a legislação, são previstas como ações do programa:

I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica; II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional; III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem; IV - oferta de bolsa-formação, nas modalidades: a) Bolsa-Formação Estudante; e b) Bolsa-Formação Trabalhador; V - financiamento da educação profissional e tecnológica; VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância; VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa; VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego. X - articulação com o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - PROJOVEM, nos termos da Lei nº 11.692, de 10 de junho de 2008 (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013), (BRASIL, 2011).

Assim, de acordo com esses objetivos e ações previstas na legislação, o Programa é composto por cinco iniciativas: a Expansão de Rede Federal, o Programa Brasil Profissionalizado, a Rede E-tec Brasil, o Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem e a Bolsa-Formação (BRASIL, 2015). Dessas cinco ações, observamos que apenas uma é inteiramente nova, a Bolsa-Formação.

A Rede Federal de EPCT foi iniciada pela Lei nº 11.892/2008 com a criação dos Institutos Federais e a incorporação de Escolas Agrotécnicas, Escolas Técnicas Vinculadas às universidades, Colégio Pedro II e a UFTPR. O Programa Brasil Profissionalizado foi instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, com o objetivo de estimular a oferta de EM à educação profissional no âmbito estadual e municipal (BRASIL, 2011). Já a Rede E-Tec Brasil, inicialmente chamada de Sistema de Escolas Técnicas Aberta do Brasil/E-Tec Brasil, foi instituída pelo Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro de 2007, posteriormente substituído pelo Decreto nº 7.589 de outubro de 2011 com o objetivo de oferecer cursos técnicos e de qualificação gratuitos na modalidade a distância (BRASIL, 2011). E finalmente o Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem (Sistema S) foi celebrado em 2008 entre MEC, Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Ministério da Fazenda (MF), Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC), Senac e Sesc, Confederação Nacional da Indústria (CNI), Senai e Sesi (BRASIL, 2008) e tem como objetivo ampliar a aplicação de recursos recebidos pelo Sistema S em vagas gratuitas de cursos técnicos e de qualificação destinados a pessoas de baixa renda (BRASIL, 2008).

Das cinco ações do Programa, somente a Bolsa-Formação pode ser considerada a ação central do Pronatec pois se configura a ação de maior impacto na ampliação da abertura de novas vagas e cursos por meio da transferência de recursos aos entes federados, Sistema S e ao setor privado (SILVA, M.I.C; 2015).

#### **4 O PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO**

A Bolsa-Formação foi instituída com a finalidade de ofertar cursos FIC e técnicos utilizando as estruturas existentes nas redes de educação profissional e se divide em dois tipos de ações:

Bolsa-Formação Estudante (BFE) e Bolsa-Formação Trabalhador (BFT). A BFE é destinada à oferta de cursos técnicos de nível médio, aos estudantes concluintes do ensino médio na rede pública ou aos bolsistas integrais de escolas privadas, e a cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal. A BFT é destinada à oferta de cursos FIC a trabalhadores, beneficiários de programas de transferência de renda do governo federal (BRASIL, 2011).

Para atendimento de demandas específicas, foram ainda desenvolvidas pelo governo federal variações da Bolsa-Formação destinada a cada tipo de público: “Pronatec Brasil sem Miséria, Pronatec Viver sem Limites, Pronatec Seguro-Desemprego e Pronatec Campo, dentre outras modalidades” (BRASIL, 2012 p. 93).

Os cursos FIC ofertados no âmbito Bolsa-Formação possuem CH mínima de 160 horas. Já os cursos de educação profissional técnica de nível médio possuem CH mínima de 800h, trazendo assim uma carga horária mínima estabelecida, principalmente para os cursos FIC, muito reduzida e que chega a ser inferior à carga horária praticada em programas de governos anteriores como por exemplo no Plano Nacional de Qualificação (PNQ)<sup>14</sup> do governo Lula, cuja carga horária mínima dos cursos era de 200h (BRASIL, 2003a).

No que se refere à estruturação e à organização dos cursos ofertados, estes são orientados pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), no caso do BFE e pelo Guia Pronatec de Cursos FIC no BFT. Esse último lançado exclusivamente pela demanda do Pronatec que, similar ao CNTC, tem por finalidade estabelecer-se como um referencial para a execução da oferta no âmbito do Programa.

Nesse Guia são apresentados 647 cursos com cargas horárias que variam entre 160h a 400h, organizados de acordo com os 12 Eixos Tecnológicos do CNCT. O documento estabelece ainda escolaridade mínima para cada curso, perfil de conclusão e ocupações associadas à qualificação de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (BRASIL, 2016). O perfil profissional dos cursos listados no Guia Pronatec de Cursos FIC se constitui em cursos de baixa densidade e refere-se a ocupações que poderiam ser aprendidas no próprio processo de trabalho.

Chama atenção ainda a carga horária dos cursos, que em sua maior parte não ultrapassa 160h<sup>15</sup>. Ou seja, o trabalhador é considerado qualificado após algumas semanas ou horas de preparo, desqualificando o próprio conceito de qualificação, como afirma Braverman (1987).

O Guia Pronatec de Cursos FIC não enuncia concepções teóricas e filosóficas que fundamentam a oferta, tampouco apresenta orientações no que se refere ao currículo básico para os cursos a serem ministrados, deixando em aberto para que as entidades estruturarem os currículos da forma que acharem pertinentes, de modo que está muito mais para um documento de uniformização de nomenclaturas dos cursos.

