



SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL

Andréia Rodrigues dos Santos

**A TEORIA DO PROGRAMA E SEUS MÚLTIPLOS USOS:
CONSTRUINDO REFERÊNCIAS PARA A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO
PRONATEC**

Brasília

2013

Andréia Rodrigues dos Santos

A TEORIA DO PROGRAMA E SEUS MÚLTIPLOS USOS:
Construindo Referências para a Avaliação de Desempenho do Pronatec

Monografia/TCC apresentada ao Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União como parte da avaliação do Curso de Especialização em Avaliação de Políticas Públicas.

Orientador: José Celso Pereira Cardoso Júnior

Brasília

2013

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio dos órgãos parceiros e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: Andréia Rodrigues dos Santos

Data: 18/07/2013

Santos, Andréia Rodrigues dos

A Teoria do Programa e seus múltiplos usos: Construindo Referências para a Avaliação de Desempenho do PRONATEC / Andréia Rodrigues dos Santos. Brasília. -- 2013.

98 f.

Orientador: José Celso Pereira Cardoso Júnior

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Análise e Avaliação da Gestão Pública, Tribunal de Contas da União, Instituto Serzedello Corrêa (ISC), 2013.

1. Políticas Públicas. 2. Programa de Governo, Avaliação. 3. Ensino profissionalizante, Brasil. I. Título. II. Título: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

CDU: 351-047.43

A TEORIA DO PROGRAMA E SEUS MÚLTIPLOS USOS:
Construindo Referências para a Avaliação de Desempenho do Pronatec

Monografia – Curso de Especialização em Avaliação de Políticas Públicas

1º Semestre de 2013

Andréia Rodrigues dos Santos

Banca Examinadora:

José Celso Pereira Cardoso Júnior

Maria Martha de Menezes Costa Cassiolato

Brasília, 03 de maio de 2013

Aos meus queridos pais, pelos valores que me ensinaram e pela
inspiração para alcançar novos horizontes.

Agradecimentos

Ao meu orientador pelas contribuições para a realização do trabalho.

À minha irmã pelo incentivo e pelo apoio na condução e na conclusão desse trabalho.

Aos amigos Martha Cassiolato e Ronaldo Garcia pela generosidade, pelos comentários e, em especial, pelas preciosas sugestões.

Aos entrevistados (as) da SETEC/MEC por compartilharem suas experiências e perspectivas acerca do Pronatec.

Aos chefes, pela liberação para a realização das entrevistas e para a licença capacitação. Em especial Haroldo Areal.

“Por vezes, sentimos que aquilo que fazemos não é senão uma gota de água no mar.

Mas o mar seria menor se lhe faltasse uma gota”.

Madre Teresa de Calcutá

Resumo

A implementação das políticas públicas sociais no Brasil vem passando por um intenso processo de descentralização, desde a Constituição de 1988. Nesse contexto, a eficácia da atuação governamental demanda em cada nível organizacional, do alto dirigente ao gestor da ação orçamentária, uma gestão pautada em informações úteis, suficientes e oportunas, que podem ser obtidas a partir de sistemáticas avaliações de desempenho. Entretanto, considerando a complexidade, a abrangência e as especificidades próprias de cada política social, faz-se necessária a existência de parâmetros que orientem a estruturação das questões avaliativas e confirmem maior utilidade prática aos resultados produzidos nas avaliações. Para os defensores da teoria do programa, a compreensão de como o programa funciona fornece ao avaliador maior clareza na identificação dos aspectos que merecem ser objeto de análise. Neste trabalho, busca-se construir uma proposta de teoria para uma política pública social implementada de forma descentralizada, por meio de quatro momentos: (1) Explicação situacional do macroproblema a ser enfrentado e Referências básicas do Programa; (2) Estruturação do Programa para o alcance de resultados; (3) Levantamento dos fatores críticos de contexto; (4) Identificação dos fatores que influenciam no desempenho do Programa. O estudo tem por objetivo identificar aspectos institucionais e organizacionais que afetam o seu desempenho e, principalmente, verificar a contribuição da teoria do programa na formulação de avaliações de desempenho da atuação governamental. Como objeto de análise, adotou-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, iniciativa do Governo Federal, instituída em outubro de 2011 por meio da Lei nº 12.513, que tem por objetivo democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica de qualidade. De forma geral, o conjunto de informações obtidas aponta para a contribuição da teoria do programa na definição de aspectos a serem investigados numa avaliação de desempenho. No caso do Pronatec, os aspectos versam sobre a capacidade operacional dos atores envolvidos, a condução da política pública e a existência de sobreposição de esforços ou de omissão na entrega de bens e serviços à sociedade. O trabalho realizado não pretende esgotar a análise do Pronatec, mas contribuir para o aperfeiçoamento na formulação de avaliações de desempenho.

Palavras-chave: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec; Descentralização de Políticas Públicas Sociais; Teoria do Programa; Avaliação de Desempenho.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Explicação do Problema.....	24
Figura 2 - Referências Básicas do Programa.....	26
Figura 3 - Estruturação do Programa para Alcance dos Resultados.....	27
Figura 4 - Identificação de Fatores Relevantes de Contexto.....	27
Figura 5 - Módulos Componentes do Monitoramento Estratégico do PPA 2012-2015.....	28
Figura 6 – Módulo 4: Momento Tático-Operacional.....	29
Figura 7 - Departamentos responsáveis pelo gerenciamento do Pronatec.....	32
Figura 8 - Atores envolvidos na execução do Pronatec.....	34
Figura 9 - Resultados do Pronatec.....	36
Figura 10 - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – situação em 2010.....	40
Figura 11 - Explicação do Macroproblema a ser enfrentado pelo Pronatec.....	47
Figura 12 - Referências Básicas do Pronatec.....	49
Figura 13 - Estrutura Lógica do Pronatec.....	73
Figura 14 - Fatores de Contexto do Pronatec.....	78
Figura 15 - Fatores que influenciam no desempenho do Pronatec.....	86
Gráfico 1 - Evolução de Gastos no Desenvolvimento da Educação Profissional Tecnológica no âmbito do MEC (em bilhões).	34
Gráfico 2 - Evolução do orçamento da SETEC no âmbito do MEC (em R\$).....	35

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Metas de matrícula para o Pronatec até 2014.....	35
Tabela 2 - Metas de matrícula para a Bolsa Formação até 2014.....	55
Tabela 3 - Metas de matrícula para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica até 2014.....	58
Tabela 4 - Metas de matrícula para o Brasil Profissionalizado até 2014	61
Tabela 5 - Metas de matrícula a Rede e-Tec Brasil até 2014.....	65
Tabela 6 - Percentuais do Acordo de Gratuidade com entidades do Sistema S	67
Tabela 7 - Metas de matrícula para o Acordo de Gratuidade até 2014	68

LISTA DE SIGLAS

CNE – Conselho Nacional de Educação

Conif – Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Condetuf – Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais

CNC – Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo

CNI – Conselho Nacional da Indústria

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

EAD – Educação a Distância

EPT – Educação Profissional e Tecnológica

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

FIES – Fundo de Financiamento Estudantil

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FIC – Formação Inicial e Continuada

MEC – Ministério da Educação

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

Mtur – Ministério do Turismo

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

Pronatec - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SESC – Serviço Social do Comércio

SESI – Serviço Social da Indústria

SETEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SISTEC – Sistema Nacional de Informações da Educacional Profissional e Tecnológica

Sistema S – Serviços Nacionais de Aprendizagem

ZOPP - Zielorientierte Projektplanung (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	14
2	METODOLOGIA.....	16
3	REFERENCIAL TEÓRICO.....	18
3.1	Federalismo e Políticas Públicas.....	18
3.2	Avaliação de Desempenho das Políticas Públicas.....	20
3.3	A Teoria do Programa.....	22
4	O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO - PRONATEC.....	30
4.1	Caracterização do Programa.....	30
4.1.1	Linhas de Atuação.....	30
4.1.2	Definição dos Cursos.....	31
4.2	Estrutura Organizacional da Gerência do Programa.....	31
4.3	Arranjos Institucionais.....	32
4.4	Pronatec – Principais Números.....	34
4.4.1	Evolução dos Recursos.....	34
4.4.2	Metas do Pronatec.....	35
4.4.3	Desempenho do Programa.....	36
5	PROPOSTA DE CONSTRUÇÃO DA TEORIA DO PRONATEC.....	37
5.1	Explicação Situacional do Macroproblema.....	37
5.1.1	Antecedentes.....	37
5.1.2	O Macroproblema a ser enfrentado pelo Pronatec.....	41
5.1.3	Referências Básicas do Pronatec.....	48
5.2	Estrutura Lógica do Pronatec.....	50
5.2.1	Bolsa Formação.....	50
5.2.2	Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Tecnológica.....	55
5.2.3	Brasil Profissionalizado.....	58
5.2.4	Rede de Educação Profissional a Distância – Rede e-Tec Brasil.....	61
5.2.5	Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem – Sistema S.....	65
5.2.6	Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.....	68
5.2.7	Estruturação do Pronatec para alcance de resultados.....	71
5.3	Fatores Críticos de Contexto.....	74
5.4	Fatores que influenciam no desempenho do Pronatec.....	79

5.4.1 Capacidades Organizacionais	79
5.4.2 Processos Institucionais	81
5.4.3 Entrega de Bens e Serviços	84
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	90
APÊNDICE - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTAS COM INTEGRANTES DA EQUIPE GERENCIAL	98

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é o quinto maior país do mundo em extensão territorial, com mais de 8,5 milhões de quilômetros quadrados de área territorial, e possui uma população de aproximadamente 190,8 milhões de habitantes (BRASIL, 2011a). No que se refere à organização político-administrativa, a República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. (BRASIL, 1988). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, o Brasil possui 27 Unidades da Federação (26 Estados e o Distrito Federal) e 5.565 Municípios.

O regime federativo brasileiro pós-88 tem influência direta na atuação governamental. Isso porque a Constituição de 1988 previu um rol de competências comuns entre os entes federados. Tais competências são de natureza administrativa e abrangem várias áreas da política pública. Como consequência, as políticas públicas, principalmente na área social, vêm experimentando, desde então, um intenso processo de descentralização da gestão dos serviços públicos para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 1999). Nesse sentido, diversos trabalhos (ARRETCHE, 1999; ABRUCIO; FRANZESE, 2007), discutem a influência do federalismo na elaboração e, principalmente, na implementação de políticas públicas sociais como saúde, educação, habitação e saneamento.

O processo de descentralização da implementação de políticas públicas sociais passa necessariamente por um conjunto de fatores que afeta o seu desempenho (atores envolvidos, processos institucionais, fatores de contexto, entre outros) principalmente se considerado o contexto de sensível desigualdade econômica, social e de capacidade de gestão dos diversos entes. Nesse contexto, a verdadeira gestão por resultados é bem mais que a definição de planos, programas, ações e a previsão de dotações no Orçamento. Ela pressupõe a existência de coordenação na atuação dos diferentes níveis de governo, bem como dos diversos atores envolvidos, sob pena de sobreposição de esforços ou de omissão na sua implementação. Por isso, a gestão em cada nível organizacional, do alto dirigente ao gestor da ação orçamentária, deve ser pautada por informações úteis, suficientes e oportunas que podem ser obtidas a partir de sistemáticas avaliações de desempenho.

De maneira geral, políticas sociais são construídas a partir de uma complexa rede de atores que devem compartilhar decisões e responsabilidades, principalmente quando implementadas de forma descentralizada. Neste caso, a avaliação do seu desempenho demanda parâmetros que permitam a formulação adequada das questões de avaliação, a

melhor compreensão das informações coletadas e a proposição de recomendações que sejam factíveis e politicamente aceitáveis pelos responsáveis por sua execução. Por isso, este trabalho apresenta dois objetivos. O primeiro, de caráter empírico, consiste em mapear aspectos institucionais e organizacionais que afetam o desempenho de uma política pública social implementada de forma descentralizada, a fim de identificar questões que devem ser objeto de avaliação. O segundo, de caráter teórico, destina-se a demonstrar a contribuição da teoria do programa na formulação de avaliações de desempenho da atuação governamental.

O objeto deste estudo será o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, política pública na área educacional que tem por objetivo ampliar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica a partir de um conjunto de ações de assistência técnica e financeira. Contudo, o propósito deste trabalho não é avaliar o Pronatec enquanto política pública, mas, dada a sua existência, compreender os elementos presentes em seu desenho na perspectiva da equipe gerencial, considerada ator-chave na formulação e na definição do modelo de implementação do Pronatec. A compreensão desse desenho é importante para a avaliação de desempenho na medida em que fornece elementos necessários para a análise das estratégias adotadas.

O trabalho está dividido em cinco capítulos. Este capítulo introdutório apresenta uma breve contextualização do objeto do estudo, sua delimitação e a estrutura do trabalho. O segundo e o terceiro capítulos detalham, respectivamente, o referencial teórico e metodologia empregada na análise do Pronatec. O quarto capítulo apresenta dados gerais do Programa e uma proposta de construção da teoria do Pronatec, construído por meio de quatro momentos: (1) Explicação situacional do macroproblema e Referências básicas do Programa; (2) Estruturação do Programa para o alcance de resultados; (3) Levantamento dos fatores críticos de contexto; (4) Identificação dos fatores que influenciam no desempenho do Pronatec. Nas considerações finais são apresentadas as principais conclusões decorrentes da pesquisa.

2 METODOLOGIA

Este trabalho possui dois objetivos. O primeiro, de caráter empírico, consiste em analisar o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec e identificar aspectos institucionais e organizacionais que afetam o seu desempenho a fim de identificar questões que devem ser objeto de avaliação. O segundo, de caráter teórico, destina-se a demonstrar a contribuição da teoria do programa na formulação de avaliações de desempenho da atuação governamental.

A estratégia de pesquisa adotada é o estudo de caso sobre o desenho do Pronatec, política pública na área de educação que reúne todas as iniciativas relacionadas à educação profissional. A opção pela metodologia do estudo de caso se justifica pelo atendimento aos critérios apresentados por Yin (1994) para a sua escolha: as questões são do tipo “como” e “por que”, o pesquisador tem pouco controle sobre os eventos e tem como foco acontecimentos contemporâneos inseridos em algum contexto da vida real. Ademais, segundo Schramm (1971, apud Yin, 2001, p. 31) “a essência de um estudo de caso é tentar esclarecer uma decisão ou um conjunto de decisões: o motivo pelo qual foram tomadas, como foram implementadas e com quais resultados”.

A pesquisa é de natureza qualitativa e tem por finalidade compreender características situacionais do ambiente natural que não podem ser traduzidas em números (SILVA; MENEZES, 2005). Quanto às fontes de investigação, os dados foram obtidos a partir de pesquisas bibliográfica e documental e de entrevistas. Primeiramente, levantou-se a partir da literatura internacional e nacional um referencial teórico sobre avaliação de políticas públicas e Teoria do Programa, a fim de subsidiar análise qualitativa. Em seguida, foi realizada a coleta de dados acerca do Pronatec por meio de documentos e entrevistas.

Entre os documentos utilizados destacam-se como fonte de informações: a legislação referente ao tema (Leis, Decretos e Portarias do MEC); as pesquisas e avaliações existentes; os artigos e entrevistas publicadas; e o acervo documental produzido pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC/MEC (relatórios, apresentações, tabelas, orçamentos e mapas).

As entrevistas¹ foram realizadas com a finalidade de complementar as pesquisas bibliográfica e documental. No total, foram entrevistados sete gestores da equipe dirigente da SETEC/MEC, considerados atores-chave na formulação e na definição do modelo de implementação do Pronatec, por meio de roteiro semiestruturado constante do apêndice deste documento.

Por fim, o conjunto das informações obtidas foi analisado e agrupado nas categorias de análise definidas no referencial teórico.

¹As entrevistas foram gravadas com o consentimento dos entrevistados. Isentamos os entrevistados de qualquer responsabilidade sobre as interpretações e conclusões apresentadas neste trabalho.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentados conceitos, dimensões e métodos com a finalidade de oferecer subsídios à construção de um referencial teórico para a análise dos aspectos que afetam o desempenho de políticas sociais formuladas pelo Governo Federal e implementadas de forma descentralizada. O referencial escolhido foi a teoria do programa. Na análise foi empregada a proposta metodológica para a elaboração de Modelo Lógico, de Cassiolato e Guerresi (2010) combinada com o Momento Tático-Operacional proposto por Cardoso Júnior (2012).

3.1 Federalismo e Políticas Públicas

Em geral, o regime federativo caracteriza-se pela pluralidade de centros de poder independentes e coordenados entre si (LEVI, 1991), em que os pactos verticais e horizontais entre os entes não apresentam natureza hierárquica. O equilíbrio deste regime, por sua vez, é assegurado na Constituição por meio da definição de competências e responsabilidades para os diversos entes federados, de regras gerais acerca do sistema federal – organização dos poderes, processo eleitoral, relações intergovernamentais etc. (OLIVEIRA, 2007) –, e de instituições federativas que permitem um controle mútuo entre os entes ao assegurar a representação e julgar eventuais conflitos federativos à luz do ordenamento constitucional, tais como o Senado e a Suprema Corte, respectivamente (ABRUCIO; FRANZESE, 2007).

No caso brasileiro, de acordo com Abrucio e Franzese (2007), a Constituição de 1988 previu uma estrutura particular de federação, composta de três unidades de governo autônomas: a União na esfera central, os Estados na esfera regional e os Municípios na esfera local. Ainda por determinação constitucional, existe um rol de competências comuns entre os entes federados. Tais competências são de natureza administrativa e versam sobre diversas áreas da política pública.

Nesse contexto, ganha importância a existência de coordenação na atuação dos diferentes níveis de governo, sob pena de sobreposição de esforços ou de omissão por parte dos entes. Entretanto, Abrucio (2005) chama a atenção para o fato de os estudos acerca do

federalismo brasileiro manterem o foco de sua análise na oposição entre centralização e descentralização, desconsiderando o problema da coordenação intergovernamental.

Para o autor, a expansão das políticas sociais, a pressão por maior autonomia nos governos locais e a demanda por padrões nacionais de políticas sociais são questões que mostram a importância dos mecanismos de integração, de compartilhamento e de decisão conjunta para o regime federativo. Nesse contexto, a ênfase no papel coordenador/indutor do governo central se justifica pela heterogeneidade de alguns entes em termos financeiros e administrativos e pela capacidade de fomentar a atuação conjunta entre os entes na implementação das políticas públicas. De acordo com o autor:

Vale aqui frisar o sentido do conceito de coordenação federativa. Em primeiro lugar, sua adoção significa sair da dicotomia entre centralização e descentralização, que leva mais ao jogo do cabo de guerra do que a práticas colaborativas que respeitam a autonomia dos entes, sem perder de vista as necessidades nacionais de uma Federação. Além disso, a visão coordenadora que vem se instalando em várias políticas públicas não significa dar poder à União para se voltar ao modelo centralizador anterior. Ao contrário, na atual situação vigora, em maior ou menor medida, uma negociação mais constante com estados e municípios mais autônomos, tanto na elaboração quanto na implementação dos programas governamentais, de modo que toda ação federal tem de levar isso em conta (ABRUCIO, 2010, p. 49).

No que se refere ao conceito de políticas públicas, a partir da revisão da literatura que trata do tema, Souza (2006, p.26) demonstra que as diferentes abordagens têm como foco o conjunto de ações implementadas pelo governo, embora não haja uma única, nem melhor, definição acerca do que é uma política pública. A autora resume política pública como “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Souza chama atenção, ainda, para o caráter multidisciplinar da política pública. Assim, apesar de ser ramo da ciência política, uma política pública pode e tem sido objeto de outras áreas de conhecimento, tais como: planejamento, sociologia, antropologia, geografia, entre outros.

No que tange à sua formulação, Souza (2006, p.26) a define como o “estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Para Kingdom (1984), a formulação de uma política pública é um processo que envolve uma lista de prioridades, a especificação das alternativas, a escolha de uma das alternativas pela autoridade competente (voto legislativo ou decisão presidencial) e a implementação da decisão (alternativa escolhida). Para este autor, o sucesso de uma etapa, porém, não significa sucesso das demais,

pois uma prioridade na agenda pode não encontrar o apoio necessário, ou ainda, sua implementação pode não corresponder ao planejado inicialmente.

Nesse sentido, em que pese sua importância para o sucesso de uma política pública, no geral, a fase de implementação não tem sido devidamente valorizada. No campo teórico, estudos de Pressman e Wildavsky (1984) corroboram a idéia da negligência da implementação. Para os autores, a implementação de uma política, embora muito discutida, raramente é estudada.

Considerados como precursores dos estudos da implementação, Pressman e Wildavsky defendem que, em tese, as políticas públicas possuem teorias, explícitas ou não, que estabelecem uma cadeia causal entre a definição de objetivos, as ações criadas para alcançá-los e a consecução dos resultados desejados. Nesta cadeia causal, a implementação compreende a sequência de eventos entre a definição das ações e a obtenção dos resultados. Contudo, os autores reconhecem que na prática, quanto maior a cadeia, maior o número de interações existentes e, portanto, mais complexa a implementação. Além disso, a teoria inicial é passível de alteração ao longo do tempo devido a mudanças no contexto, nos objetivos, na percepção dos atores envolvidos, entre outros.

Nesse sentido, a avaliação da implementação das políticas públicas ganha importância enquanto elemento de aprendizagem organizacional. Isso porque diante das constantes mudanças no contexto, a avaliação da implementação é um poderoso recurso para que os gestores possam aperfeiçoar os seus programas.

3.2 Avaliação de Desempenho das Políticas Públicas

Grau e Bozzi (2008, p.19) conceituam avaliação como “valoração pontual de uma intervenção”, a partir do levantamento de informação confiável e comparável acerca do processo, dos resultados e dos impactos, a fim de compreendê-la ou explicá-la. Garcia (2001, p.31) define avaliação como:

[...] uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definidos. Pode ser considerada, também como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Numa definição mais aplicada ao setor público, Weiss (1998, p. 4, tradução nossa) considera que a “avaliação é a análise sistemática das ações e/ou dos resultados de um programa ou política, em comparação com um conjunto de padrões explícitos ou implícitos, como meio de contribuir para a melhoria do programa ou política”. No mesmo sentido, Mark, Henry e Julnes (2000) consideram a avaliação como investigação sistemática, empregada para descrever e explicar políticas públicas, programas, ações, efeitos e implicações sociais.

A literatura apresenta vários tipos de avaliação: de insumos, de processo, de resultados, de impacto, entre outros. Contudo, o foco deste trabalho está na avaliação da atuação governamental na etapa de implementação de uma política pública.