---

<sup>14</sup> O PNQ foi criado no governo Lula no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com a finalidade de estabelecer as ações de qualificação prevendo transferências de recursos do FAT para tal finalidade. Para mais informações ver Brasil (2003b).

<sup>15</sup> Em relação ao Planfor, cuja execução dos cursos não ultrapassava 120 horas na média, foi constituído o PNQ que preconizava inicialmente uma formação por arcos ocupacionais de mais de uma qualificação e que os cursos deveriam ter carga horária mínima de 200 horas e deveriam estar articulados com a elevação de escolaridade. Neste aspecto o Pronatec constitui um retrocesso pedagógico, pois não se articula com a tentativa de escolaridade dos seus beneficiários.

No que se refere à oferta, a Lei nº 12.513 estabelece como ofertantes a União, Estados e Municípios, com a participação voluntária das instituições vinculadas ao Sistema S, instituições de educação profissional e tecnológica, instituições públicas de ensino superior, instituições privadas de nível superior e as fundações públicas de direito privado (incluídas pela Lei 12.816/2013). De acordo com material disponível no site oficial do MEC, estão relacionadas como ofertantes:

Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia; Escolas técnicas das Universidades Federais; Redes públicas estaduais, distrital e municipais de EPT; Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); Fundações públicas dedicadas à EPT; Instituições privadas de nível médio –escolas técnicas; Instituições privadas de ensino superior habilitadas pelo MEC.

Nesse ponto chama a atenção a inclusão dos setores privados como parceiros para a execução do programa, o que se situa ainda no que Lima (2012a) chama de formação para o mercado por meio do fortalecimento de um mercado de formação, elemento reforçado quando o programa se abre para instituições que não possuem tradição formativa na educação profissional e que, com a legislação, passam a poder ofertá-la.

A definição dos cursos ofertados pelas instituições se dá pelo levantamento de demanda dos parceiros, denominados demandantes, dos quais podemos listar os seguintes fluxos: os Ministérios e Secretarias Municipais, Estaduais e Distritais são responsáveis por identificar a demanda a partir de diagnóstico da necessidade de profissionais, considerando o público-alvo e a área geográfica a partir do qual se gera uma “modalidade de demanda” (BRASIL, 2015). Esses órgãos são responsáveis também “por fazerem a mobilização dos beneficiários, o processo de seleção, a pré-matrícula e o encaminhamento dos estudantes para a realização dos cursos” (CARVALHO, 2015).

Chama atenção a ação coordenadora competente ao MEC, responsável pelo acompanhamento da execução. Observamos, nesse ponto, que o Pronatec avança em relação a políticas anteriores de educação profissional ao propor uma ação um pouco mais articulada entre as esferas do poder público, já que historicamente as políticas de educação profissional têm sido formuladas e conduzidas sem que haja significativa coordenação entre elas, inclusive, em determinados momentos, uma sobrepondo-se a outras (CASTIONE, 2013). Mas aqui, ao se ganhar em articulação e coordenação, perde-se em participação e em fortalecimento dos atores locais.

Quanto aos recursos para a execução da Bolsa-Formação, a União transfere às instituições ofertantes das redes públicas ou do Sistema S os valores das bolsas, dispensando a realização de convênio, acordo, contrato ou instrumento similar. No caso das entidades privadas, é celebrado um convênio ou contrato com a União. Em ambos os casos deve ser observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos (BRASIL, 2011). Ao invés de uma contratação no âmbito local mediado pelos atores e sujeitos municipais, a contratação da execução do bolsa formação e demais modalidades do Pronatec ocorreu em bloco, o que agilizou o processo de execução, mas perdeu em participação da sociedade.

Os profissionais que atuam na Bolsa-Formação das redes estaduais, municipais e federal, são contratados por meio de seleção pública, que pode ser somente interna ou externa, e remunerados com bolsa, não sendo caracterizado vínculo empregatício e, nesse caso, a atuação no Pronatec não pode impactar sua jornada de trabalho regular. Ou seja, os docentes dessas redes são contratados como professores horistas e sem garantias trabalhistas (MACHADO;

VELTEN, 2013) fazendo com que nessas Redes, o Pronatec se torne complemento salarial para uma categoria profissional que já tem a remuneração e condições de trabalho questionáveis:

Como os cursos não se configuram como oferta regular da escola e sim como atribuição exclusiva daqueles que recebem “por fora”, enfraquece-se a dimensão pública, coletiva que deveria caracterizar a execução das políticas educacionais e fortalece-se um funcionamento personalista, individualizante e solitário do trabalho no interior da escola (SILVA; MACIEL, p. 12, 2014).

Outro ponto relevante do Pronatec foi a alteração promovida na Lei. 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que trata do recebimento do Seguro-Desemprego e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) pela lei que criou o Programa. O artigo 14 da Lei nº 12.513/2011 autorizou a União a condicionar o recebimento do Seguro-Desemprego à matrícula e frequência em cursos e formação inicial ou continuada ofertados por meio da Bolsa-Formação Trabalhador ou em cursos ofertados na rede pública. Assim, a lei determinou uma condicionalidade ao trabalhador para recebimento do benefício que não necessariamente deverá ser assegurada pelo Estado de forma direta em sua execução na rede pública de ensino, mas na forma indireta, via qualquer instituição inclusive da rede privada, por meio da transferência de recursos.

#### 4.1 Pronatec: O real praticado (abordagem da totalidade)

Embora conste no documento oficial proposto pelo governo federal que o Pronatec tem como objetivo promover a ampliação da educação profissional de qualidade, precisamos analisar de fato, no terreno do real, de que forma o programa se materializou. Assim, é fundamental apresentarmos os dados referentes ao programa que indicam o real praticado e além, demonstram para que e para quem de fato o programa surtiu mais efeitos.

Nesse sentido, os dados do Relatório de Gestão do MEC de 2013 (BRASIL, 2014) são contundentes a esse respeito e indicam algumas questões interessantes quando comparamos os efeitos do Pronatec em suas outras ações (TABELA 1).

**Tabela 01: Vagas ofertadas por meio do Pronatec (2011 a 2014) – Realizado**

<b>Cursos Técnicos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Bolsa-Formação	0	101.541	304.966	151.313	406.507
Brasil Profissionalizado	82.832	79.770	70.355	233.781	232.948
E-TEC	75.364	134.341	137.012	250.000	346.717
Acordo Sistema S	85.357	102.807	132.289	161.389	320.453
Rede Federal de EPCT	117.621	119.274	121.958	101.160	358.853
<b>Cursos FIC</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Bolsa-Formação	22.876	531.101	1.243.047	1.013.027	1.797.024
Acordo Sistema S	582.931	733.223	844.581	1.194.266	2.160.735
Total de vagas ofertadas - Técnico + FIC	966.972	1.802.057	2.854.208	3.104.936	5.922.869

Fonte: Ministério da Educação (2013, p. 21). Coletado e organizado por MACIEL (2016).

Os números indicam que dentre as modalidades propostas pelo programa, a FIC foi a que maior número de vagas ofertou, sendo a que mais cresceu. Somente no ano de 2013 essa modalidade registrou mais de 2 milhões de matrículas, sendo a maioria delas na ação Bolsa-Formação Trabalhador. Paralelamente, os cursos técnicos alcançaram pouco mais de 800 mil matrículas (BRASIL, 2015), o que nos permite concluir que a Bolsa Formação foi a ação do

programa de maior expressão. Em sentido similar, no Relatório de Gestão do MEC do exercício de 2014 o Pronatec é destacado pelo Governo Federal como um dos esforços mais relevantes já realizados no âmbito da educação profissional:

O Pronatec constitui o esforço mais representativo do Governo Federal para elevar o número de matrículas em cursos de educação profissional e tecnológica. Foram realizadas, entre 2011 e 2014, mais de 8,1 milhões de matrículas em cursos técnicos e cursos FIC, por meio do Pronatec, que objetivam formar e qualificar jovens e trabalhadores, promovendo o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social, a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2015, p. 94).

Cumpramos registrar que as informações sobre os números do programa são contundentes e que em nossa pesquisa encontramos diversos dados no que se refere ao número de matrículas. Ainda, segundo o MEC, até o ano de 2014 o Programa registrou mais de 8,1 milhões de matrículas em cursos de educação profissional das quais 4,1 milhões nos cursos ofertados pela Bolsa-Formação, sendo 1,2 milhões de matrículas em cursos técnicos e 2,9 milhões de matrículas em cursos FICs (BRASIL, 2014).

Já no ano de 2015, de acordo com o site do MEC, as matrículas do Pronatec já haviam chegado ao número de 9,4 milhões considerando todas as suas ações. Ainda nesse ano, quanto aos tipos de cursos ofertados, só no primeiro semestre de 2015 o total de matrículas em cursos FIC alcançou mais de 818 mil matrículas.

Nesse mesmo período as matrículas em cursos técnicos no programa haviam registrado a metade do número matriculado em cursos FIC para o período, indicando a prioridade do governo federal em relação à educação profissional pelos cursos de curta duração e baixa qualificação. (BRASIL, 2007)

Outro fato alarmante sobre os dados do programa refere-se à oferta da EJA. Embora o Pronatec tenha incorporado em 2013 a elevação da escolaridade como uma de suas ações, a oferta na forma integrada para o seguimento dentro do programa foi praticamente insignificante, como se pode observar no relatório de gestão do MEC de 2014.

De acordo com os dados do Censo Escolar 2013, no Brasil foram realizadas mais de 3,7 milhões matrículas iniciais na educação de jovens e adultos (EJA). Considerando as matrículas de EJA na forma articulada à educação profissional e as 43.406 matrículas no ProJovem no mesmo ano, alcançamos o índice de 3% de matrículas de EJA integrada à educação profissional (BRASIL, 2015, p. 96).

Ainda no escopo do *para quem* o Pronatec foi elaborado ou *para que*, precisamos abordar a participação das Redes públicas e privadas na sua oferta. Sobre esse aspecto, os dados são reveladores, pois indicam, de imediato, que o Sistema S foi o maior responsável pela oferta de cursos entre os anos de 2011 a 2015.

Nesse intervalo, o Sistema S ofertou 85,7% das matrículas em cursos FIC, enquanto os Institutos Federais foram responsáveis pelo inexpressivo percentual de 11,4% e as Redes Estaduais e Municipais 2,6%.

No que se refere à oferta de cursos técnicos - os cursos de maior duração -, os dados indicam que as Redes públicas foram responsáveis pelo maior percentual de oferta das quais

somente os Institutos Federais registraram 34,6% e as Redes Estaduais e Municipais, 21%, embora a participação de setores como Sistema S e instituições privadas tenha permanecido alta.