Enquanto Pressman e Wildavsky (1984) utilizam o termo avaliação de implementação, Garcia (2001, p.45) emprega o termo avaliação de desempenho. Para este, a avaliação de desempenho consiste em “verificar em quanto e como foi cumprida a programação, e se o indicador (ou indicadores) do problema/programa movimentou-se na direção e na intensidade esperadas, com vistas a atingir o objetivo estabelecido [...]”. Neste trabalho, adotar-se-á o termo avaliação de desempenho por se entender que a análise da capacidade operacional dos órgãos, bem como dos processos organizacionais e institucionais empregados na produção de bens ou serviços públicos, trata, na verdade, da análise do desempenho da atuação governamental.

A importância da avaliação de desempenho está no fato de ser impossível prever todos os obstáculos, lacunas e possíveis conflitos na fase de elaboração. Por isso, entre as principais razões para se estudar o desempenho de uma intervenção estão: conhecer como a condução do programa influencia nos resultados alcançados, compreender as informações acerca dos resultados obtidos e identificar especificidades da implementação responsáveis pelo seu sucesso ou fracasso (WEISS, 1998).

Além disso, autores como Weiss (1998), Pressman e Wildavsky (1984) e Garcia (2001) ressaltam a contribuição da avaliação de desempenho para o aprendizado organizacional, indispensável para o aperfeiçoamento da capacidade de planejamento, para a ampliação da competência institucional e, principalmente, para a produção de informação útil para tomada de decisão. No trecho transcrito a seguir, Vaitsman, Rodrigues e Paes-Sousa (2006, p.01) ilustram a importância desta última contribuição no contexto brasileiro:

Além de sua vasta extensão territorial, o Brasil conta ainda com um sistema administrativo altamente descentralizado, o que aumenta ainda mais o desafio da implementação de políticas públicas em qualquer que seja o setor. A construção do sistema de proteção social brasileiro, descentralizado e

participativo, em seus 5.564 municípios, por meio de um conjunto de políticas, programas e ações, não pode mais prescindir da tomada de decisões com base em informação e evidências.

3.3 A Teoria do Programa²

Para os defensores do emprego da teoria do programa como componente das avaliações, quanto maior a compreensão acerca de como o programa funciona, maior a qualidade e a utilidade das avaliações. Segundo Rein (1981, apud WEISS, 1998), o programa é uma teoria e o avaliador, seu teste.

De acordo com Weiss (1998, p. 48, tradução nossa), “os programas sociais são organismos complexos. Eles são uma mistura de sonhos e personalidades, escritórios e teorias, clipes e estrutura organizacional, clientes e atividades, orçamentos e fotocópias, e grandes intenções”. Dada as especificidades de cada programa, a autora recomenda que as avaliações levem em consideração a teoria do programa a ser analisado, a fim de formular adequadamente as questões de avaliação, compreender melhor as informações coletadas e propor recomendações que sejam factíveis e politicamente aceitáveis pela equipe gerencial do programa.

Para melhor compreensão do programa, a autora sugere o levantamento dos objetivos oficiais, a partir das publicações oficiais existentes acerca do programa ou, na ausência destes, de discussões com a equipe gerencial. Objetivos imprecisos ou ambíguos afetam diretamente a implementação do programa e comprometem qualquer avaliação. Assim, obter o consenso acerca do que é o programa pode melhorar o desempenho da atuação governamental.

Cumprе ressaltar, no entanto, que a teoria de um programa não deve ser vista como uma construção imutável. Segundo Weiss, ao longo do tempo é provável que sobrevenham mudanças nas premissas que norteiam sua teoria, nos integrantes da equipe gerencial, nos objetivos a serem alcançados, entre outros. Por isso, cumpre ao avaliador atualizar a teoria, a partir de informações obtidas não apenas com a equipe gerencial do programa, mas também com os beneficiários do programa. Este levantamento permite ao avaliador uma noção mais clara das expectativas existentes acerca do programa, além da identificação de possíveis conflitos entre os atores envolvidos.

² O termo Programa aqui empregado se estende aos diferentes níveis possíveis da intervenção governamental: política pública, programa de governo, projetos, ações, entre outros.

Existem várias abordagens acerca da teoria do programa. Weiss (1998), por exemplo, identifica três níveis de análise: a teoria do programa, a teoria da implementação e a teoria da mudança. A teoria do programa enfatiza a relação existente entre as ações implementadas e o alcance dos objetivos do programa. A teoria da implementação, por sua vez, preocupa-se com a materialização dos objetivos nos processos e na prestação de serviços por parte do programa. Para a autora, a combinação destas duas teorias dá origem à teoria da mudança, um poderoso recurso para a organização de uma avaliação. Isso porque cada elo da cadeia mapeado pode se transformar em objeto de avaliação. Ademais, o conhecimento da cadeia causal que compõe o programa, permite ao avaliador identificar com maior precisão quais contribuíram (ou não) para o resultado do programa.

Wholey (2004) utiliza o termo desenho do programa, em vez de teoria do programa, e propõe que este apresente uma cadeia de causalidade entre os recursos, as atividades, os resultados intermediários e os resultados finais. A teoria do programa no trabalho de Wholey é empregada para analisar a avaliabilidade de um programa antes da realização da avaliação propriamente dita. A ideia é verificar a qualidade do desenho do programa, explorar a realidade de sua implementação e, se for o caso, redesenhar o programa para que se torne avaliável.

No que se refere aos programas de governo, Garcia (2001) propõe ainda a adição de mais um componente: a teoria do problema. A proposta é que o desenho do programa considere a explicação do problema que lhe dá origem. A partir da identificação das causas críticas deste problema, são definidas as ações necessárias e suficientes para resolvê-las ou mitigá-las, os recursos necessários e os produtos esperados. Nessa proposta, para cada causa crítica devem ser construídos descritores que demonstraram a mudança (ou não) de comportamento em tais causas. Esta proposta tem sua origem no método de Planejamento Estratégico Situacional – PES, do chileno Carlos Matus, um dos principais pesquisadores do planejamento estratégico governamental.

Em 2009, uma iniciativa desenvolvida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA³, que já se encontra em sua segunda edição, combina elementos de três propostas metodológicas: o método Zielorientierte Projektplanung – ZOPP (Planejamento de Projeto Orientado por Objetivos); o método PES, de Carlos Matus; e o modelo lógico proposto por

³Ferreira, Helder; Cassiolato, Martha; Gonzalez, Roberto. Como elaborar Modelo Lógico de Programa: um roteiro básico, Brasília, IPEA, 2007. (Nota Técnica n.2).

Mclaughlin e Jordan. A iniciativa consiste em um roteiro para a formulação (ou avaliação) da teoria dos programas de governo, denominado Modelo Lógico.

Segundo Cassiolato e Guerresi (2010, p.04) “a construção do Modelo Lógico é uma proposta para organizar as ações componentes de um programa de forma articulada aos resultados esperados, apresentando também as hipóteses e as ideias que dão sentido à intervenção”. No roteiro proposto pelo IPEA, a construção do Modelo Lógico apresenta três componentes:

1. Explicação do problema e referências básicas do Programa;
2. Estruturação do Programa para alcance de resultados;
3. Identificação de fatores relevantes de contexto.

Cassiolato e Guerresi explicam que o primeiro componente resulta da combinação de aspectos metodológicos dos métodos ZOPP e PES. Na explicação do problema, a construção da árvore de problemas é realizada em torno de um problema central (ou de um macroproblema, dependendo do nível da análise) onde os demais problemas, em função da relação causal que apresentam com este, são identificados como causas ou consequências. A proposta é que a explicação do problema oriente o desenho do programa. Além disso, são explicitados os descritores da situação inicial que, ao dimensionar o problema, oferecem a linha de base necessária para o acompanhamento da mudança da situação problema e os subsídios para a construção dos indicadores.

A Figura 1 apresenta a forma gráfica da explicação do problema e as principais relações causais existentes:

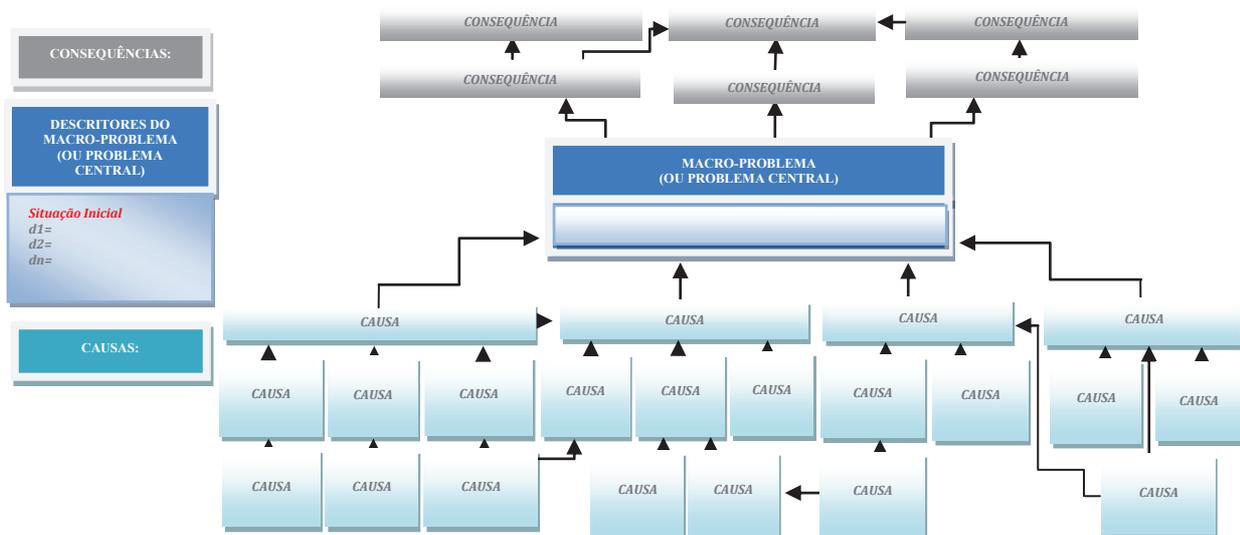


Figura 1 – Explicação do Problema

Fonte: Adaptado de Ferreira, Helder; Cassiolato, Martha; Gonzalez, Roberto (2007).

Em entrevista a Franco Huertas, quando questionado sobre o porquê de se trabalhar com problemas, Matus defende que:

A realidade gera problemas, ameaças e oportunidades. O político trabalha com problemas e a população sofre problemas. É um conceito muito prático, reclamado pela própria realidade, que faz o planejamento aterrizar (HUERTAS, 1996, p.35).

A explicação do problema utiliza, ainda, a ideia de causa crítica proposta no método PES. São consideradas causas críticas, aquelas capazes de mudar a situação problema, caso sejam tratadas no âmbito do programa. Cassiolato e Guerresi explicam:

Para Matus, algumas das causas que compõem a explicação do problema são críticas para concentrar e tornar prática a ação destinada a mudar os descritores da situação inicial do problema. No método PES, são os chamados nós críticos ou causas críticas do problema. Estas devem cumprir três requisitos: 1) ter alto impacto na mudança do problema; 2) ser um centro prático de ação, ou seja, o ator pode agir de modo prático, efetivo e direto sobre a causa; e 3) ser politicamente oportuno agir sobre a causa identificada (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p. 10).

Outro aspecto importante refere-se à definição do ator social que explica o problema. Essa proposta, também herdada do PES, tem por fundamento a teoria das situações. A ideia é que cada ator tem uma explicação e que não se resolve o problema ao se adotar uma das explicações como verdadeira e considerar as demais como falsas. Para Matus, defensor da explicação situacional, “uma mesma realidade pode ser explicada mediante situações diferentes, porque os atores do jogo social participam dele com diferentes propósitos” (HUERTAS, 1996, p.31). Assim, a proposta não é a elaboração de um diagnóstico, ou ainda, de uma verdade sobre a realidade, mas apenas entender e assimilar o ponto de vista de determinado ator e “entender o outro não significa dar-lhe razão; significa simplesmente ‘agora conheço a chave com a qual ele lê sua realidade e a minha’” (HUERTAS, 1996, p.31). Esse entendimento é da maior importância para avaliação porque fornece elementos para a análise das estratégias adotadas, bem como para a compreensão de possíveis conflitos entre os atores envolvidos.

Ainda no primeiro componente, a definição das referências básicas do Programa tem por finalidade definir o escopo de atuação do programa. Neste momento são definidos atributos como objetivos, público-alvo e beneficiários. Na atualização realizada por Cassiolato e Guerresi (2010) foram incluídos também os critérios de priorização a serem empregados na seleção dos beneficiários, conforme apresentado na Figura 2:

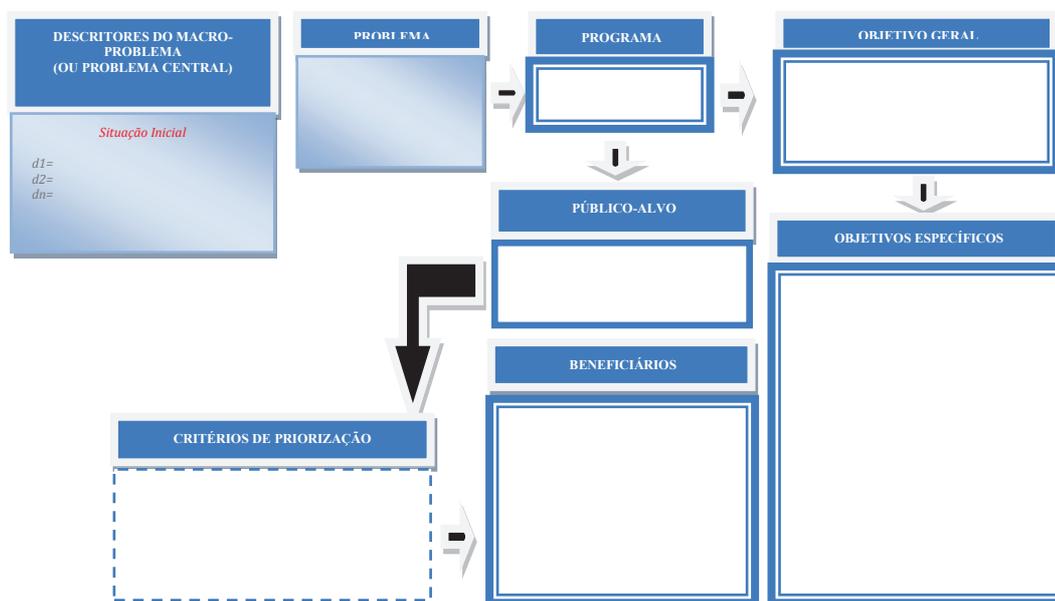


Figura 2 - Referências Básicas do Programa
 Fonte: Adaptado de Cassiolato e Guerresi (2010).

O segundo componente, a estruturação lógica para alcance dos resultados, “tem origem em propostas de autores de modelo lógico, como por exemplo MCLAUGHLIN, J. e JORDAN, G (2004)” (CASSIOLATO; GUERESI, 2010, p.7). A estruturação consiste na representação de como o programa foi desenhado para alcançar os resultados a que se propõe. Isso porque para a avaliação não basta conhecer o que o programa pretende alcançar, mas como ele espera alcançá-lo (WEISS, 1998). Este componente tem por objetivo evidenciar como os responsáveis pretendem atuar (operações e ações que serão implementadas); o que se pretende produzir para alcançar o resultado esperado (bens ou serviços ofertados); e, principalmente, quais são as apostas (expectativas) em relação às mudanças nas causas críticas do problema (resultados intermediários) e no próprio problema central (resultado final).

A Figura 3 mostra a estruturação lógica de um programa por meio de fluxograma:

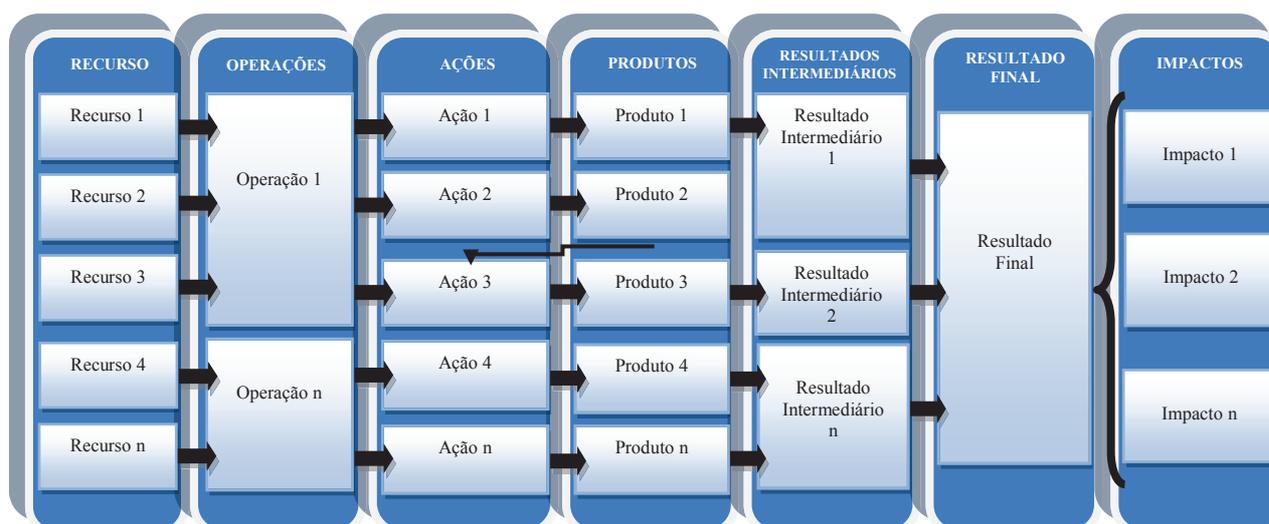


Figura 3 - Estruturação do Programa para Alcance dos Resultados

Fonte: Adaptado de Ferreira, Helder; Cassiolato, Martha; Gonzalez, Roberto (2007).

No terceiro componente, o roteiro propõe o levantamento de possíveis fatores que podem favorecer ou comprometer a implementação das ações. A proposta é conhecer os aspectos mais relevantes, a fim verificar a consistência das relações constantes da estruturação lógica para o alcance de resultados (Cassiolato; Guerresi, 2010), conforme Figura 4:

Fatores de Contexto Favoráveis Oportunidades	Fatores de Contexto Desfavoráveis Desafios
Oportunidade 1	Desafio 1
Oportunidade 2	Desafio 2
Oportunidade n	Desafio n

Figura 4 - Identificação de Fatores Relevantes de Contexto

Fonte: Adaptado de Ferreira, Helder; Cassiolato, Martha; Gonzalez, Roberto (2007).

O roteiro também prevê etapas de análise do modelo lógico: teste de consistência do modelo lógico, análise de vulnerabilidade e análise da motivação de atores. Tais etapas objetivam testar o desenho do programa e antecipar possíveis fragilidades, subsidiando a formulação de estratégias que viabilizem a sua implementação. O roteiro propõe, ainda, uma verificação final do modelo lógico e a definição de indicadores de desempenho, a partir do modelo criado. Essas etapas, contudo, não serão objeto deste trabalho porque a legitimidade

de sua construção depende da participação e da validação da equipe dirigente do programa, o que acontece por meio de uma oficina de validação do modelo lógico (etapa 3 do roteiro)⁴.

Para Cardoso Junior (2012), os componentes do modelo lógico correspondem a momentos da dinâmica de Planejamento Estratégico Situacional: Momento Explicativo, Momento Normativo, Momento Estratégico. Em sua proposta para o monitoramento estratégico do PPA 2012-2015, há dez “módulos inter(in)dependentes” que representam dimensões do desempenho institucional das políticas públicas, em que os três (3) primeiros correspondem aos componentes do modelo lógico constantes do roteiro do IPEA. A Figura 05 sintetiza essa proposta:



Figura 5 - Módulos Componentes do Monitoramento Estratégico do PPA 2012-2015
Fonte: Cardoso Júnior (2012).

Dentre os módulos acima apresentados, merece destaque o módulo 04: momento tático-operacional, também proveniente do PES. Na proposta de Cardoso Júnior, o momento tático-operacional consiste na organização e sistematização das informações em três categorias:

- i) capacidades organizacionais: compreende ativos ou recursos tangíveis (recursos humanos, marco legal e regulatório e estrutura física e financeira) e intangíveis (arranjos institucionais, questões comportamentais e

⁴ Dessa forma, a proposta de construção da teoria do Pronatec, apresentada a seguir, limita-se à realização das etapas coleta e análise das informações (etapa 1) e pré-montagem do modelo lógico (etapa 2).

- comunicacionais, entre outros) que compõem a agenda. Esta categoria contribui para a realização de avaliações de formulação e desenho;
- ii) processos institucionais: trata das estruturas organizacionais, estratégias ou procedimentos por meio dos quais as políticas são implementadas. Esta categoria subsidia o monitoramento e a avaliação de implementação e gestão;
 - iii) entregas de bens e serviços à sociedade: compreende os produtos físicos, monetários, normativos ou institucionais, efetivamente entregues à sociedade. Esta categoria permite o monitoramento e a avaliação de eficiência.

A Figura 6 ilustra o momento tático-operacional:

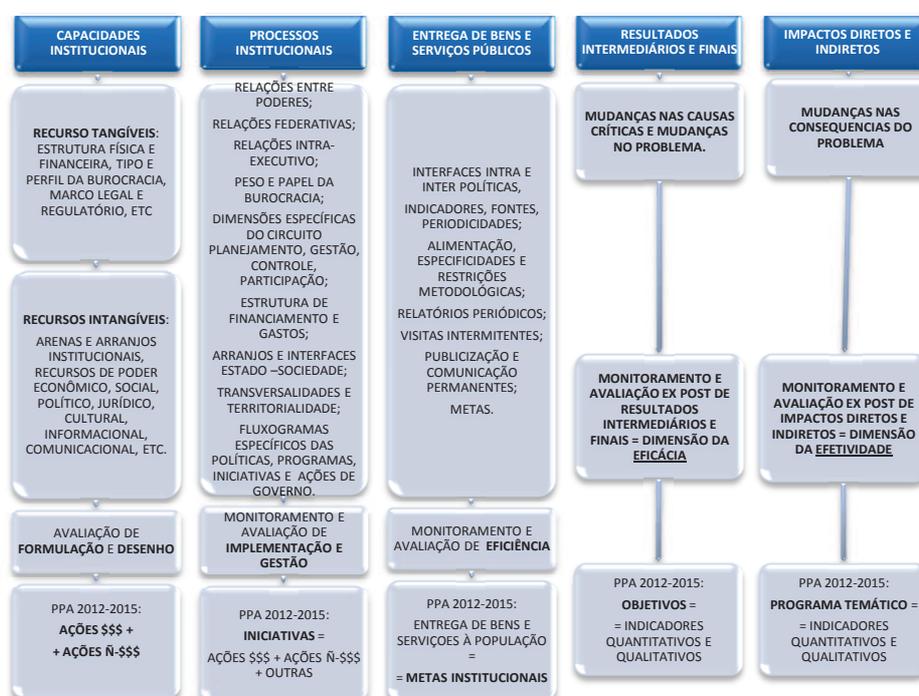


Figura 6 – Módulo 4: Momento Tático-Operacional
 Fonte: Cardoso Júnior (2012).