Do ponto de vista qualitativo da capacidade de atendimento ao programa, duas redes historicamente apresentam infraestrutura reconhecida e bastante disputada pela população em busca de formação profissional e de inserção no mundo do trabalho: a rede federal e o Senai. Nesses estabelecimentos os educandos devem ter encontrado uma formação de relativa qualidade e prestígio formativo. Mas, ao compará-las, constatamos que enquanto a rede federal ofertou 117 621 em 2011 chegando a 121 958 em 2013, o Senai iniciou em 2011 com 25 085 e chegou em 876 127 em 2013, do que se conclui que, além da predominância das redes privadas sobre as redes públicas, ganha destaque que entre as melhores infraestruturas de formação, o Senai e os IFs, o Senai ministrou mais cursos para mais matriculados.

Para dados de 2014, o sistema S recebeu o montante de cerca de 4.5 bilhões e a rede federal aproximadamente 1.3 bilhões. 15.043.126,95 para um total de pouco mais de 6.4 bilhões.

Sobre os investimentos acumulados em ações orçamentárias (Pronatec) desde sua implementação em 2011 até 2014 em suas iniciativas Bolsa-Formação, Brasil Profissionalizado, Expansão da Rede Federal e Rede E-Tec:

O investimento acumulado no Pronatec, desde seu início, que se deu no final do exercício de 2011, até 2014, foi da ordem de R\$ 10,25 bilhões (valores liquidados), nas quatro iniciativas que envolvem repasse de recursos, conforme pode ser visto na Tabela 3. Cabe ressaltar que o Acordo de Gratuidade com o Sistema S não recebe aporte de recursos orçamentários (BRASIL, 2015, p. 6).

De acordo com os dados disponibilizados pelo Relatório do TCU a partir *Siga Brasil* e SETEC acessados em 2015, em relação à execução financeira (despesas pagas) dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNAs) que compreendem o período de 2011 a 2014, segue (BRASIL, 2015): SENAI<sup>16</sup> - 3.522 bilhões de reais (60%); SENAC<sup>17</sup> - 1.922 bilhões de reais (33%); SENAT<sup>18</sup> - 261 milhões de reais (4%); SENAR<sup>19</sup> - 166 milhões de reais (3%).

Em relação à Bolsa-Formação nos Institutos Federais (BRASIL, 2015, p. 8): “[...] A Rede federal executora do Bolsa-Formação composta principalmente pelos Institutos Federais teve pouco mais que R\$ 610 milhões em despesas pagas, de acordo com os dados extraídos do Siga Brasil em julho de 2015”.

Verifica-se que de 2011 a 2014 no âmbito do Pronatec foram matriculados 8.119.167 estudantes. Destes, 4.348.632 (53,56%) somente na iniciativa Bolsa-Formação, evidenciando predominância de registros em cursos FIC, com 78% (3.384.728), e 22% (963.904) em cursos técnicos. Os SNAs (Sistemas Nacionais de Aprendizagem) são os responsáveis pelos maiores números de matrículas na modalidade Bolsa-Formação, correspondendo a 68% das matrículas, sendo 37% no SENAI e 24% no Senac. A rede privada, mesmo aderindo ao Programa somente em 2013, já é responsável por 12% das matrículas realizadas na modalidade Bolsa-Formação (BRASIL, 2015).

<sup>16</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

<sup>17</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

<sup>18</sup> Serviço Nacional do Transporte

<sup>19</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

Em agosto de 2014, a CGU publicou o Relatório de Auditoria Anual de Contas que auditou a execução do Pronatec Bolsa-Formação, referente ao período de novembro de 2011 a maio de 2014. Entre outras constatações, o relatório destaca o crescimento das faculdades e escolas privadas na oferta da Bolsa-Formação, que só foram incluídas no Pronatec em 2013 após pressão do setor sobre o governo federal (BRASIL, 2014).

Segundo a CGU, a avaliação da execução do Pronatec em nível nacional possui uma série de indícios que apontam para “elevado nível de evasão nos cursos FIC e técnicos”, o que levaria “baixa efetividade”. A CGU também destaca que ao não elevar “o nível de escolaridade, empregabilidade ou da renda dos participantes dos cursos FIC, que respondem por 70% dos matriculados” é provável que os objetivos não sejam alcançados. Aponta-se também para possíveis desconexões entre as necessidades do mercado local, pois os tipos de formação não atenderiam “o mercado local” (Fonte: Relatório do Tribunal de Contas da União, 2015).

A CGU indica razoáveis riscos de “apropriação indevida dos recursos de assistência estudantil pelas instituições de ensino” na medida em que existiriam casos em que “o aluno desiste do curso depois de 20% da carga horária e o MEC continua a repassar o valor da hora/aula integral (R\$10,00)”. Sobre o caso da utilização dos profissionais da rede federal na docência dos cursos do Pronatec, a CGU afirma que por “exercerem horários na Bolsa-Formação incompatíveis com seus horários na instituição de origem” os servidores poderiam estar comprometendo sua atividade principal e sua atuação no Pronatec (BRASIL, 2015).

A CGU aponta também para “[...] pagamentos indevidos às instituições de ensino: pagamento de mensalidades de alunos que abandonaram o curso antes de completarem 20% das aulas”. Tais alunos, mesmo depois de terem saídos dos cursos, teriam sido “[...] mantidos na lista de presença apenas para a instituição receber o valor total” (Relatório do Tribunal de Contas da União, 2015). Além de poder ter havido a “[...] existência de ‘alunos fantasmas’ preenchendo vagas da Bolsa-Formação” (2015).

Concordamos com os riscos e indícios apontados por TCU/CGU, mas indagamos se a avaliação negativa dos órgãos de controle do Estado Brasileiro sobre o governo Dilma, no momento e no contexto em que ocorrem, não fariam parte de uma ação orquestrada que visou destituir a então presidenta da república.

De todo modo, acreditamos que cabe aqui uma avaliação mais política que contábil. Assim, frente aos dados da totalidade que envolve o Pronatec, fica evidente para quem e para quê se direcionaram os investimentos com o referido programa enquanto política de expansão da educação profissional. A opção em financiar cursos de baixa qualificação ofertados em instituições privadas e no Sistema S, oferecendo, portanto, uma formação de baixa qualificação para postos de trabalho de baixa remuneração cujo público-alvo, geralmente, são trabalhadores, desempregados e usuários dos programas de benefícios sociais do governo federal. Paralelamente, nutriu o setor privado e o Sistema S com recursos substanciais para a execução de tal tipo de formação.

## 5 ANÁLISE QUALITATIVA - ESTUDO DE CASO DO SENAI-ES (ABORDAGEM DA PARTICULARIDADE)

Aprofundando nossa análise numa perspectiva mais qualitativa, tomamos como estudo de caso a execução local do Pronatec para avaliar melhor aspectos específicos da oferta dos cursos a fim de revelar elementos particulares e singulares da oferta e funcionamentos dos cursos incessíveis numa uma análise mais geral do programa. Para tanto, acessamos pesquisa de egressos da instituição executante em nível local e contato direto com os alunos cursistas, com as unidades de ensino e com os gestores para tentar captar a materialidade específica desta realidade educativa no Senai-ES.

Ao analisar a oferta no Senai do Espírito Santo no ano de 2014, podemos indicar alguns aspectos qualitativos sobre a execução local a partir de dados da própria instituição, os quais revelam proporções importantes de matriculados, evadidos e concluintes que de algum modo indicam a qualidade do serviço prestado pela instituição que recebeu prioridade evidente na execução do programa.

Segundo o Senai-ES (2016b), em 2014 foram matriculados 5.562 alunos nos cursos técnicos<sup>20</sup>, sendo que 4.042 concluíram e 1.231 evadiram, indicando uma perda de 22,13%. Para os cursos de qualificação<sup>21</sup>, foram matriculados em 2014, 16.180 cursistas e, destes, 12.004 concluíram, sendo que 3.188 evadiram, indicando uma evasão de 19,7%. Deste modo, o total de evadidos foi de 4.419 para um total de 21.742, perfazendo um total de 5.650, indicando uma média de 25,98%, o que demonstra que nos cursos técnicos os índices de evasão foram menores do que nos cursos FIC.

Apesar do número de cursos técnicos oferecidos pelo Senai ter sido bem inferior aos cursos FIC, percebe-se que houve uma preocupação da instituição em ofertar esses cursos de modo a oferecer um leque maior de possibilidades para os estudantes. Aqui percebemos o volume significativo de matrículas efetuadas na modalidade da qualificação profissional, principalmente do ano de 2012 para 2013 (triplicou a oferta desses cursos), apesar de também ter sido alta a evasão desses estudantes.

Nestes termos passamos a indagar a alguns gestores sobre a qualidade dos cursos técnicos ofertados pelo Senai-ES. Um gestor entrevistado, além de afirmar a capacidade e vocação do Senai em executar com competência programas de qualificação, afirmou que:

[...] A qualidade dos técnicos que tem saído do Senai precisa ser melhorada, não que o técnico que saia não seja bom, mas ao fazer uma comparação, além de 2011, em

<sup>20</sup> Em 2013 e 2014 foram ofertados 16 cursos nessa modalidade: Técnico em Administração, Técnico em Alimentos, Técnico em Automação Industrial, Técnico em Desenho de Construção Civil, Técnico em Edificações, Técnico em Eletrotécnica, Técnico em Informática, Técnico em Logística, Técnico em Mecânica, Técnico em Informática, Técnico em Mecânica, Técnico em Meio Ambiente, Técnico em Móveis, Técnico em Qualidade, Técnico em Redes de Computadores, Técnico em Refrigeração e Climatização, Técnico em Segurança do Trabalho e Técnico em Vestuário (SENAI, 2016).

<sup>21</sup> No que tange aos cursos oferecidos na Habilitação Profissional Nível Técnico (Curso Técnico), com carga horária acima de 960 horas, em 2012, nas unidades do Senai-ES, destacam-se os seguintes: Técnico em Alimentos; Técnico em Automação Industrial CETEC; Técnico em Edificações; Técnico em Eletrotécnica; Técnico em Mecânica, Técnico em Meio Ambiente, Técnico em Redes de Computadores, Técnico em Refrigeração e Climatização, Técnico em Segurança do Trabalho e Técnico em Vestuário (SENAI, 2016).

meados da década de 90, o técnico que saía do Senai, saía com um nível de conhecimento muito bom porque a gente recebia técnico com nível de conhecimento muito bom também (GESTOR B). Coletado por FERREIRA (2017).