Cumprе ressaltar que foram necessárias pequenas adaptações nas propostas metodológicas apresentadas anteriormente, fim de obter informações relevantes para orientar as avaliações de desempenho. Na construção do Modelo Lógico foi necessária a inserção de uma coluna adicional na estruturação lógica, denominada Linha de Atuação, devido à complexidade do nível da análise. O momento tático-operacional foi adaptado no sentido de empregar as três categorias na avaliação da implementação e gestão.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO - PRONATEC

4.1 Caracterização do Programa

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec é uma iniciativa do Governo Federal, instituída em outubro de 2011 por meio da Lei nº 12.513, que tem por objetivo democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica – EPT de qualidade. O programa prioriza o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social e reúne, sob a coordenação do Ministério da Educação – MEC, todos os esforços relacionados à educação profissional, inclusive as ações qualificação profissional, até então dispersas em diferentes Ministérios.

4.1.1 Linhas de Atuação

O Pronatec reúne um conjunto de linhas de atuação na área da educação profissional que apresentam estratégias de implementação e públicos diferenciados. Atualmente, fazem parte do Pronatec:

- Bolsa formação: oferta de cursos gratuitos nas modalidades técnico, para estudantes matriculados no ensino médio, e formação inicial e continuada, para pessoas que buscam qualificação profissional;
- Plano de Expansão da Rede Federal de EPT: promoção da expansão física da Rede Federal e do fortalecimento dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia com o objetivo de ampliar a oferta de educação profissional;
- Brasil Profissionalizado: fomento à ampliação de vagas, à modernização e à expansão das redes públicas estaduais de ensino médio integradas à educação profissional;
- Acordo de gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem – Sistema S: ampliação de vagas gratuitas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional oferecidos por instituições do Sistema S (SENAI,

SENAC, SESI e SESC) para estudantes de baixa renda e trabalhadores (empregados e desempregados);

- Rede e-Tec Brasil: oferta gratuita de cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação na modalidade de educação a distância;
- Fundo de Financiamento Estudantil – FIES: concessão de financiamento aos estudantes para o custeio de cursos técnicos de nível médio (FIES Técnico) e às empresas para custeio da formação inicial e continuada ou qualificação profissional de seus empregados (FIES Empresa).

Com exceção do FIES empresa e da Bolsa Formação, as demais iniciativas já eram implementadas no âmbito do Governo Federal, a diferença é que agora estão articuladas numa estratégia única sob a coordenação do MEC.

4.1.2 Definição dos Cursos

No que diz respeito à definição dos cursos, embora os Institutos Federais estejam em “regiões vocacionadas”, assim entendidas as áreas que se dedicam ao desenvolvimento de um ou mais segmentos produtivos (comércio, indústria, turismo, produção agrícola...), a recomendação é que “na busca de sintonia com as potencialidades de desenvolvimento regional, os cursos nas novas unidades deverão ser definidos através de audiências públicas e de escuta às representações da sociedade” (PACHECO, 2011, p.14). Especificamente no caso dos cursos de qualificação profissional, a proposta é que exista alinhamento entre os cursos de qualificação ofertados e as políticas públicas desenvolvidas pelos Ministérios demandantes.

Para sistematizar e organizar a oferta de cursos técnicos, o MEC trabalha ainda com duas publicações: o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e o Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada – cursos FIC. Essas publicações são atualizadas periodicamente e os cursos são divididos por eixos tecnológicos.

4.2 Estrutura Organizacional da Gerência do Programa

O Pronatec é implementado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC a quem compete, entre outros:

I - planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação da política da educação profissional e tecnológica;

II - promover o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica em consonância com as políticas públicas e em articulação com os diversos agentes sociais envolvidos;

[...]

IV - promover ações de fomento ao fortalecimento, à expansão e à melhoria da qualidade da educação profissional e tecnológica; e

[...]

X - apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da educação profissional e tecnológica dos sistemas de ensino, nos diferentes níveis de governo (BRASIL, 2012a).

A Figura 7 apresenta os departamentos da SETEC/MEC responsáveis pelo gerenciamento do Pronatec:



Figura 7 - Departamentos responsáveis pelo gerenciamento do Pronatec
Fonte: Elaboração da autora

Observa-se que, no âmbito da SETEC/MEC, cinco das seis linhas de atuação do Pronatec são gerenciadas pela Diretoria de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica. O Plano de Expansão da Rede Federal de EPT é coordenado pela Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.

4.3 Arranjos Institucionais

O Pronatec se caracteriza pela existência de uma pluralidade de instituições envolvidas em sua execução, resultantes do processo de desconcentração, descentralização e delegação dos serviços públicos, principalmente na área social, conforme apresentado no referencial teórico.

Nesse sentido, a SETEC/MEC é responsável pela estruturação e pela coordenação de uma extensa rede formada por instituições ofertantes (Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; Redes Estaduais de Educação; Instituições do Sistema S; Redes Privadas de Educação, no caso do FIES Técnico) e órgãos demandantes de cursos (Ministérios, Estados, Secretarias Estaduais de Governo, entre outros).

Com a publicação da Lei 12.513/2011, foi instituído também o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional. Esse Conselho, regulado pelo Decreto nº 7.855, de 05 de dezembro de 2012, é de âmbito nacional e tem como atribuição “promover a articulação e a avaliação de programas de formação e qualificação profissional da administração pública federal” (BRASIL, 2012b).

De acordo com o Decreto 7.855/12, há, ainda, a previsão de um Fórum Nacional de apoio à formação e qualificação profissional, bem como do estímulo à instituição de fóruns estaduais e distrital. A proposta é que esses fóruns atuem como espaços de articulação interfederativa para a implementação de ações de educação profissional e tecnológica e contem com a participação dos diversos atores envolvidos: do governo (todos os órgãos e secretarias envolvidos direta ou indiretamente na educação profissional), da rede ofertante e da sociedade civil (representantes dos trabalhadores e estudantes). A atuação desses fóruns deve ser no sentido de evitar sobreposições na oferta de cursos, promover o alinhamento entre oferta e demanda, bem como fomentar o controle social.

Interage ainda com o Programa vários conselhos que atuam no tema (Conselho Nacional de Educação - CNE, Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – Conif, Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais – Condetuf, entre outros), além de governos estaduais e municipais.

A Figura 8 mostra os principais atores envolvidos neste processo na implementação do Pronatec:



Figura 8 - Atores envolvidos na execução do Pronatec
Fonte: Elaboração da autora

4.4 Pronatec – Principais Números

4.4.1 Evolução dos Recursos

O Pronatec resulta de um processo de valorização crescente da educação profissional, sendo atualmente considerado uma das prioridades do Governo Federal. Essa valorização tem provocado mudanças no espaço de atuação do MEC, o que pode ser evidenciado pelo aumento dos recursos destinados a essa modalidade de ensino. O Gráfico 01 apresenta a evolução dos gastos⁵ do MEC no desenvolvimento da EPT no período 2006-2012:

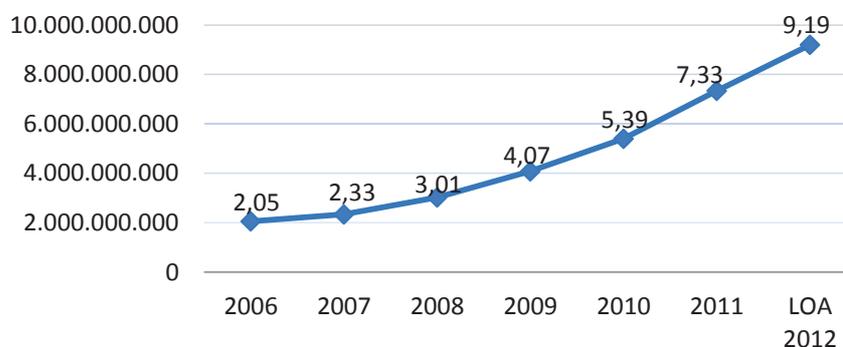


Gráfico 1 - Evolução de Gastos no Desenvolvimento da Educação Profissional Tecnológica no âmbito do MEC (em bilhões).

Fonte: Relatórios de Gestão da SETEC/MEC – exercícios 2009, 2010, 2011.

⁵Na composição dos gastos foram considerados os seguintes itens: Rede Federal EPT, Ações da SETEC na Administração Direta e Ações da SETEC no FNDE/MEC.

De acordo com o Gráfico 1, a aplicação de recursos na educação profissional tecnológica no âmbito do MEC passou de R\$ 2 bilhões para R\$ 9,1 bilhões, o que representa um aumento de 348% no período 2006-2012. Como consequência, cresce também a participação da SETEC no orçamento do MEC. O Gráfico 02 mostra a evolução do orçamento dessa Secretaria no mesmo período:

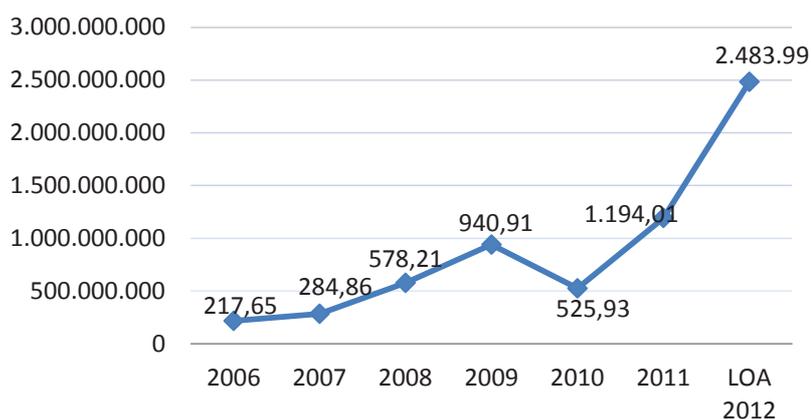


Gráfico 2 - Evolução do orçamento da SETEC no âmbito do MEC (em R\$)
Fonte: Relatórios de Gestão da SETEC/MEC – exercícios 2009, 2010, 2011.

4.4.2 Metas do Pronatec

De acordo com o MEC, a meta do Pronatec é atingir aproximadamente oito milhões de matrículas até o final de 2014 (BRASIL, 2012c). A Tabela 1 mostra a distribuição dessas matrículas por ano:

ANO	MATRICULAS
2011	893.270
2012	1.656.348
2013	2.290.220
2014	3.104.936
TOTAL	7.944.475

Tabela 1 - Metas de matrícula para o Pronatec até 2014
Fonte: SETEC/MEC

4.4.3 Desempenho do Programa

No que diz respeito ao desempenho, a Figura 03 sintetiza os principais números alcançados no âmbito do Pronatec. Os dados apresentados foram extraídos do Relatório de Gestão da SETEC/MEC – exercício 2011:

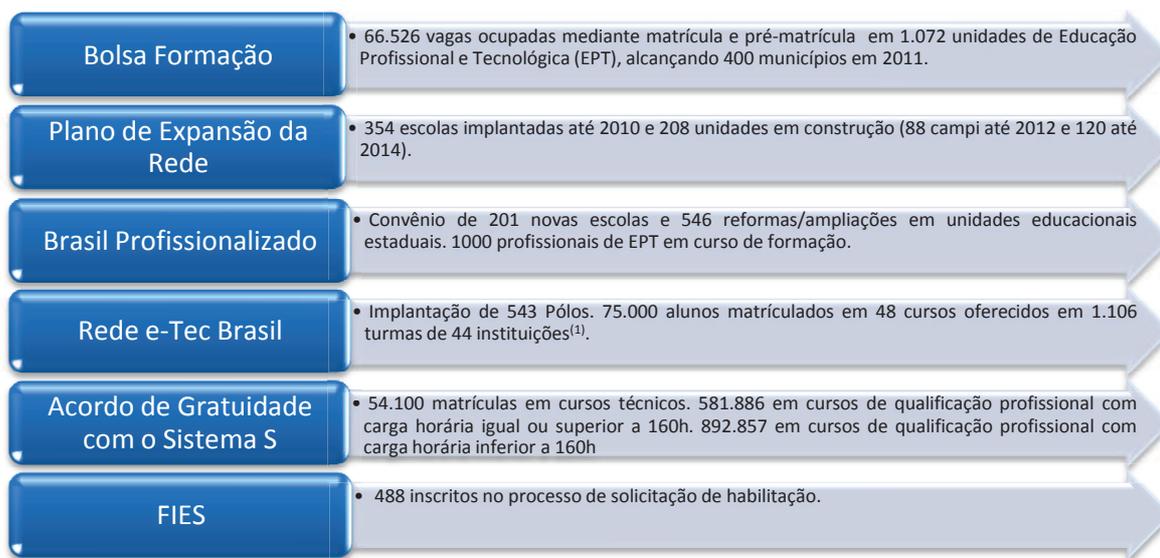


Figura 9 - Resultados do Pronatec

(1) Institutos Federais, Cefets, Escolas Técnicas Estaduais e Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais.

Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão SETEC/MEC – exercício 2011.

5 PROPOSTA DE CONSTRUÇÃO DA TEORIA DO PRONATEC

Este capítulo apresenta os resultados da análise de uma das políticas públicas do Governo Federal na área social, cuja implementação acontece de forma descentralizada: o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Apresenta-se uma proposta para a teoria do Pronatec, formulada a partir da combinação de duas propostas metodológicas: o Modelo Lógico, de Cassiolato e Guerresi (2010) e as categorias capacidades organizacionais, processos institucionais e entrega de bens e serviços públicos, constantes do Momento Tático-Operacional, proposto por Cardoso Junior (2012), conforme apresentado no referencial teórico.

A ideia é que as informações levantadas contribuam para a formulação de um roteiro de avaliação de desempenho com questões relevantes e úteis para o aperfeiçoamento do Programa.

5.1 Explicação Situacional do Macroproblema

A explicação situacional apresenta a leitura do problema na perspectiva de determinado ator, conforme apresentado no referencial teórico. No caso do Pronatec, a explicação situacional do macroproblema foi construída na perspectiva dos dirigentes do Programa. Isso porque o objetivo é entender o fundamento explicativo que serviu de parâmetro para o desenho do Pronatec enquanto política pública que articula o conjunto de ações existentes na área da educação profissional.

5.1.1 Antecedentes

O Pronatec resulta de um processo crescente de valorização da educação profissional tecnológica, conforme já mencionado, que tem origem no plano de expansão da Rede Federal de EPT iniciado em 2003. Isso porque até então, a estratégia adotada priorizava a criação de

escolas técnicas estaduais e comunitárias, conforme observado no artigo 3º da Lei 8.948, de 08 de dezembro de 1994 (lei que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica):

Art. 3º (...)

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, somente poderá ocorrer em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não-governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

A partir de 2005, com a publicação da Lei 11.195, o mesmo dispositivo passou a vigorar com a seguinte redação:

§ 5º A expansão da oferta de educação profissional, mediante a criação de novas unidades de ensino por parte da União, ocorrerá, preferencialmente, em parceria com Estados, Municípios, Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino.

A alteração promovida permitiu, assim, a expansão da Rede Federal de EPT, a partir de cursos integrados aos arranjos produtivos, sociais e culturais locais. De acordo com as entrevistas realizadas com a gerência do Pronatec, o embrião para a expansão da rede pública federal reside num conjunto de escolas (da Rede Federal) que apresentavam bons resultados em termos de índices educacionais e que de alguma forma, por extensão e (ou) articulação, promoviam a expansão deste tipo de ensino muitas vezes sem as condições adequadas, e, por isso, careciam de apoio do MEC.

A primeira expansão da educação profissional tecnológica (fase I) foi implementada em 2006. Inicialmente foram previstas 50 novas escolas técnicas (posteriormente, esse número aumentou para 64 escolas). Nessa fase foram priorizados grandes municípios distantes de centros urbanos e estados que não possuíam escolas técnicas.

Em 2007, o MEC deu início à segunda expansão (fase II), com 150 novas escolas já contemplando as microrregiões. Para a segunda expansão, os seguintes critérios deveriam nortear a escolha das cidades polo:

- distribuição territorial equilibrada das novas unidades;
- cobertura do maior número possível de mesorregiões;
- sintonia com os Arranjos Produtivos Locais;
- aproveitamento de infraestruturas físicas existentes;
- identificação de potenciais parcerias (BRASIL, 2009, p18).

A terceira expansão (fase III), ainda em fase de implementação, prevê a construção de outras 208 novas escolas até o final de 2014 e utiliza os seguintes critérios para a definição dos municípios:

- inserção no Programa Território da Cidadania de modo que haja pelo menos uma unidade da Rede Federal em cada um desses Territórios;
- municípios populosos e com baixa receita per capita priorizando os municípios que compõem o grupo de cidades com mais de 80.000 habitantes e que possui receita per capita inferior a R\$1.000,00, o chamado G100;
- municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais, preferencialmente, os que tenham mais de 50.000 habitantes;
- universalização do atendimento às mesorregiões brasileiras, considerando que em todas as mesorregiões haja uma ou mais unidades da Rede Federal;
- localidades que receberam investimentos do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC;
- municípios com Arranjos Produtivos Locais identificados;
- entorno de grandes investimentos; e
- municípios com elevado percentual de extrema pobreza (BRASIL, 2012d, p.51).

Outra mudança que também contribuiu para a valorização da educação profissional diz respeito à eliminação de restrições na organização curricular e pedagógica e na oferta dos cursos técnicos. Entre as alterações merece destaque a expansão das redes públicas de ensino médio integradas à educação profissional. Isso porque o projeto pedagógico adotado no período anterior proibia a oferta de ensino médio integrado à educação profissional. Na vigência do Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, a matéria era tratada da seguinte forma:

Art. 5º A educação profissional de nível técnico terá organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de forma concomitante ou sequencial a este.

Posteriormente, com a revogação deste decreto pelo Decreto 5.154, de 23 de julho de 2004, a matéria passou a ser tratada da seguinte forma:

Art. 4º (...)

§ 1º A articulação entre a educação profissional técnica de nível médio e o ensino médio dar-se-á de forma:

I - integrada, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental, sendo o curso planejado de modo a conduzir o aluno à habilitação profissional técnica de nível médio, na mesma instituição de ensino, contando com matrícula única para cada aluno;

II - concomitante, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino fundamental ou esteja cursando o ensino médio, na qual a complementaridade entre a educação profissional técnica de nível

médio e o ensino médio pressupõe a existência de matrículas distintas para cada curso, podendo ocorrer:

- a) na mesma instituição de ensino, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis;
- b) em instituições de ensino distintas, aproveitando-se as oportunidades educacionais disponíveis; ou
- c) em instituições de ensino distintas, mediante convênios de intercomplementaridade, visando o planejamento e o desenvolvimento de projetos pedagógicos unificados;

III - subsequente, oferecida somente a quem já tenha concluído o ensino médio.

De acordo com equipe dirigente do Programa, o decreto 5.154/2004 trouxe flexibilidade para a educação profissional. Na visão pedagógica, a possibilidade de se trabalhar educação profissional integrada, subsequente ou concomitante ao ensino médio representava um amadurecimento no sentido de que é possível a coexistência de diferentes modelos, desde que o ensino ofertado seja de qualidade.

Em 2008, com a promulgação da Lei 11.892/2008, surgem os Institutos Federais, instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, dotadas de autonomia administrativa e pedagógica. A partir daí a educação profissional ganha relevância na agenda política. A Figura 10 ilustra a distribuição espacial da Rede Federal de EPT:



Figura 10 - Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – situação em 2010
Fonte: redefederal.mec.gov.br

Na dimensão educacional, em 2006 foi publicado o catálogo de curso superior em tecnologia e de cursos técnicos, o que fortaleceu a educação profissional no que se refere à identidade (carga horária, infraestrutura e diretrizes para a graduação tecnológica e para a profissional). Em 2007, o programa Brasil Profissionalizado foi criado com o objetivo de

fortalecer a educação profissional no âmbito dos estados, por meio da prestação de assistência técnica e financeira. Ainda em 2007 foi lançada a Rede e-Tec Brasil, com vistas ao fomento à educação profissional (de nível médio) a distância.

Em 2008 houve a implantação do Sistema Nacional de Informações da Educacional Profissional e Tecnológica – SISTEC, que disponibiliza informações sobre as escolas que ofertam cursos técnicos de nível médio e os cursos oferecidos, além de permitir o acompanhamento do histórico de cada estudante por meio do CPF. O SISTEC reúne informações das unidades de ensino credenciadas das redes pública, privada e paraestatal, nos três níveis: federal, estadual e municipal.

Outra iniciativa também implementada em 2008 foi o Acordo de Gratuidade como os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S). Entre as medidas constantes do acordo, as entidades se comprometiam a converter um percentual de suas receitas líquidas na disponibilização de vagas gratuitas para estudantes de baixa renda e trabalhadores (empregados ou desempregados).

Por fim, com o crescimento econômico do país, ampliava-se a demanda do setor produtivo por mão de obra qualificada em diferentes áreas. Além disso, havia a percepção de que a educação profissional não poderia depender apenas da expansão da Rede Federal. No plano governamental, as diferentes experiências de qualificação profissional não apresentavam o êxito esperado. Nesse contexto, ganha ênfase o reconhecimento da necessidade de atuação na coordenação das diversas iniciativas de educação profissional existentes, com vistas a propiciar a efetiva inserção sócio-profissional de jovens e adultos, ganha ênfase no âmbito do Governo Federal.

5.1.2 O Macroproblema a ser enfrentado pelo Pronatec

As entrevistas apontam que o macroproblema a ser enfrentado pelo Pronatec é o grande contingente de jovens e adultos sem a qualificação necessária para a inserção profissional adequada. Segundo o Relatório de Gestão da SETEC/MEC – exercício 2011, existem cerca de 25 milhões de jovens e adultos sem escolaridade ou com até dois anos de escolaridade. Contudo, o universo de que trata o macroproblema é ainda maior se considerarmos que menos de oito anos de escolaridade representa um obstáculo para a ocupação de cargos num mercado de trabalho que incorpora constantemente as inovações

tecnológicas disponíveis. Neste caso, dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do IBGE, indicam que em 2011 o país possuía 80 milhões de jovens e adultos com menos de oito anos de escolaridade.

Outros dados que ajudam a dimensionar o grande contingente de jovens e adultos sem a qualificação necessária para a inserção profissional adequada estão relacionados ao número de matrículas da educação profissional. De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais – INEP, em 2011, haviam 1.250.900 pessoas matriculadas em educação profissional de nível técnico, sendo que 46,4% dessas matrículas foram realizadas em instituições privadas. No que se refere aos cursos de qualificação profissional, a PNAD/IBGE registrava 4.889.000 pessoas matriculadas em curso de qualificação profissional em 2007. Deste total, 61% das matrículas foram realizadas em instituições privadas (exceto instituições vinculadas ao Sistema S).

Uma das causas deste macroproblema está na reduzida oferta de educação profissional de qualidade. Este é um problema explicado em parte pela histórica valorização dos cursos de graduação no país, o que fez com que a educação profissional não recebesse a devida atenção enquanto política pública. Tavares (2012), ao analisar a trajetória histórica da Rede Federal de EPT no Brasil, explica que o surgimento da educação profissional no país foi associado à filantropia ou à caridade porque as primeiras escolas atuavam na instrução de um ofício ou profissão àqueles que “viviam à margem da sociedade”. Nessa trajetória, mesmo nos períodos em que teve maior visibilidade, a educação profissional representou ou uma alternativa frente à dificuldade de acesso ao ensino superior (década de 50) ou uma possibilidade de ingresso no ensino superior (década de 90).

Conforme mencionado no item 5.1.1, a ênfase recente que tem sido dada à educação profissional tem início com a retomada da expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, a partir de 2003. Para se ter uma ideia dessa expansão, no período 1909⁶-2002 foram construídas 140 unidades de ensino, enquanto no período 2005-2010 foram construídas 214 novas unidades (BRASIL, 2012d).

Outro fator que explica a reduzida oferta de educação profissional de qualidade é a limitada capacidade de atendimento da rede pública de educação profissional. Nesse sentido, o aumento da demanda do setor produtivo por mão de obra qualificada em diferentes áreas, em virtude do crescimento econômico do país; a dimensão continental do país; a necessidade

⁶ Ano em que Nilo Peçanha cria 19 Escolas de Aprendizes e Artífices, instituindo a Rede Federal de Educação Profissional no país.

de aderência com os arranjos produtivos locais e regionais; e o alto custo de manutenção das unidades de ensino são alguns dos fatores que limitam a capacidade de atendimento da Rede Federal.

No que se refere às redes públicas locais, a reduzida oferta de educação profissional de qualidade está relacionada, principalmente, à insuficiência de equipamentos e de infraestrutura nas Redes Estaduais e Municipais e à insuficiência de vagas nestas redes. Tais fatores podem ser explicados em parte pela existência de diferenças na maturidade da educação da educação profissional, inclusive no que se refere à priorização dessa modalidade de ensino, nos diversos entes.

Outra causa reiteradamente apontada nas entrevistas está relacionada à baixa efetividade das iniciativas de qualificação profissional existentes. Esse problema é explicado em parte pela dispersão dessas iniciativas nos diversos Ministérios. Nos termos da Lei nº 9.394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB), alterada pela Lei nº 11.741/2008, a educação profissional e tecnológica abrange os cursos de: Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional; Educação Profissional Técnica de Nível Médio; e Educação Profissional Tecnológica, de graduação e de pós-graduação. Contudo, no plano governamental tradicionalmente sempre existiu uma divisão na implementação das iniciativas de formação profissional técnica de nível técnico e de qualificação profissional, de forma que a primeira era executada no âmbito do MEC e a segunda era executada, predominantemente, pelo Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

No exercício de 2011, ano da instituição do Pronatec, constam do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPlan, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP, pelo menos 10 ações de governo⁷ direcionadas à qualificação. Esse número pode ser bem maior, uma vez que nem sempre o título consegue expressar o que a ação realmente realiza.

⁷Foram identificadas as seguintes ações: Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso; Elevação da Escolaridade e Qualificação Profissional - ProJovem Urbano e Campo; Qualificação de Afro-Descendentes em Cidadania, Gestão Pública e para o Trabalho; Qualificação de Profissionais Associados ao Segmento de Turismo; Qualificação e Assistência Técnica ao Jovem para o Empreendedorismo; Qualificação Social e Profissional de Trabalhadores para o Acesso e Manutenção ao Emprego, Trabalho e Renda em Base Setorial (PlanSeQs); Qualificação Social e Profissional do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda e Economia Solidária em base territorial (PLANTEQS); Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Civis e Militares, Bombeiros Militares e Guardas Municipais dos entes federativos que sediarão os Jogos Olímpicos de 2016; Concessão de Bolsa-Formação a Policiais Militares e Civis, Agentes Penitenciários, Guardas-Municipais, Bombeiros e Peritos Criminais, de baixa renda, pertencentes aos Estados-Membros; e Formação Cívico-Profissional de Jovens em Serviço Militar - Soldado Cidadão.

A pouca qualidade dos cursos de qualificação também foi mencionada. Os entrevistados consideram que a oferta de cursos padronizados⁸, de baixo custo e de curta duração, implementadas por instituições que não possuem tradição na formação profissional reduzem as chances de inserção profissional dos alunos. Além disso, a ausência de estratégias de elevação da escolaridade e de construção de itinerários formativos⁹ aumentam os custos com a qualificação do trabalhador para a ocupação de novos postos de trabalho, pela ausência do conhecimento básico transmitido no ensino regular. Ainda na percepção dos entrevistados, em geral, a contratação desses cursos obedece à lógica da oferta e não da demanda, desconsiderando o perfil dos alunos e as vocações locais e regionais.

O baixo interesse para frequentar os cursos de qualificação é também é uma das causas associada ao macroproblema. Contribuem para essa causa a situação de vulnerabilidade social de grande parcela dos jovens e adultos que não possuem um histórico regular de escolarização. Nesse sentido, a ausência políticas específicas para a inclusão de camadas desassistidas da escola regular aparece como aspecto central. Isso porque, trata-se de uma parcela da população que não está familiarizada com o ambiente escolar, o que reduz a sua mobilização para a busca de aprendizado. Ademais, a vulnerabilidade econômica existente neste segmento potencializa a tendência de priorização de oportunidades temporárias de trabalho em detrimento da formação profissional. A ausência de capacidade financeira para o custeio de despesas relacionadas a transporte e alimentação também aparece como obstáculo para a dedicação aos estudos por parte deste público. Além destes, a falta de atratividade da escola e a oferta limitada de docentes com a formação adequada também foram citadas como aspectos que influenciam no interesse pelos cursos.

A disponibilidade para frequentar cursos presenciais foi outro aspecto mencionado. Isso porque, o público-alvo do programa, mesmo que não possua um emprego formal, está envolvido em alguma atividade que gera renda temporária, sendo difícil abrir mão dessa renda para frequentar os cursos. Corroborando nesse sentido a estatística de trabalho por tipo de inserção apresentada pelo IBGE, em que a estimativa de trabalho informal no Brasil, assim entendido o conjunto de assalariados sem carteira e de trabalhadores autônomos, alcançou

⁸ O termo “padronizado” foi empregado como sinônimo de uniformização que não considera as especificidades locais ou a realidade dos alunos.

⁹ De acordo com a Resolução nº 06 CNE/CEB/2012, “entende-se por itinerário formativo o conjunto das etapas que compõem a organização da oferta da Educação Profissional pela instituição de Educação Profissional e Tecnológica, no âmbito de um determinado eixo tecnológico, possibilitando contínuo e articulado aproveitamento de estudos e de experiências profissionais devidamente certificadas por instituições educacionais legalizadas”.

51,24 milhões de trabalhadores em 2009. Enquanto a categoria de assalariados com vínculo formal, no mesmo período, era formada por 45,40 milhões de trabalhadores. A distância das instituições ofertantes de cursos técnicos e profissionais também aparece como um obstáculo para a formação por meio de cursos presenciais.

Os jovens e adultos com dificuldade de inserção profissional, mesmo quando apresentam interesse e motivação para frequentar os cursos, encontram também dificuldades de acesso à rede de educação profissional existente. Neste caso, a falta de recursos para o custeio dos cursos, independentemente da situação de vulnerabilidade, foi considerada um fator que afeta a decisão de fazer ou não os cursos profissionais, na medida em que, em função das novas tecnologias, atualmente os cursos técnicos e de qualificação profissional são mais complexos e empregam equipamentos tecnológicos que demandam maiores investimentos, aumentando o valor dos cursos. Esse aspecto se apresenta como uma causa crítica porque potencializa a exclusão de alunos de baixa renda de um tipo de qualificação que teria inserção garantida no mercado de trabalho.

Existem ainda fatores de contexto que não representam necessariamente problemas, mas que agravam o macroproblema por reduzirem as oportunidades de trabalho para mão de obra não qualificada são: o crescimento dos investimentos públicos em setores que demandam conhecimento especializado, a realização de grandes eventos no país que demandam profissionais qualificados e o crescente desenvolvimento tecnológico demanda atualização dos conhecimentos. Estes fatores serão abordados no item 5.3.

A explicação situacional demonstra, ainda, que a não-resolução do macroproblema apresenta consequências nas dimensões econômica e social. Na dimensão econômica, a existência de um grande contingente de jovens e adultos com dificuldade de inserção profissional por falta de conhecimento técnico cria para o governo a preocupação com os trabalhadores que perdem seus postos de trabalho sem chances de retorno. Só em 2010, de acordo com o MTE mais de 7,4 milhões de trabalhadores receberam o seguro-desemprego. Para especialistas, grande parte dos saques do seguro-desemprego são influenciados pela alta rotatividade e pela falta de qualificação adequada.

Como consequência, cresce o número de mão de obra estrangeira em postos que exigem mão de obra altamente qualificada. Segundo dados da Coordenação Geral de Imigração/MTE, em 2012 houve a concessão de 73.022 autorizações de vistos a estrangeiros. Esses profissionais ocupam cargos de gerência e de supervisão de empresas, áreas que

demandam uma qualificação não disponível no país. Em entrevista à Agência Brasil¹⁰, o ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, Moreira Franco, defendeu inclusive que para o país continuar crescendo é necessário compensar a insuficiência de profissionais qualificados, principalmente nas áreas técnicas, com mão de obra estrangeira qualificada.

A pouca qualificação pode comprometer, ainda, a qualidade dos produtos e serviços produzidos no país, bem como o empreendedorismo e a inovação, fazendo com que o mercado brasileiro seja menos competitivo. Atualmente, de acordo com a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP, que mede o índice de competitividade de 43 países (que juntos representam 90% do PIB mundial), o Brasil possui um fraco desempenho e ocupa o 37º lugar no ranking de 2011.

Na dimensão social, as principais consequências apontadas são o agravamento da situação de exclusão social dessa parcela da população e a maior suscetibilidade à situação de vulnerabilidade social. Corrobora essa percepção diversas publicações da Organização Internacional do Trabalho – OIT. No documento *Global Employment Trends 2013*, por exemplo, a OIT estima um aumento na taxa de desemprego no Brasil e no mundo. De acordo com o documento, os novos postos de trabalho requerem conhecimentos que os desempregados não possuem. E a principal consequência da falta de correspondência entre qualificação e o mercado de trabalho é a baixa produtividade, considerada o maior obstáculo ao desenvolvimento e à redução da pobreza na América Latina atualmente.

A Figura 11 apresenta a explicação gráfica do macroproblema a ser enfrentado no âmbito do Pronatec:

¹⁰ Entrevista concedida a Flávia Villela, repórter da Agência Brasil, em 29 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://agenciabrasil.abc.com.br/noticia/2013-01-29/brasil-precisa-de-mao-de-obra-estrangeira-qualificada-para-continuar-crescendo-diz-moreira-franco>. Acesso em: 21 fev de 2013.

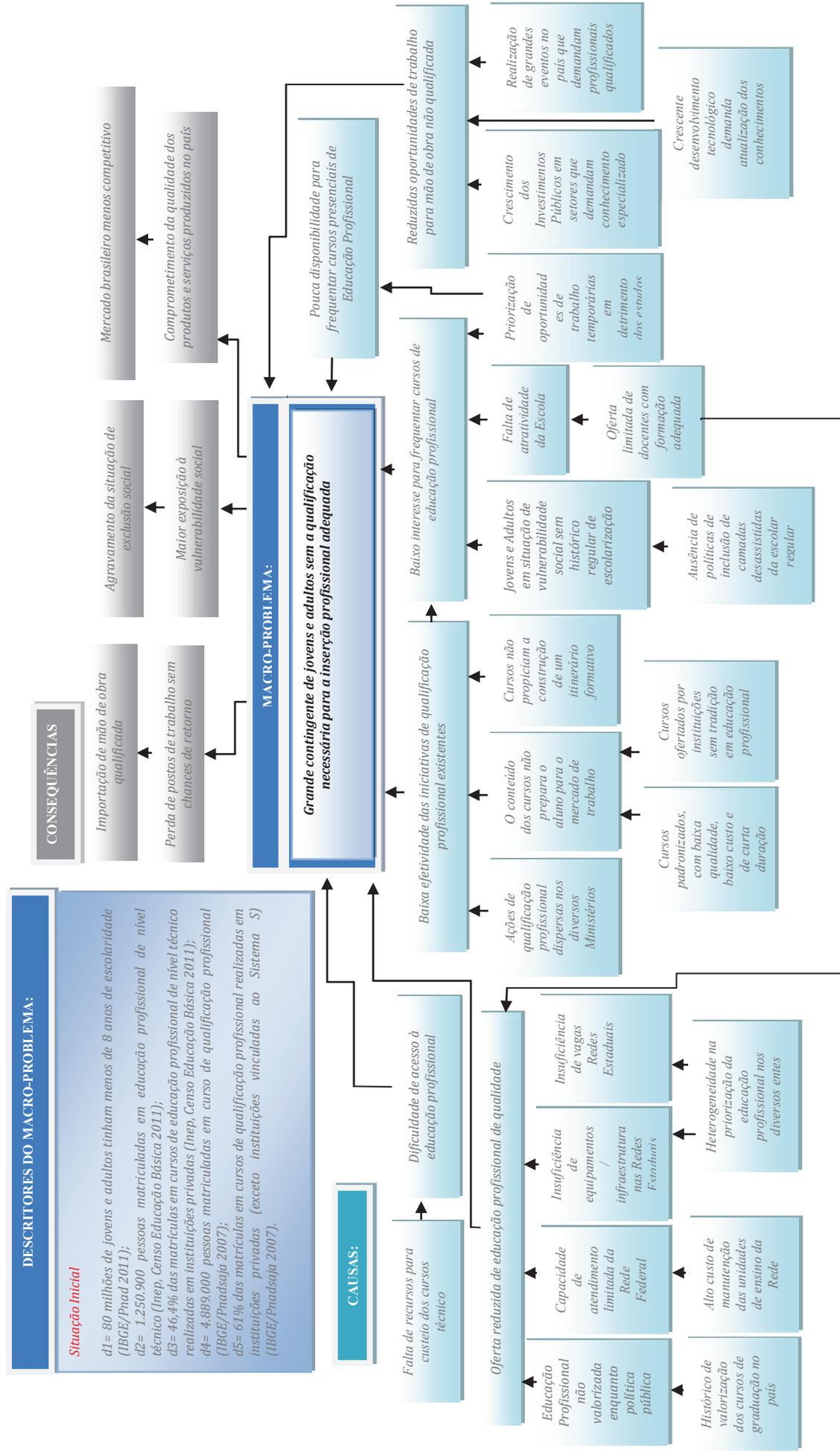


Figura 11 - Explicação do Macroproblema a ser enfrentado pelo Pronatec
 Fonte: Elaboração da autora

5.1.3 Referências Básicas do Pronatec

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec tem por objetivo democratizar o acesso da população brasileira à educação profissional de qualidade, ampliando as chances de inserção sócio-profissional de jovens e adultos que atualmente não possuem o conhecimento especializado demandado pelo mercado de trabalho.

A proposta do Pronatec é atuar de forma articulada nas várias vertentes da educação profissional, desde a formação inicial e continuada até o ensino de nível tecnológico superior, incluindo pós-graduação e atividades de pesquisa e extensão, sempre com o viés da educação profissional. Para isso, o Programa possui de linhas de atuação que apresentam estratégias de implementação diferenciadas em função das causas críticas em que atuam. O Programa conta também com uma rede de ofertantes constituída de instituições que possuem tradição na formação profissional: Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica (rede pública federal), Serviços Nacionais de Aprendizagem (rede paraestatal) e Escolas Técnicas Estaduais (rede pública estadual).

O Pronatec visa o atendimento de estudantes (e egressos) do ensino médio da rede pública, inclusive da Educação e Jovens e Adultos e de trabalhadores. Com exceção do FIES, todas as linhas de atuação que integram o Programa possuem critérios de priorização do público-alvo que em geral levam ao atendimento de pessoas de baixa renda, conforme detalhado na Figura 12. O Programa apresenta ainda um conjunto de objetivos específicos que norteiam a atuação das diferentes linhas de atuação do Programa:

- Expandir e interiorizar a oferta de cursos de Educação Profissional Técnica de nível médio e de cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores;
- Fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da Educação Profissional e Tecnológica;
- Contribuir para a melhoria da qualidade do Ensino Médio Público, por meio da Educação Profissional;
- Ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores por meio do incremento da formação profissional;
- Estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;

- Adotar critérios de priorização que ampliem o acesso de pessoas de baixa renda à educação profissional.

A Figura 12 apresenta as referências básicas do Pronatec a partir do macroproblema que o Programa pretende enfrentar:

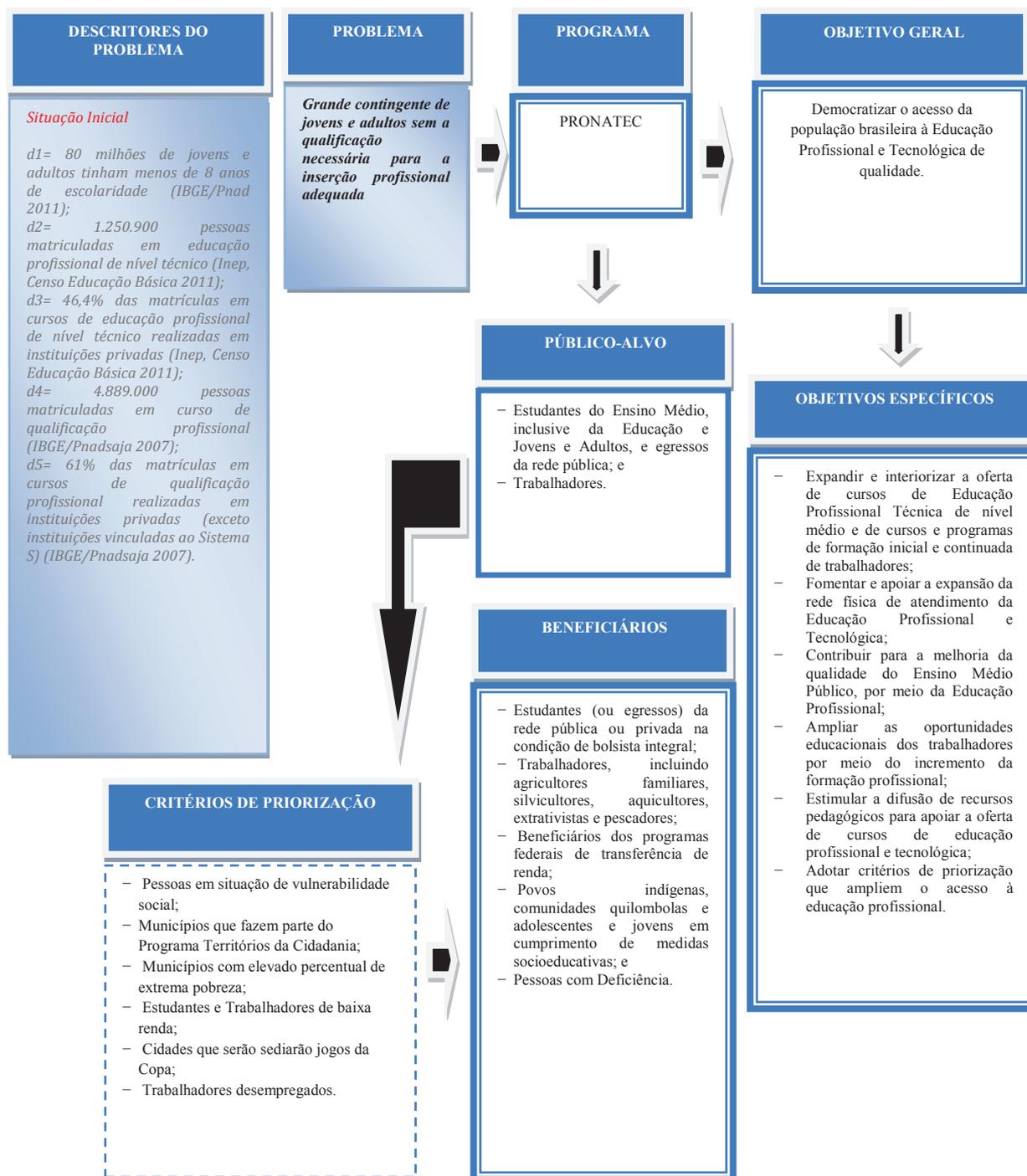


Figura 12 - Referências Básicas do Pronatec
Fonte: Elaboração da autora

5.2 Estrutura Lógica do Pronatec

A estrutura lógica do Pronatec corresponde à “estruturação do programa para alcance dos resultados”, conforme apresentado no referencial teórico. Este momento consiste na representação de como a intervenção governamental foi desenhada para alcançar os resultados a que se propõe, evidenciando como os responsáveis pela intervenção pretendem atuar e, principalmente, quais são as suas expectativas (apostas) em relação à evolução da intervenção no médio e longo prazo.

No caso do Pronatec, o resultado final a ser alcançado, de acordo com a meta anunciada pelo Governo Federal, é o de atingir cerca de oito milhões de matrículas até 2014. Neste trabalho, o Pronatec é considerado uma política pública que reúne o conjunto de ações implementadas pelo Governo Federal na área da educação profissional. A complexidade deste nível de análise, no entanto, demandou adaptação na estruturação lógica. Por isso, foi inserida a categoria Linhas de Atuação, para evidenciar as principais áreas de atuação do MEC no que se refere à educação profissional. Além disso, foi incluída também uma coluna com as causas críticas para facilitar a correlação entre a explicação do macroproblema e as linhas de atuação do MEC.

Para alcançar o resultado final, o Programa possui seis linhas de atuação que apresentam abordagens e formas de implementação diferenciadas em função do enfrentamento das causas críticas em que atuam: Bolsa Formação, Plano de Expansão da Rede Federal, Brasil, Brasil Profissionalizado, Rede e-Tec Brasil, Acordo de Gratuidade com o Sistema S e FIES. A caracterização de cada linha de atuação é apresentada nos itens a seguir.