Apesar de manifestar senso crítico sobre o trabalho realizado pela instituição, o referido gestor associa a qualidade da formação ao atendimento aos interesses do empresariado e não dos discentes ou ao governo ou a sociedade que financia os cursos. No entanto, ao afirmar sobre a qualidade da formação dos técnicos deixa bastante claro que o trabalho da instituição visa atender aos interesses do empresariado.

Hoje nós temos técnicos que saem com grau relativo de conhecimento, mas eu acho que temos que trabalhar para melhorar isso, para atender melhor ao nosso cliente, o empresariado (FERREIRA, 2017).

Em outro momento afirma que os recursos do Pronatec destinados ao Senai representavam um peso razoável no orçamento da instituição. Segundo o gestor B: “Os recursos do Pronatec representaram num determinado momento mais de 20% dos recursos do departamento regional do Senai do Espírito Santo.” (2017)

Aqui também verificamos o importante mercado da formação sustentado pelo Pronatec. Apesar do acordo da gratuidade e know-how detido pelo Senai, a transferência de recurso para instituição configura-se como uma bitributação a medida que a instituição recebe um financiamento gerado pelo imposto compulsório repassado pelos empresários, mas financiado pela sociedade.

### 5.1 O acesso ao emprego

Embora tenha sido um dos motivos que fez nascer o programa criado num contexto de crescimento econômico e diante do discurso do “apagão de mão de obra”, quando estudamos a realidade em sua particularidade com base nos dados do próprio Senai (2016b), verificamos que com base na pesquisa amostral de egressos encomendada pela própria instituição, boa parte dos egressos dos cursos ministrados entre 2011-2015 em 2016 não se encontravam empregados. Segundo o Senai-ES, 85,5% dos ex-alunos estavam desempregados, 9,81 tinham conseguido o 1º emprego e 6,6% estavam empregados. Ou seja, segunda a própria instituição a maior parte dos egressos dos cursos estavam sem ocupação formal, o que indica importantes limites da efetividade dos cursos em sua limitada perspectiva de formar para o mercado, o que não se revela em termos dos vultosos repasses de recursos para a instituição.

Deste modo, podemos indagar sobre as contradições que atravessam as relações entre custos e pretensões do programa, as quais podem sinalizar que muito dinheiro pode ter financiado apenas a geração dos meios sem que os fins de acesso ao emprego sejam verificáveis, funcionais ou mesmo possíveis.

## 6 ANÁLISE QUALITATIVA - ESTUDO DE CASO DO SENAI-ES (ABORDAGEM DA SINGULARIDADE)

O campo da singularidade revela que os cursos podem ser relativizados tendo em vista os dados relativos ao fluxo escolar do Pronatec no caso em tela. Do âmbito regional deslocamos nossa análise até a singularidade de uma unidade de ensino em um determinado curso de qualificação. De início analisamos dados regionais fornecidos pelo próprio Senai-ES para

problematizar a qualidade da oferta educativa. A esse conjunto de dados, acrescentamos impressões advindas do contato direto com os atores e sujeitos do processo de ensino-aprendizagem dos cursos de formação profissional.

Em visita ao centro de formação profissional do Senai “Hélcio Rezende de Dias” localizado na cidade de Vila Velha – ES, pudemos conhecer o curso técnico de marcenaria de móveis personalizados e verificamos a qualidade da infraestrutura técnica de ensino, além de colhemos ótimas impressões dos educandos, que manifestaram satisfação em participar do curso, conforme se observa na Figura 01.



Figura 01: Curso Técnico em Móveis. Fonte: FERREIRA (2017).

As condições de frequência do aluno financiado pelo Pronatec – Senai-ES, segundo os próprios alunos, incluem além da matrícula gratuita, uniforme, lanche e transporte, o que explica adesão dos educandos ao referido curso, sinalizando positivamente sua qualidade.

A condição de frequência nos cursos revelou certo agradecimento dos alunos que se sentiam privilegiados em terem a oportunidade de adentrarem numa instituição a qual teriam que pagar. Segundo um dos gestores entrevistados, com o programa pessoas que não poderiam pagar, que não entrariam no Senai para estudar, especialmente ao sistema prisional que também foram atendidas nas ações de qualificação. Entretanto, ao adentrarem as instituições públicas, como os IFs, por meio do Pronatec ou não, a condição não é de agradecimento, nesse caso os alunos sentem-se cidadãos com direito a estudar e se formar.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da legislação, dos documentos referentes ao programa e dos dados coletados, concluímos que o Pronatec, para além do prometido oficialmente, na verdade priorizou a oferta de cursos de curta duração e baixa qualificação no formato bolsa-formação, abrindo mão assim do investimento em um projeto de universalização da educação básica e

profissional, elevação da escolaridade de seu público e do direito ao trabalho, já que reproduz qualificações limitadas, comprometendo assim a educação como direito.

Percebe-se pelos dados apresentados que o Sistema S foi o mais beneficiado pelo Governo Federal no repasse dos recursos destinados à oferta da educação profissional. Os dados comprovam como houve a supremacia de acesso ao fundo público pela rede privada. Também se constata que a Rede Federal de EPT mesmo em condições de realizar a oferta do programa, teve nele uma participação secundária sobretudo em relação ao Sistema S, tendo em vista que o Senai foi a entidade que mais ofertou cursos e mais recursos recebeu.