5.2.1 Bolsa Formação

A Bolsa Formação é a linha de atuação que tem por objetivo a oferta de educação profissional tecnológica voltada para a formação de mão-de-obra qualificada, alcançando prioritariamente um público em situação de vulnerabilidade social historicamente desassistido do ensino regular. Na dimensão pedagógica, a Bolsa Formação vai além da ampliação ao acesso à educação profissional (oferta vagas, permanência do aluno no curso e emissão do

certificado) porque visa à construção de um projeto de vida profissional para os beneficiários. Essa perspectiva faz com que a implementação do programa se torne mais complexa porque pressupõe um rol de cursos definidos de acordo com o contexto, as características, as demandas de cada lugar e, principalmente, o perfil dos alunos. Neste último aspecto, o público-alvo prioritariamente atendido (beneficiários do seguro desemprego, comunidades quilombolas, povos indígenas, agricultores familiares, beneficiários dos programas federais de transferência de renda, pessoas com deficiência, entre outros) requer uma abordagem que permita realmente a sua integração ao ambiente escolar, haja vista se tratar de uma parcela da população que, de acordo com a gerência do Programa, muitas vezes não acredita que aquele espaço está gratuitamente à sua disposição.

A Bolsa Formação apresenta duas modalidades: Bolsa Formação Estudante e Bolsa Formação Trabalhador. A Bolsa Formação Estudante, constituída de cursos de formação profissional técnica de nível médio realizados no contraturno escolar (com carga horária mínima de 800 horas), é destinada a alunos regularmente matriculados no ensino médio propedêutico da rede pública (preferencialmente na modalidade concomitante) que possivelmente tenham o encerramento da sua história de escolarização no ensino médio. Nesse sentido, um dos objetivos da Bolsa Formação Estudante é “ampliar e diversificar as oportunidades educacionais aos estudantes, por meio do incremento da formação técnica de nível médio e de qualificação profissional” (BRASIL, 2012e).

Já a Bolsa Formação Trabalhador, constituída de cursos de Formação Inicial e Continuada – cursos FIC com carga horária mínima de 160 horas, destina-se a trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Com a edição da Lei 12.513/2011, lei que instituiu o Pronatec, a frequência em cursos FIC passa a ser uma condicionalidade para o recebimento do benefício do seguro-desemprego em alguns casos. Para que isso ocorra deverão ser observados, entre outros critérios, “a capacidade de oferta, a reincidência no recebimento do benefício, o nível de escolaridade e a faixa etária do trabalhador” (BRASIL, 2011b).

Cumprido destacar que a diferença entre os cursos de formação profissional técnica de nível médio e os cursos FIC reside na carga horária formativa necessária para que o aluno esteja apto a exercer determinada profissão. Assim, enquanto algumas profissões requerem a compreensão dos processos produtivos para além da utilização dos equipamentos, o que seria ofertado por meio dos cursos técnicos, outras demandam uma carga horária formativa menor,

sendo este o espaço de atuação dos cursos FIC. De acordo com um dos entrevistados, existem cursos FIC com equipamentos tecnológicos de alta complexidade e caso tal investimento fosse suportado pela iniciativa privada, provavelmente os alunos de baixa renda não poderiam pagar os cursos. E a proposta da Bolsa Formação Trabalhador é ampliar o acesso dos trabalhadores a este tipo de formação.

5.2.1.1 Estratégia de Implementação – como se pretende atuar

A implementação da Bolsa Formação é compartilhada entre MEC, parceiros demandantes e parceiros ofertantes¹¹. Cumpre ressaltar que a Bolsa formação não consiste em pagamento de benefício aos beneficiários, mas no financiamento do curso para o estudante por meio do repasse direto a um parceiro ofertante.

De acordo com a Portaria 185 do MEC, de 12 de Março de 2012, cabe aos parceiros ofertantes a disponibilização de cursos constantes do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e do Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada, nos termos do Parecer Conselho Nacional de Educação – CNE/CEB nº 11/2008, da Resolução nº 3, de 9 de julho de 2008, da Portaria nº 870, de 16 de julho de 2008, e do § 5º do Art. 6º da Lei nº 12.513/2011. Aos parceiros demandantes compete a mobilização e a seleção de candidatos à Bolsa-Formação. O FNDE/MEC é o responsável pelo repasse dos recursos às redes ofertantes participantes do programa¹², conforme os §§ 1º ao 7º do art. 6º e o art. 7º da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, bem como pela normatização suplementar desse assunto. A SETEC/MEC, por sua vez, atua na articulação entre parceiros demandantes e ofertantes, na organização da oferta de cursos e na disponibilização de informações relativas ao acompanhamento do desempenho desta linha de atuação.

A Bolsa Formação apresenta o seguinte fluxo de implementação: i) pactuação – os parceiros demandantes identificam propostas¹³ de cursos adequados à sua área de atuação; ii) oferta de cursos – o FNDE/MEC realiza a transferência de recursos ou descentralização de

¹¹ Nos termos da Portaria 185 do MEC, são denominados parceiros ofertantes “as instituições de educação profissional e tecnológica que oferecem os cursos”. São considerados parceiros demandantes “os órgãos da administração pública federal direta e indireta e entes federados habilitados pelo Ministério da Educação, responsáveis pela mobilização, arregimentação e seleção de candidatos à Bolsa-Formação”.

¹² No caso dos serviços nacionais de aprendizagem, os recursos serão transferidos aos departamentos nacionais.

¹³ As propostas de oferta de cursos devem ser homologadas pelo mantenedor da instituição ofertante: uma reitoria, no caso de um Instituto Federal, ou um departamento regional, no caso dos Serviços Nacionais de Aprendizagem.

créditos, por meio de Portaria, para a realização criação dos cursos¹⁴; iii) matrículas – o ofertante cria a turma e inicia sua divulgação (em alguns casos a turma é exclusiva para determinado demandante, em outros casos há um processo de seleção com a priorização de determinados grupos, conforme previsto em lei); iv) acompanhamento – a ser realizado no âmbito da SETEC/MEC a partir das informações captadas pelo SISTEC.

Faz parte ainda da estratégia de implementação da Bolsa Formação, a manutenção de um cadastro reserva, criado para evitar a ociosidade de vagas. Trata-se de um cadastro on-line, em que o próprio cidadão faz o cadastro e são atendidos apenas aqueles que apresentam o perfil priorizado.

5.2.1.2 Operações – onde se pretende atuar

A Bolsa Formação apresenta duas operações que se desdobram em função dos públicos-alvo que atendem:

- Bolsa Formação Estudante –
 - Soldado Cidadão: cursos técnicos e profissionais nas áreas de telecomunicações, informática, construção civil, alimentícia e saúde, entre outras, para militares que estão prestes a se desligar do Exército e da Aeronáutica. Esta ação é realizada em parceria com o Ministério da Defesa;
 - PRONACAMPO: direcionado para a formação de populações do campo, a partir da oferta de cursos de agrotécnica compatíveis com a área econômica local. A ação conta com a colaboração do Ministério do Desenvolvimento Agrário e da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão – SECADI/MEC;
 - Técnico Concomitante: cursos técnicos concomitante, ofertados em parceria com as Secretarias Estaduais de Educação – SEDUC, para estudantes do ensino médio da rede pública estadual.

- Bolsa Formação Trabalhador –

¹⁴ O montante de recursos transferidos no âmbito da Bolsa Formação corresponde ao número de alunos atendidos em cada instituição e inclui os custos relativos ao acompanhamento pedagógico (psicólogo, assistente social, pedagogo) e à assistência estudantil (uniforme, material didático, transporte, alimentação, entre outros).

- Inclusão Produtiva: cursos FIC direcionados a beneficiários de programas de transferência de renda inscritos no CadÚnico com vistas à qualificação profissional e inserção no mundo do trabalho. Esta ação é realizada em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social – MDS;
- PRONATEC COPA: cursos FIC destinados à qualificação de trabalhadores, em parceria com o Ministério do Turismo – MTur, nas 12 capitais que sediarão jogos da Copa e em cidades do entorno;
- ProJovem: cursos FIC destinados à qualificação de jovens com idade entre 18 e 29 anos, selecionados no âmbito do ProJovem Urbano pela SECADI/MEC;
- Seguro-desemprego: cursos FIC para beneficiários do seguro desemprego, principalmente aqueles que reincidirem no pleito do benefício por três vezes num intervalo de 10 anos. A ação é realizada em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE;
- Jovem Trabalhador cursos FIC: cursos FIC para estudantes do ensino médio da rede pública, ofertados em parceria com a SEDUC;
- Jovem em conflito com a Lei – SEDH: cursos FIC para jovens e adolescentes em medida socioeducativa.

Há, ainda, a ação Viver sem Limite que consiste na oferta transversal de cursos técnicos e FIC para o atendimento de pessoas com deficiência. Esta ação é implementada em parceria com a Secretaria Especial de Direitos Humanos – SEDH e o MDS.

5.2.1.3 Metas previstas até 2014 – o que se pretende alcançar

No âmbito da Bolsa Formação, a meta do Pronatec é atingir cerca de 3 milhões de matrículas até o final de 2014. A Tabela 2 mostra a distribuição dessas matrículas por Modalidade:

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Bolsa Formação Estudante	9.415	99.149	151.313	151.313	411.190
Bolsa Formação Trabalhador	226.421	590.937	743.717	1.013.027	2.574.102
Total da Bolsa Formação	235.836	690.086	895.030	1.164.340	2.985.292

Tabela 2 - Metas de matrícula para a Bolsa Formação até 2014
Fonte: SETEC/MEC

De acordo com os dados da SETEC/MEC, observa-se que a Bolsa Formação responde por 37,5% do total de matrículas previstas. Por esse motivo é uma iniciativa que merece a atenção da equipe gerencial do Programa no que se refere ao monitoramento e à avaliação de seu desempenho.

5.2.2 Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional Tecnológica

O Plano de Expansão da Rede Federal de EPT tem por objetivo ampliar a oferta de vagas da educação profissional e tecnológica mediante implantação de novas unidades de ensino vinculadas aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e ações de fortalecimento desses Institutos. O plano de expansão já era implementado antes do Pronatec e atualmente se encontra na terceira fase (2011-2014). Neste Plano são levados em consideração os seguintes critérios: erradicação da pobreza (municípios com elevado percentual de extrema pobreza), interiorização (municípios em microrregiões não atendidas por escolas federais) e inclusão produtiva (municípios com arranjos produtivos locais identificados). A proposta é que ao final de 2014 “cada uma das 558 microrregiões brasileiras possa contar com pelo menos um campus de Instituto Federal” (BRASIL, 2012d, p.12).

Com a instituição da Lei nº 11.892/08, cumpre aos Institutos Federais ofertar educação profissional e tecnológica em “todos os níveis e modalidades e promover a integração e a verticalização da educação profissional, desde a educação básica até a educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão” (BRASIL, 2012d, p.49). Nessa proposta, a possibilidade de atuação em mais de um nível de ensino permite uma diversidade em termos de ofertas educativas, contudo, o foco deve ser a

formação para o exercício profissional, a partir de um projeto pedagógico em que os currículos se caracterizem pela flexibilidade e por itinerários formativos que permitam a integração entre os diferentes cursos da educação profissional e tecnológica, ampliando as possibilidades de elevação da escolaridade e de formação continuada (SILVA, 2009).

A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica conta com 38 Institutos Federais¹⁵, a Universidade Tecnológica Federal do Paraná, os Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca e o de Minas Gerais, além de 25 Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais. De acordo com a Lei 11.892/08, essas instituições possuem natureza jurídica de autarquia e gozam de “autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar”.

A autonomia dos Institutos Federais, de acordo com Silva (2009), pode ser verificada na possibilidade de criação e de extinção de cursos, nos limites de sua área de atuação territorial, e de emissão de diplomas; na equiparação com as universidades federais no que se refere à regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos da educação superior; bem como na individualização da proposta orçamentária anual para cada campus e a reitoria (exceto para as despesas relacionadas a pagamento de pessoal, encargos sociais e benefícios aos servidores).

5.2.2.1 Estratégia de Implementação – como se pretende atuar

Para a implementação da expansão da Rede Federal de EPT, o projeto de construção de novas unidades de ensino deve obedecer a um dos três modelos definidos no âmbito do FNDE/MEC. O primeiro modelo, dimensionado para o atendimento de 1.200 alunos em cursos regulares, destina-se a municípios maiores. O segundo modelo, com capacidade de atendimento de até 800 alunos, destina-se a municípios menores. O terceiro modelo, adequado às especificidades da formação profissional para o campo, conta com estruturas próprias da atividade agropecuária.

¹⁵ Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Baiano, Brasília, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Goiano, Maranhão, Minas Gerais, Norte de Minas Gerais, Sudeste de Minas Gerais, Sul de Minas Gerais, Triângulo Mineiro, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Pará, Paraíba, Pernambuco, Sertão Pernambucano, Piauí, Paraná, Fluminense, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Rio Grande do Sul, Sul Rio-Grandense, Farroupilha, Santa Catarina, Catarinense, Sergipe, São Paulo e Tocantins.

Ainda no que se refere à expansão da Rede Federal, a iniciativa tem adotado a estratégia de construção de polos de qualificação e ensino a distância. O polo é uma estrutura menor que o campus e possui capacidade para o atendimento de 600 alunos presenciais, além de instalações e equipamentos adequados à oferta de cursos de educação a distância – EAD.

A expansão da Rede Federal é realizada mediante gestão compartilhada dos recursos. Os recursos orçamentários são descentralizados às Instituições que compõem a Rede por meio de Termo de Cooperação (BRASIL, 2012d). Além disso, cada Instituição tem autonomia para definir a modalidade de acesso aos cursos técnicos oferecidos: provas, vestibular, reserva de vagas, sorteio, entre outros. Para cursos técnicos de nível superior, a SETEC/MEC estimula a utilização do Sistema de Seleção Unificada.

Faz parte da estratégia de implementação desta linha de atuação, a coordenação de atividades voltadas para o fortalecimento da Rede Federal, por parte da SETEC/MEC, entre as quais merecem destaque: o Plano Nacional de Qualificação para os Servidores, o fomento à pesquisa aplicada e extensão tecnológica e a consolidação dos sistemas de informação e gestão dos Institutos Federais.

5.2.2.2 Operações – onde se pretende atuar

De acordo com a SETEC/MEC, o Plano de Expansão da Rede Federal EPT possui duas operações:

- Expansão da Rede – ampliação de vagas, mediante construção, ampliação, reforma e equipamento das novas Instituições Federais, de acordo com os parâmetros e critérios de priorização definidos pelo MEC;
- Fortalecimento da Rede – qualificação da educação profissional tecnológica. Essa linha de atuação é formada pelas seguintes ações:
 - Reestruturação da Rede – reorganização, adequação e modernização das instituições que integram a Rede Federal por meio da modernização das unidades;
 - Valorização Profissional – estruturação do Plano de Carreira e promoção da qualificação dos docentes e técnicos, com ênfase para a disseminação da ideologia da escola técnica e dos conhecimentos técnicos específicos acumulados no âmbito da Rede;

- Gestão Eficiente – implantação da Biblioteca Digital de Gestão (descrição de equipamentos e material de consumo) e realização de compras compartilhadas com o FNDE/MEC (TABLETS, Equipamentos para NAPNES, Laboratórios Básicos e Aplicados);
- Pesquisa e Extensão – fomento à pesquisa aplicada e extensão tecnológica, bem como desenvolvimento de equipamentos e sistemas a serem empregados na própria rede;
- Consolidação dos Sistemas de Informação e Gestão dos Institutos Federais – direcionada ao desenvolvimento de sistemas de gestão, bem como criação dos Portais Temáticos nos Institutos Federais.

5.2.2.3 Metas previstas até 2014 – o que se pretende alcançar

A meta prevista para o Plano de Expansão da Rede Federal no período 2011-2014 é de 343 mil novas matrículas até o final de 2014, com a construção de 208 novas unidades escolares. A tabela 3 mostra a distribuição das matrículas ao longo desse período:

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Total Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica	72.000	79.560	90.360	101.160	343.080

Tabela 3 - Metas de matrícula para a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica até 2014
Fonte: SETEC/MEC

De acordo com o Relatório de Gestão da SETEC/MEC – exercício 2011, “atualmente, cerca de 132 mil alunos estão matriculados nas unidades recém implantadas” (BRASIL 2012d, p.12). A expectativa da SETEC/MEC é que as novas unidades escolares acrescidas às 354 unidades em funcionamento gerem um potencial de atendimento de 600 mil estudantes em todo país até 2014.

5.2.3 Brasil Profissionalizado

O Brasil Profissionalizado atua na expansão da oferta de matrículas na educação profissional, mediante fortalecimento das redes estaduais de EPT. Instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, o Brasil Profissionalizado presta assistência técnica e financeira para construção, ampliação, reforma e modernização de escolas técnicas estaduais. No âmbito desta linha de atuação é possível também a realização de convênios direcionados ao desenvolvimento de gestão, práticas pedagógicas e treinamento e formação de professores, técnicos e gestores.

O Brasil Profissionalizado tem por objetivos, dentre outros: a expansão do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica nas redes públicas de ensino estaduais, municipais e do Distrito Federal, incluindo a modalidade de ensino a distância; a articulação entre formação geral e educação profissional; e a aderência entre os cursos ofertados e os arranjos produtivos locais e regionais (BRASIL, 2007).

O Brasil Profissionalizado atua, ainda, na coordenação da expansão da rede, por meio da avaliação dos locais em que deverão ser construídas novas escolas, da solicitação do projeto de expansão da educação profissional do ente e da análise do relatório de diagnóstico da situação do ensino médio no ente que deverá conter: descrição dos projetos pedagógicos, orçamento detalhado e cronograma de atividades. A qualidade das escolas é assegurada porque são entregues completas (construção, equipamentos, mobiliário, laboratórios), obedecendo a um projeto padrão semelhante ao da Rede Federal. Além disso, parte do convênio é destinado a corrigir a heterogeneidade existente nos diferentes estados no que se refere à maturidade da educação profissional, mediante fomento da estruturação dos conselhos de educação profissional nos estados e da política de carreira para professores da educação profissional, entre outros.

5.2.3.1 Estratégia de Implementação – como se pretende atuar

A assistência técnica e financeira prestada pelo Brasil Profissionalizado é implementada mediante seleção e aprovação de propostas que podem ser apresentadas por Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que tenham aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, nos termos do Decreto no 6.094, de 24 de abril de 2007 (BRASIL, 2007). O financiamento é formalizado por meio de convênio com o FNDE/MEC ou via assistência técnica. Como contrapartida, cumpre ao ente informar o número de novas

matrículas, bem como o pagamento de despesas relacionadas a custeio, manutenção, docentes e atividades administrativas, entre outros.

Em relação às propostas, essas deverão conter o nome e o CPF dos responsáveis pela execução do Brasil Profissionalizado, o diagnóstico da situação da rede de escolas que ofertam ensino médio e o plano de expansão e melhoria da educação profissional do ente. A adesão é feita por meio do secretário estadual de educação ou da secretaria de ciência e tecnologia (em alguns entes a educação profissional está vinculada a esta secretaria) junto à SETEC/MEC que analisará o pleito. Nessa análise, além das metas, dos critérios de priorização e dos pré-requisitos fixados pelo FNDE/MEC, leva-se em consideração a capacidade de cumprimento da contrapartida pelo ente e se o número de vagas a ser ofertado condiz com demanda da localidade (densidade populacional). Por fim, as propostas aprovadas serão encaminhadas ao FNDE/MEC.

A gestão nacional do Brasil Profissionalizado está sob a responsabilidade do MEC, a quem compete, nos termos do art. 7º do Decreto 6.302/2007, “coordenar a implantação, o acompanhamento, o monitoramento, a supervisão e a avaliação do Programa Brasil Profissionalizado”. Contudo, os entes terão autonomia no gerenciamento das escolas (orientação pedagógica adotada, modificação dos cursos...). O FNDE/MEC, por sua vez, operacionaliza o repasse dos recursos e acompanha a execução físico-financeira dos convênios.

A adoção do projeto de arquitetura executivo padrão, do caderno de especificações e de projetos complementares opcionais (este último desenvolvido em parceria com o Departamento de Arquitetura e Engenharia do Estado do Ceará - DAE/CE) também fazem parte da estratégia de implementação. A proposta é que estas orientações contribuam para a qualidade das novas construções, bem como para facilitar o acompanhamento das obras. O projeto de arquitetura executivo padrão¹⁶, destina-se a 1.200 alunos e compreende 12 salas de aula, 06 laboratórios básicos, auditório, 2 grandes laboratórios tecnológicos, biblioteca, refeitório, área de vivência, quadra poliesportiva coberta e teatro de arena, totalizando 5.577,39 m² de área construída (BRASIL, 2011c).

¹⁶ De acordo com a Coordenação do Brasil Profissionalizado, será disponibilizado um segundo modelo para com capacidade para o atendimento de 600 alunos, denominado (Brasil Pro 2).

5.2.3.2 Operações – onde se pretende atuar

De acordo com a SETEC/MEC, o Brasil Profissionalizado apresenta três operações:

- Expansão das Redes Locais de Ensino – ampliação da oferta de educação profissional tecnológica mediante construção, ampliação e reforma de escolas técnicas.
- Modernização das Redes Locais de Ensino – financiamento de mobiliário, equipamentos e instalação de laboratórios;
- Qualificação Profissional – formação de técnicos, professores e gestores em cursos de formação pedagógica e pós-graduação.

5.2.3.3 Metas previstas até 2014 – o que se pretende alcançar

A meta prevista para o Brasil Profissionalizado é atingir aproximadamente 530.000 matrículas até o final de 2014. A tabela 4 apresenta o número de matrículas esperadas no período 2011-2014:

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Total do Brasil Profissionalizado	33.295	90.563	172.321	233.781	529.960

Tabela 4 - Metas de matrícula para o Brasil Profissionalizado até 2014
Fonte: SETEC/MEC

Para o alcance da meta, o Relatório de Gestão da SETEC/MEC – exercício 2011 destaca a realização de convênios para a construção de 201 novas escolas; a ampliação e reforma de 546 unidades educacionais estaduais; a aplicação de aproximadamente R\$ 180 milhões em recursos pedagógicos; e a formação de 1000 profissionais de EPT mediante assistência técnica.

5.2.4 Rede de Educação Profissional a Distância – Rede e-Tec Brasil

A Rede e-Tec Brasil é a linha de atuação do Pronatec que, nos termos do Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, tem por finalidade “desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País”. Esta iniciativa já era implementada antes do Pronatec, contudo em sua primeira versão a Rede e-Tec restringia-se ao nível médio de ensino.

Na nova proposta constituem objetivos da Rede e-Tec Brasil, entre outros: permitir a capacitação profissional inicial e continuada, prioritariamente para estudantes matriculados, egressos do ensino médio e da educação de jovens e adultos; fomentar o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para estudantes da educação profissional e tecnológica; e apoiar o desenvolvimento de cursos de formação inicial e continuada de docentes, gestores e técnicos administrativos da educação profissional e tecnológica.

A Rede e-Tec é formada por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino; e unidades de ensino do Sistema S que ofertam cursos de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2011b). De acordo com o Decreto 7.589/2011, para integrar a Rede e-Tec, essas instituições “deverão constituir polos de apoio presencial¹⁷ para a execução de atividades didático-administrativas de suporte aos cursos ofertados”. Nos termos da Resolução nº 06/2012, da Câmara de Educação Básica, do CNE, a carga horária presencial mínima nos cursos técnicos de nível médio, oferecidos na modalidade de EAD deve ser de 50% na área profissional da Saúde e de 20% nos demais casos.

O público-alvo da Rede e-Tec Brasil é amplo e dele fazem parte:

- jovens e adultos;
- estudantes de cursos concomitantes, subsequentes ou integrados ao ensino médio;
- professores vinculados diretamente à Rede e-Tec Brasil;
- estudantes e professores participantes de programas de Educação de Jovens e Adultos (EJA).

¹⁷ O polo de apoio presencial é um espaço adequado, em termos de estrutura física e recursos humanos, para a realização das fases presenciais dos cursos.

5.2.4.1 Estratégia de Implementação – como se pretende atuar

A implementação da Rede e-Tec Brasil ocorre “em regime de colaboração com as redes que ofertam educação profissional e tecnológica” (BRASIL, 2012d). Na estratégia adotada, a prestação de assistência técnica e financeira cabe ao MEC, já a disponibilização de estrutura física e de recursos humanos (plataforma de ensino a distância, professores, tutores, coordenadores, entre outros...) necessários para a oferta dos cursos é de responsabilidade das Redes Federal e Estadual e do Sistema S.

A Rede e-Tec financia também a ampliação de um polo já existente, a compra de um equipamento para a realização de um curso e faz o pagamento de bolsa para: tutor presencial, tutor a distância, coordenares de curso, coordenadores de polo, coordenador geral, entre outros. Para as aulas práticas dos cursos a distância, são disponibilizados laboratórios móveis. Também faz parte da estratégia desta linha de atuação, a disseminação das diferentes experiências e tecnologias adotadas nos estados.

Os Institutos Federais (no caso da rede federal e do Sistema S), bem como as instituições correspondentes na rede estadual, são os mantenedores dos polos de educação a distância na sua área de abrangência. As instituições interessadas manifestam adesão formal ao MEC, mediante apresentação de: ofício com a lista de cursos a serem ofertados, Termo de Adesão assinado pelo dirigente, projetos e planos de curso e lista de polos. Os cursos são gratuitos e totalmente independentes do ensino presencial. As instituições integrantes podem ofertar quaisquer cursos, com metodologia própria, desde que regulamentados (no caso dos cursos técnicos, devem constar do Catalogo Nacional de Cursos Técnicos) e autorizados por seu mantenedor.

De acordo com a Resolução CD/FNDE nº 06, de 10 de abril de 2012, participam da implementação da Rede e-Tec: a SETEC/MEC; o FNDE/MEC; e as instituições participantes da Rede e-Tec Brasil. Compete à SETEC/MEC, a coordenação da iniciativa: análise e aprovação dos planos de trabalho, projetos e termos de cooperação; acompanhamento e avaliação dos cursos; prestação de assistência técnico-pedagógica, quando necessário, entre outros. Ao FNDE/MEC cumpre a assistência financeira, mediante: habilitação das instituições aprovadas pela SETEC/MEC, a efetivação do repasse de recursos financeiros, o acompanhamento e a fiscalização da aplicação dos recursos financeiros transferidos, entre outros. Às instituições participantes da Rede, por sua vez, compete: cadastrar-se junto ao

FNDE/MEC, cumprir todas as obrigações previstas no documento de formalização do apoio financeiro e disponibilizar à SETEC/MEC e ao FNDE/MEC o acesso a todas as informações relacionadas ao objeto do convênio/cooperação, entre outros.

O apoio financeiro é realizado em função do número de vagas ofertadas por curso. Na Rede Federal, com a promulgação da Lei 12.695, de 25 de julho de 2012, a transferência dos recursos financeiros passou a ser direta. Para o Sistema S a transferência é realizada mediante a celebração de convênio.

5.2.4.2 Operações – onde se pretende atuar

A atuação da Rede e-Tec Brasil ocorre por meio de três operações:

- Formação –
 - e-Tec Idiomas sem Fronteira – cursos de idiomas (Inglês, Francês, Espanhol, Alemão e Português para estrangeiros) para alunos do Programa Ciência sem Fronteira. Os cursos são ministrados em 03 módulos de 200 horas;
 - e-Tec Idiomas Copa – cursos de idiomas (Inglês e Espanhol) ministrados em 01 módulo de 200 horas;
 - Tecnólogo em Gestão Pública – curso de tecnólogo (convênios e políticas públicas federais) para servidores dos municípios. Esta ação é realizada em parceria com o MP e a Escola Nacional de Administração Pública - ENAP;
 - Profuncionário – cursos que visam a formação de servidores das escolas públicas, em efetivo exercício, com foco na habilitação compatível com a atividade exercida. Atualmente são disponibilizados os cursos técnicos de: Alimentação Escolar; Secretaria Escolar; Multimeios Didáticos; e Infraestrutura Escolar.
- Instrumentalização – ações que compreendem a instrumentalização da própria rede:
 - Oferta de vagas de Especialização lato senso em Educação a Distância em Gestão, Docência ou Tecnologias Educacionais para profissionais da Rede;
 - Oferta de Laboratórios Móveis que se deslocam entre os polos para garantir a qualidade das aulas práticas. A meta prevista é de disponibilização de 40 laboratórios.

- Desenvolvimento – compreende ações de fomento à pesquisa para aprimorar a própria Rede, entre elas está em andamento a pesquisa de utilização de tablets e outros dispositivos móveis em EAD.

5.2.4.3 Metas previstas até 2014 – o que se pretende alcançar

A Rede e-Tec Brasil tem como propósito atingir 674.000 matrículas no período 2011-2014. A Tabela 5 mostra a distribuição das matrículas por ano:

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
E-TEC Brasil	74.000	150.000	200.000	250.000	674.000

Tabela 5 - Metas de matrícula a Rede e-Tec Brasil até 2014
Fonte: SETEC/MEC

5.2.5 Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem – Sistema S

O Acordo de Gratuidade com o Sistema S tem por objetivo ampliar o acesso gratuito à educação profissional e destina-se, prioritariamente, a estudantes e trabalhadores (empregados ou desempregados) de baixa renda. Celebrado em 2008, por meio de protocolos de compromisso entre o MEC, o MTE, o Ministério da Fazenda, a Confederação Nacional da Indústria – CNI, o Sistema Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI, o Serviço Social da Indústria – SESI, a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo – CNC, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC e o Serviço Social do Comércio – SESC, este acordo foi posteriormente regulamentado pelos Decretos nºs 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637, de 05 de novembro de 2008, e passou a integrar o Pronatec em 2011.

Pelo Acordo de Gratuidade ficou definido que até 2014 dois terços da Receita de Contribuição Compulsória Líquida do SENAI e do SENAC serão aplicados na oferta de vagas gratuitas em cursos de formação inicial e continuada e de educação profissional técnica de nível médio. E ainda, que um terço da Receita de Contribuição Compulsória Líquida do SESI e do SESC deverá ser aplicado em educação básica e continuada ou ações educativas, sendo que metade desse valor deve ser destinada à gratuidade nas atividades.

O Acordo de Gratuidade é considerado a primeira reforma no estatuto das entidades que integram o Sistema S. Nessa reforma foram uniformizados os critérios relacionados à gratuidade, à carga horária dos cursos e ao público-alvo atendido, mas os recursos continuam sendo gerenciados pelas entidades do sistema. Quanto à carga horária dos cursos técnicos, por exemplo, a formação inicial terá no mínimo 160 horas. O acordo também prevê a utilização do conceito de itinerário formativo como princípio da educação continuada.

O Acordo de Gratuidade não prevê assistência (transporte, lanche e material). Os alunos estão incluídos na oferta normal das escolas do Sistema S, não sendo formadas turmas especiais para eles.

5.2.5.1 Estratégia de Implementação – como se pretende atuar

Na implementação do Acordo de Gratuidade, os Departamentos Nacionais do SENAI, SENAC, SESI e SESC são os gestores. Cumpre aos Departamentos Nacionais a definição dos mecanismos de acompanhamento e de avaliação, bem como das regras de desempenho relativas à oferta de gratuidade, a serem observadas pelas unidades de ensino integrantes do sistema, a partir dos seguintes aspectos: princípio federativo, diretrizes, estratégias da entidade e indicadores qualitativos e quantitativos (inserção de egressos, adequação dos perfis dos egressos, matrículas gratuitas, receita de contribuição destinada à gratuidade, eficiência operacional e sustentabilidade, dentre outros). Os Departamentos Nacionais são responsáveis também por disponibilizar ao MEC as informações necessárias ao acompanhamento das ações de gratuidade, de acordo com método de verificação nacional.

Atualmente, o acompanhamento do acordo pelo MEC é realizado em função do percentual de recursos aplicados pelas entidades (e não do número de vagas disponibilizadas), no SISTEC. A fim de suprir a carência na metodologia adotada no que se refere ao cumprimento ou não do acordo, o MEC contratou a Fundação Getúlio Vargas para desenvolver uma metodologia que permita monitorar o Acordo com o Sistema S e avaliar a qualidade dos cursos.

Também faz parte da estratégia de implementação a construção de itinerários formativos. A proposta é oferecer aos beneficiários cursos inseridos numa programação que permita o aperfeiçoamento contínuo. A ideia é que o trabalhador possa fazer cursos de curta

duração e de forma modular complete a sua formação de nível técnico na área profissional escolhida.

5.2.5.2 Operações – onde se pretende atuar

O Acordo de Gratuidade apresenta duas operações, conforme estabelecido nos Decretos mencionados anteriormente:

- Cursos de formação inicial e continuada e em educação profissional técnica de nível médio a alunos e trabalhadores de baixa renda – SENAI e SENAC;
- Ações de educação básica e continuada e ações educativas nos demais programas de saúde, transporte, lazer e cultura (documentação civil, alfabetização e atividades culturais, entre outros) – SESI e SESC.

5.2.5.3 Metas previstas até 2014 – o que se pretende alcançar

Segundo o acordado, as entidades do Sistema S deverão vincular progressivamente percentuais de sua Receita de Contribuição Compulsória Líquida na oferta de vagas gratuitas até atingir a meta fixada para 2014. A Tabela 6 mostra as metas anuais pactuadas, por entidade:

ANO	METAS				
	SENAI	SENAC	SESC	SESI	
				Educação	Gratuidade
2009	50%	20%	10%	28%	6%
2010	53%	25%	15%	29%	7%
2011	56%	35%	20%	30%	10%
2012	59%	45%	25%	31%	12%
2013	62%	55%	30%	32%	14%
2014	66,67%	66,67%	33,33%	33,33%	16,67%

Tabela 6 - Percentuais do Acordo de Gratuidade com entidades do Sistema S
Fonte: Decretos nºs 6.632, 6.633, 6.635 e 6.637, de 05 de novembro de 2008.

De acordo com a SETEC/MEC, os percentuais acima apresentados representam quase 3,5 milhões de matrículas no período 2011-2014. A tabela 7 apresenta o quantitativo de matrículas por ano e tipo de ensino:

	2011	2012	2013	2014	Total 2011-2014
Cursos Técnico	56.416	76.119	110.545	161.389	404.469
Cursos FIC	421.723	570.020	821.965	1.194.266	3.007.974
Total do Acordo de Gratuidade	478.139	646.139	932.510	1.355.655	3.412.443

Tabela 7 - Metas de matrícula para o Acordo de Gratuidade até 2014
Fonte: SETEC/MEC

Os dados apresentados acima mostram que o Acordo de Gratuidade é responsável por aproximadamente 43% do total de matrículas previstas para o Pronatec no período 2011-2014. Assim como a Bolsa Formação, essa linha de atuação também requer a atenção da equipe coordenadora do Pronatec no que se refere ao monitoramento do acordo e à avaliação de seu desempenho.

5.2.6 Fundo de Financiamento Estudantil – FIES

A Lei nº 12.513/2011 que instituiu o Pronatec alterou a Lei 10.260/2001, que regulava o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES, estendendo a oferta do financiamento estudantil para a modalidade de educação profissional e tecnológica. A partir da Lei 12.513/2011, o Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior passou a se denominar Fundo de Financiamento Estudantil – FIES.

A proposta desta linha de atuação é ampliar o acesso de estudantes e trabalhadores empregados à educação profissional, mediante oferta de linha de crédito para o financiamento de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio em instituições de ensino privadas, previamente habilitadas pelo MEC. De acordo com a Portaria do MEC nº 270, de 29 de março de 2012, os cursos técnicos de nível médio devem constar do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos do MEC e obedecer às diretrizes curriculares estabelecidas pelo CNE; os cursos de formação

inicial e continuada ou qualificação profissional, por sua vez, deverão constar do Guia Pronatec de Cursos FIC e apresentar carga horária mínima de 160 horas.

O financiamento no âmbito do FIES pode ser contratado em caráter individual pelo estudante – FIES Técnico ou por empresas que pretendem investir na capacitação de seus funcionários – FIES Empresa.

5.2.6.1 Estratégia de Implementação – como se pretende atuar

A concessão do financiamento se dará por provimento de linha de crédito a 3,4% ao ano, de juros. Na modalidade FIES Técnico, o estudante terá 18 meses de carência, após a conclusão do curso; no período de amortização, o saldo devedor será parcelado em até seis vezes o período do curso acrescido de 12 meses. Na modalidade FIES Empresa, o empresário terá um prazo de 30 meses a 40 meses para efetuar o pagamento e os créditos “serão efetuados com Certificado Financeiro do Tesouro - Série E (CFT-E)”, nos termos da Portaria MEC nº 270/2012. Esses créditos poderão ser utilizados para pagamento de contribuições previdenciárias e demais tributos administrados pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB), para cobrir o risco dos financiamentos concedidos a estudantes e para revenda ao agente operador do FIES. Nesta modalidade, a empresa se responsabiliza integralmente pelo pagamento, incluindo os juros incidentes, conforme disposto na Lei 12.513/2012.

A adesão das unidades de ensino ofertantes¹⁸ ao FIES depende de solicitação de habilitação por meio do preenchimento de formulários eletrônicos disponíveis no SISTEC. Inicialmente, as unidades de ensino candidatas passam pela avaliação do MEC. Em seguida, as instituições de ensino privadas são analisadas tecnicamente e avaliadas *in loco* pelos Institutos Federais que atuam como instituições acreditadores do processo. As unidades de ensino do Sistema S não necessitam da visita *in loco*, basta que elas atendam aos critérios para a habilitação previstos nos formulários constantes do SISTEC e que ofereçam cursos de educação profissional, nos termos da Portaria MEC nº 270/2012.

Cada Instituto Federal deve instituir uma Comissão de Habilitação. De acordo com a Portaria do MEC nº 1.807, de 27 de dezembro de 2011, essa Comissão é “presidida por 01

¹⁸ O termo unidades de ensino ofertantes compreende instituições de ensino privadas, previamente habilitadas pelo MEC, incluindo as unidades ensino do sistema S, que ofereçam cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional e de cursos de educação profissional técnica de nível médio.

(um) servidor e composta por no máximo 05 (cinco) membros, todos servidores da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica ou do Ministério da Educação”. Compete à Comissão de Habilitação a seleção de um conjunto de avaliadores. A ideia é que os avaliadores utilizem sua experiência em educação profissional na análise das unidades de ensino candidatas. O posicionamento favorável ou desfavorável à habilitação da unidade de ensino pelo avaliador será analisado pela Comissão que poderá ratificá-lo ou não.

Na implementação do FIES, o FNDE/MEC atua na condição de agente operador, sob a supervisão da SETEC/MEC. Os procedimentos operacionais são realizados eletronicamente no Sistema Informatizado do FIES – SisFIES Técnico, mantido e gerenciado pelo FNDE/MEC (BRASIL, 2012f). À SETEC/MEC compete, ainda, a análise prévia dos dados cadastrados pela unidade de ensino no SISTEC, bem como a realização de capacitação dos representantes das Comissões e dos avaliadores.

A estratégia de implementação contempla ainda a exigência de garantias por parte da empresa, do estudante ou da mantenedora da unidade de ensino para a concessão do financiamento, sendo vedada a sua concessão a cursos de educação profissional oferecidos na modalidade EAD. No FIES Empresa, a empresa deve apresentar, ainda, um plano de qualificação, que será validado eletronicamente, e indicar a unidade de ensino ofertante responsável pela realização do curso.

5.2.6.2 Operações – onde se pretende atuar

O FIES apresenta duas modalidades de operação:

- FIES Técnico – concessão de financiamento a estudantes para o custeio da sua formação profissional técnica de nível médio. Tem como objetivo ampliar o acesso de estudantes e egressos do Ensino Médio ao Ensino Técnico; e
- FIES Empresa – concessão de financiamento para o setor empresarial para custeio exclusivo de cursos de formação inicial e continuada e de educação profissional técnica de nível médio de seus trabalhadores.

5.2.6.3 Metas previstas até 2014 – o que se pretende alcançar

A implantação do FIES está na fase de habilitação das unidades de ensino. Por esse motivo, a SETEC/MEC não disponibilizou a previsão de metas para essa iniciativa.

5.2.7 Estruturação do Pronatec para alcance de resultados

De forma resumida, o Pronatec é composto por seis linhas de atuação que representam as áreas em que o MEC pretende atuar para resolver causas críticas associadas ao macroproblema: grande contingente de jovens e adultos sem a qualificação necessária para a inserção profissional adequada. Essas linhas de atuação se desdobram em vinte e duas operações, compostas por várias ações que produzirão bens e serviços. A aposta do Pronatec é que a implementação dessas linhas de atuação concorra para a ampliação e para a democratização progressiva da oferta de vagas na educação profissional e tecnológica (resultados intermediários para o Programa) que, por consequência, levarão ao resultado final esperado: aproximadamente oito milhões de matrículas até o final de 2014.

Entre os possíveis impactos resultantes do alcance desse resultado final estão: a inserção sócio-profissional dos beneficiários; o aumento da renda dos beneficiários e o aumento dos níveis de escolaridade dos beneficiários. Estes aspectos estão alinhados com a concepção geral que deve orientar a educação profissional: a preparação do indivíduo para o mundo do trabalho. Segundo Colombo (2009), essa concepção ultrapassa a ideia de formação para o acesso ao emprego e tem como premissa a associação entre formação profissional e aumento de escolaridade. A proposta é dotar os indivíduos de competências, habilidades e conhecimentos para uma atuação autônoma, empreendedora e adaptável a alterações no processo produtivo.

A Figura 13 mostra a representação gráfica de como o Pronatec foi desenhado para atingir aproximadamente oito milhões de matrículas até o final de 2014:

CAUSAS CRÍTICAS	RECURSOS	LINHAS DE ATUAÇÃO	OPERAÇÕES	PRODUTOS 2011-2014	RESULTADOS INTERMEDIÁRIOS 2011-2014	RESULTADO FINAL 2014	IMPACTOS
Baixa efetividade das iniciativas de qualificação profissional existentes	Orçamentários RH na SETEC/MEC Parceiros Demandantes Parceiros Ofertantes	Bolsa Formação	1 Bolsa Formação Estudante (Soldado Cidadão, Técnico Concomitante, PRONACAMPO...) 2 Bolsa Formação Trabalhador (Inclusão Produtiva, PRONATEC COPA, PRO-JOVEM, Seguro-desemprego, Jovem Trabalhador cursos FIC...)	411.190 vagas ofertadas na modalidade Bolsa Formação Estudante; e 2.574.102 vagas ofertadas na modalidade Bolsa Formação Trabalhador	- Acesso de 2.985.292 jovens e trabalhadores em situação de vulnerabilidade social à educação profissional tecnológica	- 7.944.475 Estudantes e Trabalhadores matriculados em cursos de Educação Profissional Tecnológica	- Inserção sócio-profissional dos beneficiários - Aumento da renda dos beneficiários - Elevação da escolaridade dos beneficiários
Limitada capacidade de atendimento da rede pública de educação profissional e tecnológica	Orçamentários RH na SETEC/MEC Institutos Federais Campi Professores da Rede	Plano de Expansão da Rede Federal	1. Expansão da Rede (construção, ampliação, reforma) 2. Fortalecimento da Rede (pesquisa e extensão, consolidação dos Sistemas de Informação e Gestão dos IFS...)	208 novos campi construídos	- Ampliação de 343.080 vagas na Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica		

(continua)

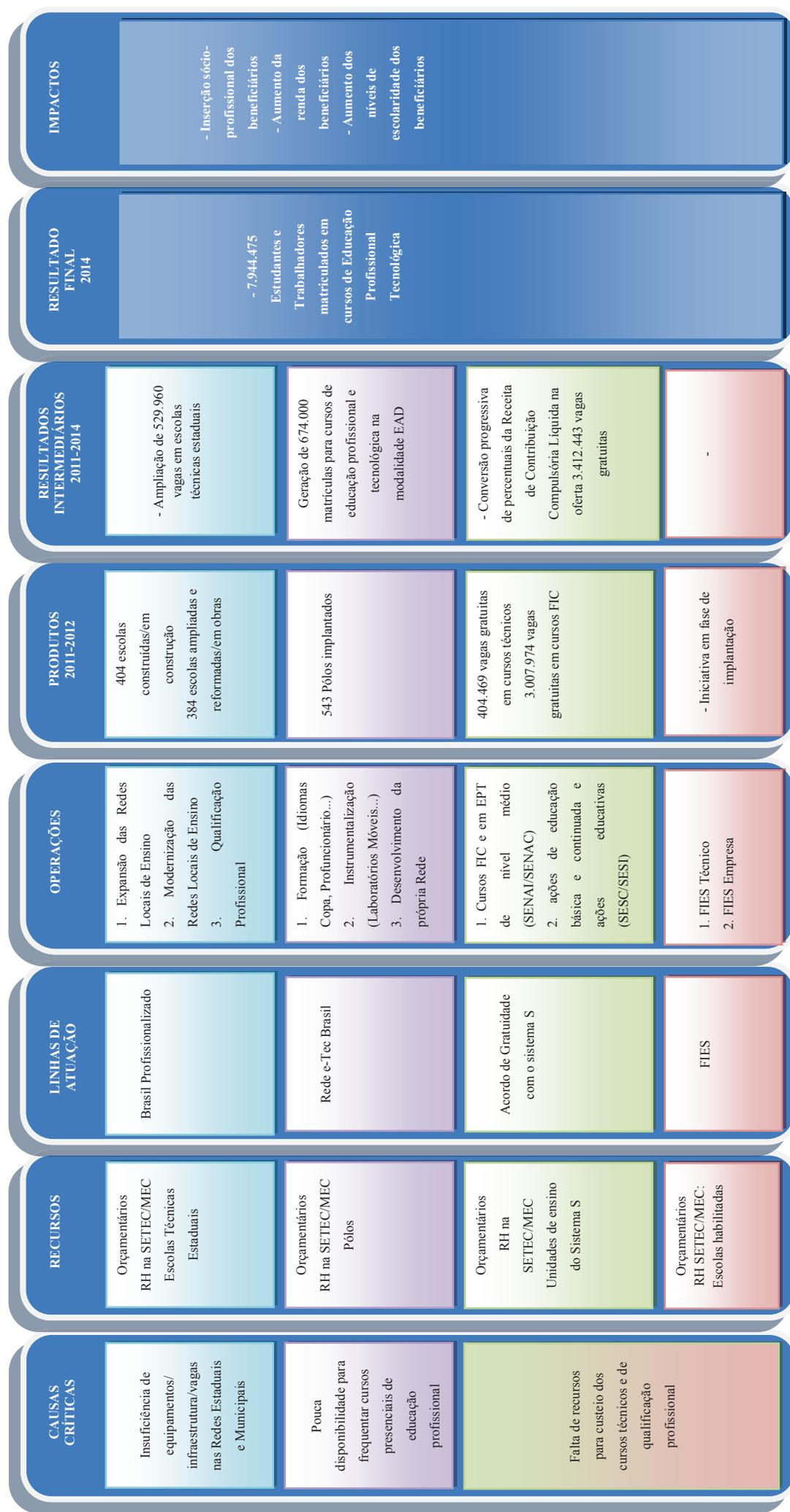


Figura 13 - Estrutura Lógica do Pronatec
Fonte: Elaboração da autora

5.3 Fatores Críticos de Contexto

A proposta de construção da teoria do Pronatec contempla, também, a identificação de fatores de contexto: oportunidades ou desafios que podem influenciar positiva ou negativamente em sua implementação, conforme apresentado no referencial teórico.