Acreditamos que a educação gerida ou executada por instituições privadas ou ainda orientada para fins (intermediários ou finais) mercantis, pode servir a objetivos imediatistas que vão desde o viés economicista, que visa formar profissionais adaptados ao mercado de trabalho, até o viés explicitamente mercantil, no qual a própria formação torna-se o mercado. Nesse caso, o fim intermediário subordina o objetivo final, no qual mais importante que a formação para o mercado é o mercado da formação. Quando isso ocorre, a educação engendra-se pela forma de mercadoria, atendendo aos ditames de fragmentação e flexibilização típicos do mercado, cujos princípios temporais e epistemológicos subordinam-se à mercantilização que corrói as bases curriculares do direito à educação.

Políticas como o Pronatec acabam por tentar eximir o poder público da responsabilidade com uma questão inerente ao capital que é o desemprego. A falta de empregos suficientes para todos é um aspecto estrutural do processo de produção de mais-valia que não será superado no interior do processo de acumulação capitalista. Tratando de planos nacionais de qualificação como o Planflor, PNQ e Pronatec<sup>22</sup>, ideologicamente, tenta-se justificar, por meio do discurso da teoria do capital humano (TCH) e da empregabilidade, que o Estado poderia reverter essa problemática e que tais políticas impactariam o desenvolvimento do país e ou reduziriam as taxas de desemprego. Nessa lógica, a superação da condição de desempregado dependeria do empenho e da capacidade de adaptação dos principais afetados pela falta de oportunidades de trabalhos.

Nesse caso, evidenciam-se os objetivos ideológicos, nos quais os programas de formação profissional não se adequam ao mercado, mas sim ao “não mercado”, pois a ausência dos empregos em quantidade e qualidade inviabiliza a inserção dos egressos dos cursos, mas permite ao Estado responder às pressões sociais por crescimento econômico e por maior oferta de qualificação, entendida à luz da TCH como passaporte para o emprego.

Na verdade, esses planos de qualificação, além de serem usadas como marketing político, visam por um lado responder às pressões dos trabalhadores quando faltam empregos, gerando paz social e esperança aos desempregados, mas por outro, dos empregadores quando faltam empregados, gerando farta oferta de força de trabalho simples em geral de baixa qualificação, mas com alguma atualização e em condições de reforçar o exército de reserva, mantendo os salários em níveis interessantes para o capital.

---

<sup>22</sup> Vale distinguir as formas de gestão do Planflor e PNQ em relação ao Pronatec, nas quais os primeiros passavam pela gestão nacional e local da negociação tripartite (empresários, trabalhadores e governos) onde municípios, agências do Sine - MTE e comissões do trabalho podiam escolher instituições, cursos e público alvo. Neste último, a administração se deu de forma nacionalmente centralizada com cursos e instituições pré-definidas com pouca margem de participação.

O Pronatec promoveu: a) a farta oferta de trabalho simples; b) repasse de amplos recursos para instituições de educação privadas e do Sistema S; c) contenção da expansão do modelo integrado de formação profissional na rede federal; d) hegemonização de um tipo de formação profissional mercantilizada voltada para empregabilidade e não para o emprego.

Deste modo, observa-se que o Pronatec, embora tenha proposto, no plano da elaboração, a ampliação da oferta educação profissional com vistas à qualificação da população num contexto de crescimento econômico serviu mais a objetivos não assumidos oficialmente.

Esta política, apesar de ser criada como peça de marketing político do governo Dilma, acabou por fortalecer as entidades patronais como a CNI e a Fiesp que administram o sistema S. As mesmas instituições que junto com setores neoliberais e neoconservadores financiaram e apoiaram o golpe institucional-midiático-jurídico que destituíram um governo legitimamente eleito. Logo, o Pronatec foi a vida e a morte do governo Dilma.

## 8 REFERÊNCIAS

- BRASIL (2007). Ministério da Educação. Programa de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Jovens e Adultos (PROEJA). Educação Profissional técnica de Nível Médio/ Ensino Médio. *Documento Base*. Brasília, DF.
- BRASIL (2008). Ministério da Educação. *Acordo de gratuidade com o sistema S*. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de [http://sitesistec.mec.gov.br/images/stories/pdf/decreto\\_6633\\_2008.pdf](http://sitesistec.mec.gov.br/images/stories/pdf/decreto_6633_2008.pdf).
- BRASIL (2011). Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011 (2011). Brasília, DF. *Diário Oficial da União - Seção 1 - 27/10/2011*, Página 1 (Publicação Original). Recuperado a 10 de dezembro 2018 de <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12513-26-outubro-2011-611700-norma-pl.html>.
- BRASIL (2011). *Exposição de Motivos E.M.I. N° 019/MEC/MTE/MF/MP/MDS, de 28 de abril de 2011*. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/19-MEC%20MTE%20MF%20MP%20MDS.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2011/19-MEC%20MTE%20MF%20MP%20MDS.htm).
- BRASIL (2012). *Pronatec Brasil sem miséria 2012*. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/cartilha-pronatec-bsm-v.2012.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/cartilha-pronatec-bsm-v.2012.pdf).
- BRASIL (2015a). Lei nº 12.816, de 05 de junho de 2013 (2013). *Diário Oficial da União - Seção 1 - 6/6/2013*, Página 1 (Publicação Original). Brasília, DF. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm).
- BRASIL (2015b). *Relatório de Levantamento do Tribunal de Contas da União TC 008.089/2015-9*. Levantamento Programa Nacional de Acesso ao Ensino técnico e Emprego (PRONATEC). Recuperado a 10 de dezembro 2018 de <https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/313341036/808920159/inteiro-teor-313341123>.
- BRASIL (2016). *Relatório de Auditoria do Tribunal de Contas da União TC 024.329/2015-0*. Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC). Consolidação. Regularidade dos recursos financeiros transferidos pela União na iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de

- Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Recuperado a 10 de dezembro 2018 de <https://contas.tcu.gov.br/egestao/ObterDocumentoSisdoc?codArqCatalogado=10888191>.
- CARVALHO, S. C. L. (2015). *PRONATEC: estudo de caso sobre o abandono escolar no curso de eletricista instalador predial de baixa tensão ofertado no IFPR* (Dissertação de Mestrado Profissional). Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de <http://www.mestrado.caedufjf.net/wp-content/uploads/2015/10/SORAYA-COLARES-LE%C3%83O-CARVALHO.pdf>.
- CASTIONI, R. (2013). Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec. *Sociais e Humanas*. Santa Maria, v. 26, n. 01, p. 25-42, jan./abr. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de <http://periodicos.ufsm.br/sociaisehumanas/article/view/5921/pdf>.
- COSTA, F. C. (2015). *O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) e a educação escolar da classe trabalhadora* (Dissertação de Mestrado Profissional). Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, Brasil.
- FERREIRA, A. P. R. (2016). *A política de educação profissional: análise crítica da execução do PRONATEC pelo SENAI no Espírito Santo (2011-2014)* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil.
- FRANZOI, N. L., SILVA, C. O. B., COSTA, R. C. D. (2013). PROEJA e PRONATEC: Ciclo de políticas, políticas recicladas. *Políticas Educativas*. Porto Alegre, v. 6, n.2, 84-100.
- FRIGOTTO, G., CIAVATTA, M., RAMOS, M. (2005). A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. *Educ. Soc.* Campinas, v. 26, n. 92, 1087-1113, Especial. Recuperado de <http://www.cedes.unicampi.br>.
- LIMA, M. (2012a). A educação profissional no governo Dilma: Pronatec, PNE e Dcnem. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*. Rio Grande do Sul, v. 28, n. 2, 495-513. Recuperado a 10 de dezembro 2018 de <http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/37418/24159>.
- LIMA, M. (2012b). Problemas da educação profissional do governo Dilma: PRONATEC, PNE e Dcnem. *Trabalho & Educação*. Belo Horizonte, v.21, n.2, maio-agosto, 73-91.
- LIMA, M. (2016). *Trabalho e educação no Brasil: da formação do mercado ao mercado da formação*. Curitiba: CRV.
- MACHADO, L. R. S., VELTEN, M. J. (2013). Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e Tecnológica. *Educ. Soc.* Campinas, v. 34, n. 125, 1113-1133. Recuperado de <http://www.cedes.unicamp.br>.
- MACIEL, S. L. (2016). *A Política de educação profissional do governo Dilma: o direito à educação no contexto da expansão da rede federal de educação profissional e do PRONATEC* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil..
- MACHADO, R. L. M., FIDALGO, F. S. R. (2014). Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC): uma abordagem crítica. In: *Seminário Nacional de Educação Profissional e Tecnológica*, 4, Belo Horizonte. Anais SENEPT do Centro Federal de Educação Tecnológica de Minas Gerais, Minas Gerais, Brasil Recuperado a 12 de agosto 2016 de [http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Anais\\_2014/GT03/GT\\_03\\_x37x.PDF](http://www.senept.cefetmg.br/galerias/Anais_2014/GT03/GT_03_x37x.PDF).

- ROUSSEFF, D. (2016). Discurso da presidenta da República Dilma Rousseff durante cerimônia de lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e emprego. 2011. Recuperado a 22 julho, 2016, de <http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-o-planalto/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-lancamento-do-programa-nacional-de-acesso-ao-ensino-tecnico-e-ao-emprego>.
- SENAI (1995). *Restruuturação do(s) modelo(s) de formação profissional no Senai: projeto estratégico NA-001*. Vitória: Senai-ES.
- SENAI (2009a). Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. Departamento Nacional. *Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI): atualizado pelo decreto nº 6.635, de 5 de novembro de 2008*. Brasília. Recuperado em 10 de dezembro de 2018 de <http://www.sp.senai.br/galeriaimagens/imageviewer.ashx?Url=31152>.
- SENAI (2009b). *Classificação das ações do SENAI / SENAI*. DN. 2. ed. Brasília, 29 p.
- SENAI (2015). *O que é o SENAI*. Recuperado em 10 julho, 2016, de <http://www.portaldaindustria.com.br/senai/institucional/2015/05/1,1773/o-que-e-o-senai.html>.
- SILVA, M. I. C. (2015). *Pronatec e as artes de governar: capturas e apropriações em uma escola federal do Espírito Santo* (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, Espírito Santo, Brasil.
- SILVA, M. I. C., MACIEL, L. M. (2014). Pronatec no cotidiano da escola: feitos e efeitos. In: *Seminário Nacional de educação profissional e Tecnológica*. Belo Horizonte. Anais Senept... Recuperado em 24 de janeiro de 2016 de <http://www.senept.cefetmg.br/site/AnaisSENEPT/anaisIVsenept.html>.