Uma das oportunidades apresentadas está relacionada ao aumento da demanda por formação especializada. Contribuem para este cenário a relativa estabilidade econômica, o crescimento da economia e o fato do Brasil, a curto prazo, ser a sede de eventos de repercussão internacional, tais como: a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016. Estes fatores criam um ambiente favorável para o crescimento de setores da economia que demandam formação especializada (como construção civil, petróleo, indústria, turismo, entre outros), favorecendo a retomada do investimento público na educação profissional.

O crescimento dos investimentos no país também representa uma oportunidade para o Pronatec. De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, esse crescimento está diretamente associado à ampliação dos investimentos públicos. Tal afirmação é corroborada por dados do Ministério da Fazenda que evidenciam um crescimento de 51% na Taxa de investimento do Setor Público no período 2007-2012, período de execução do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC¹⁹. Como consequência, as políticas de apoio aos investimentos vigente no âmbito do Governo Federal (PAC 2, Programa Minha Casa, Minha Vida, Programa de Investimentos em Logística – PIL), favorecem o crescimento do emprego formal em obras de infraestrutura. De acordo com informações do CAGED e da RAIS, este crescimento foi de 75,4% no período 2007-2012, (BRASIL, 2013).

Esse contexto permite que o Pronatec atue no mapeamento dos tipos de qualificação necessária aos setores que estão concentrando os investimentos, a fim de otimizar os resultados do Programa. Nesse sentido, atores como BNDES, Ministério das Cidades, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Ministério dos Transportes, Ministério de Minas e Energia, entre outros aparecem como importante atores para o Programa. Por fim, a promulgação da Lei nº 12.677, de 25 de junho de 2012, também é um fator de contexto favorável por contribuir para a consolidação da expansão da Rede Federal.

¹⁹ No PAC 1 (2007-2010) foram investidos 657,4 bilhões, no PAC 2 (2011-2014) a previsão é de mais 955,1 bilhões (BRASIL, 2013).

Outra oportunidade significativa para a implantação do programa é o apoio governamental. Desde 2003, a expansão da educação profissional e tecnológica integra a agenda pública e atualmente constitui-se numa das prioridades de governo. Para a Presidente, Dilma Rousseff, o Pronatec é uma política pública que permite aos jovens a formação técnica necessária para melhorar produtos e serviços brasileiros e contribui para o desenvolvimento de uma economia mais moderna e competitiva²⁰ (BRASIL, 2012).

Este apoio é materializado, ainda, na decisão de que as ações de qualificação, antes dispersas nos diversos Ministérios, sejam agora desenvolvidas no âmbito do Pronatec, sob a coordenação do MEC. Neste desenho, os Ministérios selecionam os alunos e demandam ao MEC os cursos necessários, indicando o número de vagas e a localidade de sua realização. O MEC, por sua vez, atua como: responsável pela gestão da educação profissional e tecnológica no âmbito do Governo Federal, nos termos da Lei nº 9.394/96; centralizador das informações acerca dos cursos, das matrículas e das metas; e articulador entre Ministérios demandantes e a rede ofertante. Há indícios de que este apoio tem influenciado, também, na adesão dos atores, o que pode ser evidenciado pelo total de escolas técnicas cadastradas no SISTEC – independentemente da categoria administrativa (públicas ou privadas), do sistema de ensino (federal, estadual ou municipal) ou do nível de autonomia – e pelo número de matrículas cadastradas no SISTEC: aproximadamente 10,5 milhões²¹.

A existência no país de instituições que apresentam tradição na formação profissional, tais como os Institutos Federais, os Serviços Nacionais de Aprendizagem – SENAI, SENAC, SESI e SESC e as Escolas Técnicas Estaduais, aparece como uma terceira oportunidade para a implantação do Pronatec. Esse é um fator de contexto favorável porque permite ao Programa utilizar-se do conhecimento acumulado, da qualidade do ensino oferecido, da reconhecida capacidade de especialização dos cursos e da infraestrutura existente no âmbito dessas instituições para a promoção de qualificação técnica e profissional com qualidade. Ademais, por serem redes que possuem tradição no ensino, apresentam estruturas que permitem o gerenciamento por parte do MEC. Essa é uma oportunidade que tem sido devidamente aproveitada no âmbito do Pronatec, uma vez que a rede ofertante de cursos é formada por tais instituições.

²⁰ Café com a Presidenta. Presidente Dilma fala sobre a expansão da rede federal de educação em seu estado. Entrevista realizada em 22 de agosto de 2011. Disponível em: <http://cafe.abc.com.br/cafe/arquivo/mais-vagas-no-ensino-superior-e-profissional-para-os-estudantes-brasileiros>. Acesso em 04 fev. 2013.

²¹ Números publicados na página principal do SISTEC. Disponível em: http://sitesistec.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=255:resultado&catid=42:resultado_s&Itemid=217. Acesso em: 04 fev. 2013.

A atuação de rede dos Institutos Federais é outra oportunidade favorável ao programa. Isso porque os Institutos apresentam uma rede informal muito colaborativa no que diz respeito à troca de experiências e a realização de acordos. Um exemplo disso é a Radio Web IFE, de cuja programação participam todos os Institutos. De acordo com os entrevistados, essa rede é favorecida em parte pela atuação dos Conselhos existentes: o Conif e o Condetuf. Outro aspecto que também contribuiu para essa visão de rede foram os cursos e eventos constantes do Programa de Aperfeiçoamento dos Dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, promovidos em parceria com a ENAP. Estruturados para aprimorar a capacidade técnica e gerencial dos dirigentes dos Institutos Federais, os cursos propiciaram também a maior interação entre os dirigentes.

No entanto, o Pronatec apresenta, também, fatores de contexto desfavoráveis à sua implementação que merecem a atenção especial por parte de sua coordenação, entre eles merece destaque a existência de outras iniciativas que concorrem, positiva ou negativamente, com o Pronatec (PROEJA, ProJovem, Rede CERTIFIC, Segundo Tempo, PNQ, entre outros). Isso porque a coexistência dessas iniciativas facilita a ocorrência de sobreposição de ações, a dispersão de recursos e a baixa efetividade dos resultados, problemas identificados nas iniciativas de formação profissional anteriores e que motivaram a criação do próprio Pronatec. Neste cenário, as iniciativas ainda existentes devem ser analisadas e excluídas (se conflitantes) ou incorporadas (se convergentes) ao Pronatec, a fim de evitar o comprometimento dos resultados do Programa.

O baixo interesse do público-alvo para frequentar os cursos de educação profissional é outro aspecto desfavorável ao desempenho do Programa. Segundo os entrevistados, o desinteresse de grande parcela dos alunos é explicada: pela pouca familiaridade com o ambiente escolar; pela própria situação de vulnerabilidade social dos beneficiários que os leva a priorizar a execução de atividades informais e esporádicas que geram renda em detrimento da frequência nos cursos; ou pela insuficiência de orientação no que se refere à escolha de cursos que realmente facilitem a sua inserção profissional. A baixa qualidade dos cursos qualificação profissional existentes também foi considerada como fator relevante porque em geral são cursos que não promovem a inserção profissional dos alunos ou por não estarem alinhados com as necessidades do mercado trabalho local ou por não considerarem o perfil destes alunos. Nesse contexto, cumpre ao Pronatec a adoção de estratégias que promovam a compatibilização entre a demanda por qualificação profissional e a oferta de cursos que sejam atrativos ao público-alvo.

O ingresso de professores sem a formação específica para atuar na educação profissional também é apontado como um fator desfavorável ao desempenho do Programa. Com a expansão física da Rede Federal em um curto período de tempo – duplicação do número de escolas no período 2005 a 2010 –, a Rede recebeu um grande número de novos professores que não possuem formação didático-pedagógica própria do ensino técnico ou não apresentam os conhecimentos técnicos necessários para ministrar as disciplinas. Especificamente no caso dos cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, a formação didático-pedagógica do corpo docente é crucial para o alcance dos resultados. Isso porque são cursos que exigem dos professores habilidades para trabalhar com alunos historicamente desassistidos do ensino regular e que, na maioria dos casos, não veem na qualificação uma oportunidade para superação da situação de vulnerabilidade em que vivem. Alguns entrevistados mencionam, inclusive, a resistência de alguns professores da Rede Federal para atuar neste segmento. Esse contexto demanda a atenção do Programa para a dimensão pedagógica a fim de preservar a reconhecida qualidade do ensino da Rede Federal.

Outro fator desfavorável para o Pronatec está relacionado a demandas parlamentares por novos campi. No atual estágio do Programa, o desafio está em controlar e consolidar o processo de expansão da Rede Federal de EPT iniciado em 2003. Nesse sentido, o Programa tem adotado critérios para a definição dos municípios beneficiados. Ao longo deste processo, os critérios têm gradativamente considerado aspectos como erradicação da pobreza, interiorização e inclusão produtiva. Contudo, ainda cumpre ao Programa conscientizar os demais atores de que nem sempre a instalação da rede física garante o desenvolvimento da localidade. Ademais, dependendo da localidade, o Pronatec poderia ter o seu desempenho prejudicado pela baixa atratividade para os alunos, pelo alto custo de manutenção, pela pouca efetividade no que se refere à promoção da inclusão produtiva da região, entre outros.

A coordenação política também é considerada um desafio para o Programa. Entre os aspectos desfavoráveis à coordenação intra e intergovernamental estão: i) o variado grau de estruturação das capacidades técnico-administrativa dos entes; ii) as dificuldades operacionais dos parceiros demandantes (Ministérios, Estados, Secretarias de Governo); iii) o nível de adesão diferenciado dos parceiros ofertantes; iv) a falta de alinhamento entre os órgãos que integram a rede; v) a pouca articulação com outras políticas públicas, tais como: saúde, trabalho e assistência social, considerada fundamental para o seu desempenho.

O Pronatec é uma política federal baseada na indução dos demais entes à assunção de encargos. Este modelo pressupõe centralização de decisões estratégicas e adoção de

estratégias de cooperação entre os atores, mediante negociação intra e intergovernamental. Ademais, a necessidade de articulação com outras políticas adiciona uma perspectiva multissetorial à sua coordenação, de forma que o êxito do Programa depende diretamente dos mecanismos de coordenação utilizados.

A existência de pressões de alguns setores pelo retorno ao modelo anterior, principalmente no que diz respeito aos cursos de formação inicial e de qualificação continuada, é outro aspecto desfavorável para o Pronatec. Isso porque existiam várias organizações ministrando cursos e que atualmente não fazem parte da rede ofertante de cursos do Programa. A definição dos procedimentos de intermediação para inserção profissional, bem como das áreas de atuação do MEC e do MTE na política de formação profissional para a inserção sócio-profissional dos beneficiários também aparecem como desafios que precisam ser equacionados por influenciar sobremaneira a implementação do Pronatec.

A Figura 14 apresenta a síntese dos fatores de contexto que influenciam o Pronatec:

Fatores de Contexto Favoráveis Oportunidades	Fatores de Contexto Desfavoráveis Desafios
<ul style="list-style-type: none"> • Aumento de demanda por formação especializada • Apoio governamental • Instituições que apresentam tradição na formação profissional • Percepção de rede dos Institutos Federais • Crescimento dos investimentos públicos • Promulgação da Lei nº 12.677/2012 	<ul style="list-style-type: none"> • Outras iniciativas que concorrem, com o Pronatec • Baixo interesse do público-alvo para frequentar os cursos de educação profissional • Ingresso de professores sem a formação específica para atuar na educação profissional • Demandas parlamentares por novos campi • Heterogeneidade da capacidade técnico-administrativa dos entes • Dificuldades operacionais dos parceiros demandantes • Nível de adesão diferenciado dos parceiros ofertantes • Falta de alinhamento entre os órgãos que integram a rede • Pouca articulação com outras políticas públicas • Pressões de alguns setores pela volta do modelo anterior de cursos FIC • Indefinição dos procedimentos de intermediação para inserção profissional

Figura 14 - Fatores de Contexto do Pronatec
Fonte: Elaboração da autora

5.4 Fatores que influenciam no desempenho do Pronatec

O Momento Tático-Operacional, proposto por Cardoso Junior (2012), tem por objetivo levantar aspectos do desempenho da intervenção, com vistas à realização do monitoramento estratégico das ações de governo. Neste trabalho, consideramos que as categorias constantes do Momento Tático-Operacional, com as adaptações propostas no referencial teórico, também podem ser empregadas para subsidiar avaliações de desempenho de políticas públicas, como é o caso do Pronatec.

A identificação de aspectos institucionais e organizacionais que influenciam no desempenho deste Programa foi realizada com base em informações extraídas nos momentos anteriores e de documentos relacionados ao Pronatec. Na adaptação proposta a seguir, as informações coletadas foram agrupadas nas categorias: capacidades organizacionais, processos institucionais e entrega de bens e serviços públicos, que passam a representar dimensões do desempenho do Pronatec.

5.4.1 Capacidades Organizacionais

Referem-se aos recursos tangíveis e intangíveis necessários para a materialização da política pública, conforme apresentado no referencial teórico. Nesse aspecto, as entrevistas realizadas indicaram a existência de três fatores principais que exercem influência no desempenho do Programa: os sistemas de gestão, as capacidades institucionais locais e os recursos humanos no âmbito da Coordenação.

Na percepção dos entrevistados, apesar dos avanços obtidos na consolidação das informações da educação profissional, a qualidade da informação produzida pelos sistemas de gestão existentes ainda não é a adequada para o acompanhamento e para a avaliação do Programa. Isso pode ser explicado em parte por ser o Pronatec uma proposta nova, em fase inicial de implementação. Outra possível explicação está relacionada ao aproveitamento de sistemas existentes, como é o caso do SISTEC, por exemplo. De acordo com um dos entrevistados, esse sistema não foi inicialmente desenvolvido para o acompanhamento do Pronatec, ele tem sido adaptado gradativamente para atender a esta nova demanda. No caso do Acordo de Gratuidade, por exemplo, o monitoramento é considerado frágil porque é realizado com base nos recursos aplicados e não no número de vagas disponibilizadas. Ademais, faz-se necessário o acompanhamento do tipo de cursos em que as vagas gratuitas

estão sendo ofertadas, a fim de garantir que haja oferta proporcional de vagas nas diversas áreas de formação profissional. Por isso, os sistemas de gestão do Programa precisam avançar no sentido de incorporar informações que permitam o acompanhamento do seu desempenho.

No que diz respeito às capacidades institucionais locais envolvidas na sua execução, as entrevistas indicam que a qualificação dos docentes e gestores é aspecto central para o sucesso do Programa. Em relação aos professores, a preocupação com a formação didático-pedagógica dos professores na atual fase do Programa se justifica pela necessidade de preservação de uma formação própria do ensino técnico diante da expansão da educação profissional. Especificamente em relação aos cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, a dimensão pedagógica é fundamental para obtenção do êxito junto ao público-alvo.

Na análise da implementação do Pronatec em Osasco, Trogiani et al (2012, p. 67) relatam a seguinte situação:

Uma das alunas ouvidas durante um dos grupos focais afirmou ter ficado feliz e surpresa ao ser tratada “quem nem gente normal” pelos educadores da instituição ofertante, o que mostra a baixa autoestima e o estigma que esse público carrega consigo.

Por isso, o trabalho com um público-alvo com tais características também demanda dos educadores uma abordagem dinâmica, diferenciada e menos ‘acadêmica’ em sala de aula, que considere a experiência de vida e a experiência profissional desses alunos. Entretanto, várias entrevistas mencionaram a dificuldade de muitos professores da Rede no que diz respeito à prática didático-pedagógica e ao trabalho com os alunos dos cursos FIC. Para mitigar essa situação, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Brasília – IFB, por exemplo, tem optado por ofertar cursos de didática aos professores.

Ainda no que diz respeito às capacidades institucionais locais foi mencionada a necessidade da formação de técnicos e gestores em educação profissional. Embora não existam dados quantitativos, a percepção é de que a maioria das redes estaduais ainda não está totalmente estruturada. Esse é um aspecto importante para o Programa porque a capacidade institucional dos entes para a execução e para a coordenação da política em seu território, bem como para a mobilização e atendimento adequado do público-alvo do Programa, depende em grande medida da qualificação destes profissionais. Nesse sentido, cursos e eventos que desenvolvam a capacidade técnica e gerencial e propiciem a maior interação desses profissionais devem ser promovidos a fim de fortalecer a atuação das burocracias locais. A estruturação desses cursos pode se utilizar do formato de iniciativas já existentes no âmbito do

Pronatec, como o Programa de Aperfeiçoamento dos Dirigentes dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e o Profucionário.

As entrevistas apontaram, ainda, a insuficiência de servidores na equipe gerencial do Programa. Corroboram nesse sentido as informações constantes do Relatório de Gestão da SETEC/MEC – exercício 2011, que destacam a falta de servidores para análise dos projetos; elaboração de pareceres, notas técnicas e demandas externas, bem como para o monitoramento das ações, entre outros (BRASIL, 2012d). Além disso, o Relatório de Auditoria Anual de Contas – exercício 2011, da Controladoria Geral da União concluiu que:

Da análise da área de recursos humanos, verifica-se que a SETEC trabalha com um quantitativo aquém do necessário para a execução dos trabalhos de sua competência, visto que o percentual maior de sua força de trabalho está constituído de prestadores de serviço, requisitados, DAS sem vínculo e estagiários, correspondendo ao percentual de 55% [...] Corroborando tal assertiva, verifica-se, ainda, que a SETEC vem contratando consultores, por acordo de cooperação técnica, para executarem serviços comuns, visando suprir sua necessidade de recursos humanos, uma vez que os serviços desempenhados por tais consultores poderiam ser feitos por servidores públicos do próprio órgão, caso existisse quadro funcional suficiente. (BRASIL, 2011f p.04).

O Pronatec é uma política que demanda do Governo Federal, mais especificamente do MEC, a coordenação das discussões, a articulação e a negociação intergovernamental e o apoio técnico aos integrantes da rede ofertante dos cursos. Nesse sentido, além da questão quantitativa, as entrevistas sinalizam que o conhecimento das especificidades da política de educação profissional é um aspecto que facilita a atuação na área e contribui para o melhor desempenho do Programa. De acordo com um dos dirigentes, a Coordenação do Programa é formada por vários profissionais provenientes da Rede Federal e a experiência destes é considerada positiva para a execução do programa, “além de ser uma linha de valorização do conhecimento prático”.

5.4.2 Processos Institucionais

Os processos institucionais, conforme definido no referencial teórico, dizem respeito às estratégias ou procedimentos empregados na implementação da política pública. Nesse aspecto foram identificados três fatores relevantes para o desempenho do Programa: a concepção da política; a coordenação da política e a articulação com outras políticas públicas.

Nas entrevistas realizadas observou-se que a concepção da política ainda não está totalmente internalizada entre os diversos atores que implementam o Programa. Para alguns entrevistados, principalmente os mais próximos da execução do Programa, o Pronatec se resume aos cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Segundo um dos Coordenadores do Programa:

“Ainda não foi internalizado que o Pronatec é tudo e não apenas os cursos FIC. O que é natural porque são as novidades trazidas pela Lei. Coisa nova entre aspas porque os programas de qualificação sempre existiram, coisa nova é trazer para o MEC. Como a Rede Federal não tem tradição de trabalhar com isso foi recebido como novidade”.

Assim, tão importante quanto definir os papéis e as responsabilidades entre os múltiplos atores envolvidos na implementação do Pronatec é assegurar que tais atores compartilhem a teoria do programa, a partir do problema a ser enfrentado, a fim de articular suas ações em torno do mesmo objetivo. Por isso, cumpre à equipe gerencial do Programa trabalhar para que esses atores tenham clareza quanto: aos objetivos do programa e de cada uma das linhas de atuação que o compõem; a correta focalização, bem como as especificidades de parcela do público-alvo atendida; as metas previstas; as estratégias de implementação adotadas no âmbito do Programa; e os resultados que se espera alcançar.

No que se refere à Coordenação da Política, a análise da coordenação do Pronatec leva em consideração a perspectiva da coordenação federativa, defendida por Abrucio (2005), em que há combinação de centralização decisória, sob a coordenação do Governo Federal, e descentralização de algumas funções e responsabilidades na formulação das políticas, mencionado no referencial teórico. Nesse aspecto, as entrevistas apontam que um dos desafios para o Pronatec é garantir a existência de padrões mínimos na implementação do Programa em todo o território nacional, num contexto de autonomia e de heterogeneidade em termos de capacidade operacional por parte dos diversos atores envolvidos.

No caso dos parceiros demandantes (Ministérios, Estados, Secretarias de Governo), a dificuldade tem sido identificar e encaminhar os beneficiários para o preenchimento das vagas. Este é um problema central para o Programa tanto que demandou a adoção do cadastro reserva como estratégia alternativa para se evitar a ociosidade de vagas. O nível de adesão diferenciado dos parceiros ofertantes e a falta de alinhamento entre os órgãos que integram a rede também são aspectos mencionados. Nesse caso, há a necessidade de se estabelecer redes para a troca de informações entre os atores envolvidos, bem como promover o gerenciamento das restrições de ordem operacional a fim de otimizar os resultados do Programa em termos

de administração dos recursos, escolha dos cursos, estratégias de divulgação, mobilização do público-alvo, entre outros.

Um segundo desafio para o Programa está na coordenação entre demandantes e ofertantes no que tange à definição dos cursos. Isso porque essa definição depende do contexto, das características e das demandas de cada lugar. Além disso, a escala nacional de implementação do Programa e a diversidade de instituições que compõem a rede ofertante tornam ainda mais complexas as pactuações dos cursos. Para melhorar a articulação entre governo, demandantes e ofertantes, a lei que cria o Pronatec prevê a instituição do Conselho Nacional de Educação Profissional e de Fóruns de Educação Profissional nos estados (ainda em fase de implantação).

A articulação do Pronatec com outras políticas públicas tais como saúde, trabalho e assistência social também foi considerada fundamental para o seu desempenho. A necessidade dessa articulação adiciona uma perspectiva multissetorial à coordenação do Programa porque pressupõe a integração entre as instâncias horizontais e verticais dessas políticas. A fala de um dos Coordenadores do Programa ilustra a importância de uma ação coordenada para a solução de um problema social que apresenta várias dimensões:

“A formação profissional é mais complexa, pressupõe óculos, dentes, aparência senão o mercado não emprega. E para isso é preciso articular as políticas: Brasil Alfabetizado, EJA, Olhar Brasil, Saúde Bucal. E aí tem que ter uma abordagem mais ampla para a educação: alimentação, vestuário. Temos uma dívida enorme com grande parte da população excluída e o Pronatec se propõe a incluí-los propiciando acesso à formação profissional”.

Corroborando essa posição um dos relatos apresentado por Trogiani et al (2012, p.53) na análise da implementação do Pronatec em Osasco:

“Eles (alunos) receberam um atendimento diferenciado no dentista quando disseram que eram do PRONATEC, fizemos uma declaração falando que os alunos estavam de fato cursando. Isso melhora demais a autoestima da pessoa. É uma transformação.”

Nas entrevistas observou-se que, dentre os serviços sociais relacionados, a inserção profissional dos concluintes dos cursos é, sem dúvida, a que ocupa a maior atenção da equipe até porque o próprio nome do Programa (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) faz menção ao acesso ao emprego. Contudo, a ausência de estratégias que promovam o alinhamento entre formação e intermediação ainda é um desafio para o Programa. Cumpre destacar que a intermediação aqui mencionada apresenta duas vertentes: a primeira é destinada à ocupação de vagas no mercado de trabalho mediante articulação junto

ao setor produtivo; a segunda contempla a inclusão produtiva dos egressos a partir de articulações com iniciativas que fomentem o cooperativismo e o empreendedorismo.

A interface entre o Pronatec e as outras políticas públicas carece de definição quanto aos processos e às responsabilidades para que seja possível avançar na identificação das variáveis de desempenho que deverão ser acompanhadas.

5.4.3 Entrega de Bens e Serviços

A entrega de bens e serviços à sociedade se refere aos produtos físicos, monetários, normativos ou institucionais efetivamente entregues aos indivíduos. No caso do Pronatec o serviço entregue não se restringe à oferta de vagas aos beneficiários, mas compreende também a possibilidade de construção de um itinerário formativo que ampliem as chances de inserção sócio-profissional desses beneficiários.

Partindo dessa premissa foram identificados três aspectos da implementação do Programa relacionados à eficácia dos serviços entregues: a aderência entre a demanda e a oferta dos cursos; as estratégias de mobilização dos beneficiários e as estratégias para a permanência dos alunos nos cursos. Esses aspectos contribuem para a correta focalização do público-alvo, bem como para a redução dos índices de evasão, influenciando de maneira significativa no desempenho do Programa.

O êxito na construção de um itinerário formativo para os beneficiários do Programa depende que os cursos ofertados sejam compatíveis com as necessidades e expectativas destes e tenham aderência socioeconômica. Contudo, há o reconhecimento da existência de incompatibilidade entre os cursos demandados e os cursos disponibilizados, apesar das audiências públicas realizadas em nível local. Segundo os entrevistados, essa incompatibilidade é resultante da oferta de cursos de baixa qualidade e da carência de um diagnóstico claro da demanda. Para os entrevistados, a solução para esse desafio está no correto dimensionamento da necessidade de educação profissional no país, a partir de um mapa da construído pela ótica da demanda por qualificação profissional. Este mapa permitiria identificar as cadeias produtivas que estão concentrando os investimentos, especialmente os setores intensivos em mão de obra; detectar o perfil, as habilidades e as competências necessárias para os profissionais; georreferenciar essa informação; e possibilitar a utilização destas informações na adequação dos cursos ofertados.

Além da aderência entre demanda e oferta de cursos, outro ponto que merece atenção especial são as falhas nas estratégias adotadas para a mobilização dos beneficiários. Esse é um aspecto que ganha relevância na modalidade formação inicial e continuada ou qualificação profissional devido aos elevados índices de evasão nos cursos. Ademais, conforme já mencionado no item 4.3, grande parcela dos beneficiários, por apresentar alto grau de vulnerabilidade social, não acreditam que uma escola bem equipada está gratuitamente à sua disposição, exigindo do Programa uma abordagem que promova a integração desse público-alvo ao ambiente escolar.

Por isso, fazem parte da estratégia de mobilização dos beneficiários aspectos como: tipos de canais de divulgação utilizados, clareza das informações divulgadas, locais escolhidos para a realização das divulgações, além da existência de atividades complementares que transforme a mobilização em um processo de sensibilização acerca da importância da qualificação profissional. Em relação a este último item, por exemplo, a equipe do IFB – Taguatinga informou que tem realizado palestras com a comunidade previamente à abertura das matrículas e que a apresentação dos cursos tem reduzido os índices de evasão.

Por fim, a permanência dos alunos nos cursos, principalmente na modalidade formação inicial e continuada ou qualificação profissional, aparece como um dos grandes desafios para o Programa. Entre os principais fatores que influenciam neste aspecto estão a insuficiência de orientação dos beneficiários, no que se refere à escolha de cursos que realmente facilitem a sua inserção profissional, e a ausência de conhecimentos básicos para acompanhamento do conteúdo ministrado nos cursos. Nas entrevistas foram mencionadas algumas estratégias que podem ser adotadas. Entre elas o nivelamento da escolaridade dos beneficiários aparece como uma estratégia necessária porque o público-alvo atendido nas várias linhas de atuação do Programa apresenta diferentes níveis de escolaridade. Na maior parte dos casos seria necessário apenas cursos básicos de português, matemática ou inglês. Outras duas estratégias, já utilizadas na França, estão relacionadas à flexibilização de horários dos cursos e o emprego de ferramentas de educação a distância.

A Figura 15, adaptada da proposta de Cardoso Júnior (2012), apresenta de forma resumida os principais fatores associados à implementação do Programa que influenciam em seu desempenho:

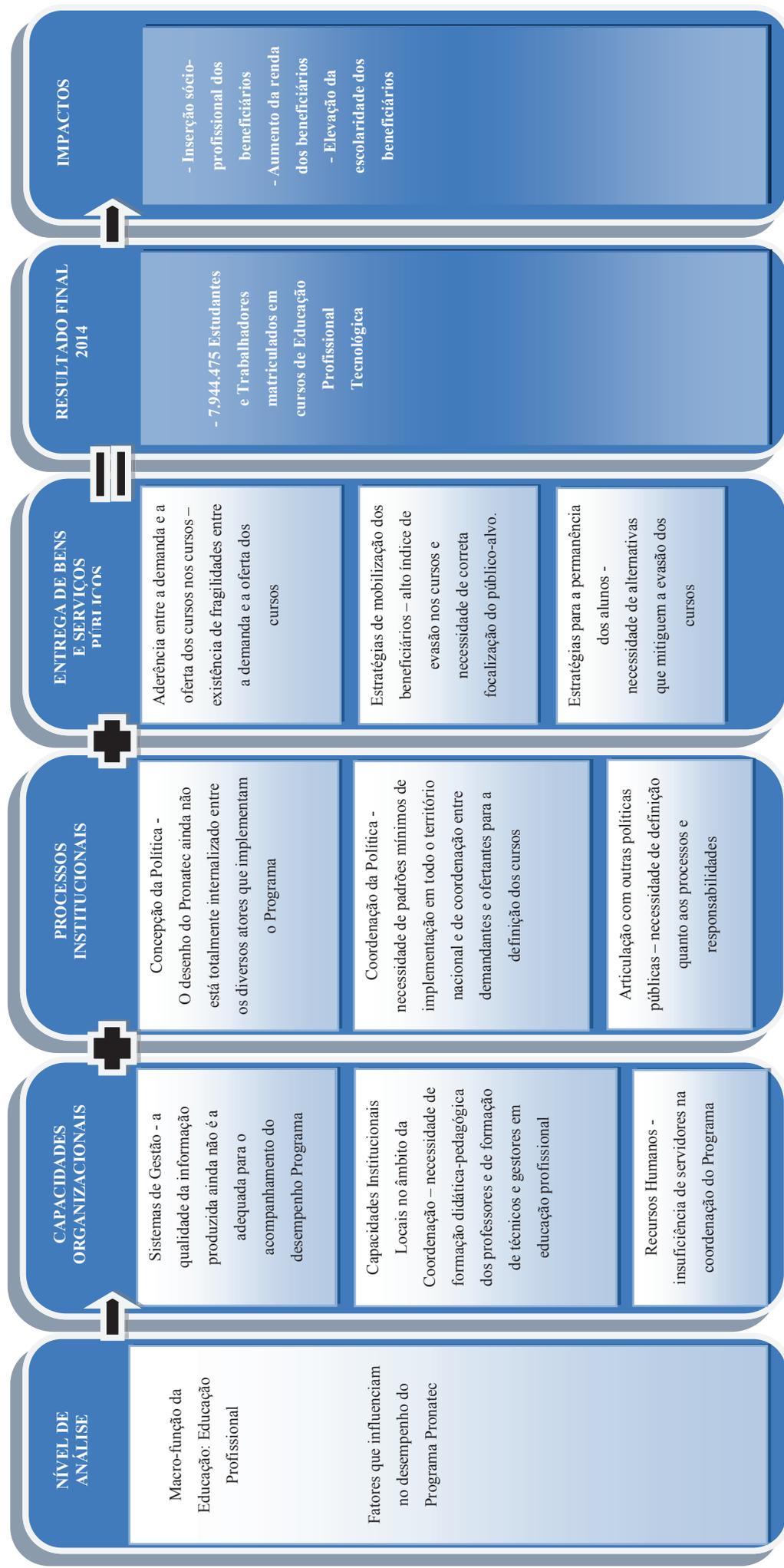


Figura 15 - Fatores que influenciam no desempenho do Pronatec
Fonte: Elaboração da autora

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a Constituição de 1988, as políticas públicas sociais no Brasil vêm passando por um intenso processo de descentralização da gestão dos serviços públicos para os níveis estadual e municipal de governo (ARRETCHE, 1999). Nesse sentido, diversos trabalhos (ARRETCHE, 1999; ABRUCIO; FRANZESE, 2007) discutem a influência do regime federativo brasileiro pós-88 na elaboração e, principalmente, na implementação de políticas públicas sociais como saúde, educação, habitação e saneamento.

Nesse contexto, uma atuação governamental eficaz é aquela capaz de garantir as condições adequadas para a produção pública – seja ela bens, serviços, normas, informações, orientações, conhecimentos, articulação institucional, entre outros – durante todas as fases de sua implementação. Por isso, a avaliação do seu desempenho deve considerar aspectos que influenciam na obtenção dos resultados, tais como: a dinâmica dos arranjos institucionais constituídos, as capacidades organizacionais existentes, os processos institucionais adotados, a influência dos fatores de contexto, entre outros.

Na literatura internacional, há vários defensores do emprego da teoria do programa como componente de avaliações. Para estes, a teoria do programa é um parâmetro estratégico para o correto dimensionamento e para a maior utilidade prática dos resultados das avaliações. De acordo com Weiss (1998), a complexidade e as especificidades na área social demandam o conhecimento prévio da teoria do programa sob pena de comprometimento da qualidade das avaliações produzidas.

Neste trabalho, buscou-se construir a teoria de uma política pública social, implementada de forma descentralizada, de modo a verificar a contribuição da teoria do programa para a formulação de uma avaliação de desempenho. Para tanto, adotamos como objeto de análise o Pronatec, iniciativa do Governo Federal, instituída em outubro de 2011 por meio da Lei nº 12.513, que tem por objetivo democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica de qualidade.

A proposta para a teoria do Pronatec resulta da combinação de duas propostas metodológicas: o Modelo Lógico, de Cassiolato e Guerresi (2010), e as categorias capacidades organizacionais, processos institucionais e entrega de bens e serviços públicos, constantes do Momento Tático-Operacional, de Cardoso Júnior (2012).

Essa proposta permitiu uma melhor compreensão acerca do Pronatec: influência dos fatores de contexto, capacidades organizacionais existentes, processos institucionais adotados, entre outros. A explicação situacional do macroproblema enfrentado no âmbito desta política pública, por exemplo, indica a existência de pelo menos cinco dimensões: questões culturais e históricas, capacidade operacional da Rede, qualidade das iniciativas de qualificação profissional até então existentes e a motivação dos beneficiários/público-alvo escolhido. O caráter multidimensional, próprio de "problemas quase-estruturados" (MORIN, 2000, apud GARCIA, 2001), ajuda a explicar a complexa estrutura lógica adotada para o Pronatec: seis linhas de atuação que apresentam abordagens, formas de implementação e públicos-alvo diferenciados em função da dimensão em que atuam.

Ao final dos trabalhos foi possível identificar, também, vários aspectos considerados necessários para o sucesso de sua implementação e cujo desempenho deve ser acompanhado pela Coordenação do Programa. De forma geral, tais aspectos versam sobre a capacidade operacional dos atores envolvidos; a condução da política pública; e a existência de sobreposição de esforços ou de omissão na entrega de bens e serviços à sociedade.

No que se refere à capacidade operacional, o principal desafio do Pronatec é dotar as burocracias envolvidas em sua implementação das habilidades necessárias para assegurar o alcance dos resultados previstos. Por isso, um dos itens passíveis de análise é a formação didático-pedagógica do corpo docente da Rede Federal de EPT, em termos de adequação às especificidades da educação profissional e ao trabalho com o público-alvo atendido pelo Programa. Outro item, diz respeito à capacidade técnica dos entes. Neste caso, é recomendável que o foco da análise seja o grau de formação dos técnicos e dos gestores em educação profissional e/ou o nível de estruturação da rede de educação profissional em cada ente. Em relação aos sistemas de gestão existentes, constituem itens para a investigação: o tipo e a qualidade da informação produzida nos sentidos vertical, entre Governo Federal e Local, e horizontal, entre os diversos Ministérios envolvidos, bem como o grau de integração entre esses sistemas.

Em relação à condução do Pronatec, a implementação descentralizada pressupõe a cooperação e a articulação entre os atores envolvidos e existência de uma coordenação em nível federal. Aqui, a coordenação do Programa tem a possibilidade de induzir a atuação dos demais atores, no sentido de elevar a qualidade dos bens e serviços ofertados. Nesse sentido, apresentam-se como possíveis itens para análise: i) o grau de internalização da teoria do Pronatec – em termos de compartilhamento do problema a ser enfrentado, do objetivo a ser

alcançado, das metas previstas para cada linha de atuação, entre outros –, por todos os atores envolvidos na execução; ii) o nível de observância dos padrões mínimos definidos pela SETEC/MEC, em cada linha de atuação; iii) as restrições de ordem operacional enfrentadas por cada grupo de atores.

No caso do Pronatec, a verificação da existência de sobreposição de esforços ou de omissão na entrega de bens e serviços à sociedade teve como parâmetro o êxito na construção de um itinerário formativo para os beneficiários do Programa. Nesse sentido, as informações obtidas recomendam a investigação dos seguintes itens: i) grau de compatibilidade entre os cursos demandados e os cursos disponibilizados, segundo algum critério de recorte geográfico a ser definido pela Coordenação; ii) estratégias de mobilização empregadas – tipos de canais de divulgação utilizados, clareza das informações divulgadas, locais escolhidos para a realização das divulgações pela rede ofertante em cada linha de atuação; iii) estratégias adotadas para a permanência dos alunos nos cursos, principalmente na modalidade formação inicial e continuada ou qualificação profissional pela rede ofertante em cada linha de atuação.

Dessa forma, o conjunto de informações obtidas aponta para a contribuição da teoria do programa na maior clareza quanto às especificidades inerentes ao Programa e na definição e priorização de aspectos a serem investigados numa avaliação de desempenho. Vale ainda ressaltar que o trabalho realizado não pretende esgotar a análise do Pronatec, mas apontar possibilidades para melhorias na formulação de avaliações de desempenho. Trata-se de uma primeira abordagem contemplando o nível estratégico da política. Análises futuras podem ser realizadas em cada linha de atuação, permitindo o aprofundamento do conhecimento e fornecendo mais consistência e robustez ao trabalho aqui iniciado.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 41-67, 2005.

_____. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010, p. 39-70.

ABRUCIO Fernando L.; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, M. F. I.; BEIRA, L. (Orgs.). *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*, v.1. São Paulo: Edições FUNDAP, 2007. p. 13-31.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1999. 40 (14): 111-141.

BRASIL. Constituição, 1988. Constituição de República Federativa do Brasil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 15 abr. 2012.

_____. Controladoria Geral da União. Unidade Auditada: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Relatório de Auditoria Anual de Contas. Exercício 2011c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=1166. Acesso em: 08 fev. 2013.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características da População - Resultado do Universo. 2011a. Disponível em http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/caracteristicas_da_populacao/resultados_do_universo.pdf. Acesso em 15 abr. 2012.

_____. Decreto nº 2.208, de 17 de Abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2208.htm. Acesso em: 03 jan. 2013

_____. Decreto nº 5.154, de 23 de Julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: 03 jan. 2013.

_____. Decreto nº 6.302, de 12 de Dezembro de 2007. Institui o Programa Brasil Profissionalizado. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6302.htm. Acesso em: 29 jan. 2013.

_____. Decreto nº 6.632, de 5 de Novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Social do Comércio - SESC, aprovado pelo Decreto no 61.836, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6632.htm. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Decreto nº 6.633, de 5 de Novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, aprovado pelo Decreto no 61.843, de 5 de dezembro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6633.htm. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Decreto nº 6.635, de 5 de Novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regimento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6635.htm. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Decreto nº 6.637, de 5 de Novembro de 2008. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Social da Indústria - SESI, aprovado pelo Decreto no 57.375, de 2 de dezembro de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6637.htm. Acesso em: 25 jan. 2013.

_____. Decreto nº 7.589, de 26 de Outubro de 2011b. Institui a Rede e-Tec Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7589.htm. Acesso em: 20 jan 2013.

_____. Decreto nº 7.690, de 2 de Março de 2012a. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Educação. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Decreto/D7690.htm. Acesso em 04 jan. 2013.

_____. Decreto nº 7.855, de 5 de Dezembro de 2012b. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7855.htm. Acesso em: 06 jan.2013.

_____. Lei nº 9.394 de 20 de Dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 03 jan. 2013.

_____. Lei nº 8.948 de 08 de Dezembro de 2004. Dispõe sobre a instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8948.htm. Acesso em: 03 jan. 2013.

_____. Lei nº 11.195 de 18 de Novembro de 2005. Dá nova redação ao § 5o do art. 3o da Lei no 8.948, de 8 de dezembro de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11195.htm. Acesso em: 03 jan. 2013.

_____. Lei nº 12.513 de 26 de Outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 04 jan. 2013.

_____. Lei nº 12.667 de 25 de Junho de 2012. Dispõe sobre a criação de cargos efetivos, cargos de direção e funções gratificadas no âmbito do Ministério da Educação, destinados às instituições federais de ensino e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/L12677.htm. Acesso em: 04 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Concepções e Diretrizes da Educação Profissional e Tecnológica: política da EPT 2003-2010. Brasília, 31 jul. 2009. Disponível em: http://www.inmetro.gov.br/painelsetorial/palestras/Luiz_Augusto_Caldas_Pereira_Concepcoes_Diretrizes.PDF. Acesso em: 08 dez. 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. O Pronatec como política estruturante da Educação Profissional Brasileira. Mai. 2012. Disponível em: http://www.sinasefe-sc.org.br/templates/includes/baixararquivo.jsp?id=1156&NomeArquivo=120601_sem_pronatec_palestra_nilva.pdf. Acesso em: 06 dez. 2012.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2009. Brasília, mar. 2010. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=1166. em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2010. Brasília, fev. 2011. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=1166. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Prestação de Contas Ordinária Anual. Relatório de Gestão do Exercício de 2011. Brasília, jan. 2012d. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=14945&Itemid=1166. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Programa Brasil Profissionalizado – Escola Padrão MEC. Caderno de Especificações Técnicas. Projeto Executivo. Brasília, 2011c. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=17248&Itemid=1011. Acesso em 29 jan 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Encontro Nacional com Novos Prefeitos e Prefeitas. Brasília, 29 jan. 2013. Formato PPT. 22 slides. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/pub/up/relatorio/0f93e4052afc2db31b2cf15159b65eb1.pdf>. Acesso em: 04 fev. 2013.

_____. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional, 2012: 2ª Sessão Legislativa Ordinária da 54ª legislatura. Brasília, 2012c. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/discursos/mensagem-ao-congresso-nacional-2012-zip>. Acesso em: 10 jan. 2013.

_____. Portaria nº 1.807, de 27 de Dezembro de 2011. Dispõe sobre o sistema de habilitação das entidades privadas de educação profissional e tecnológica para adesão ao Fundo de Financiamento Estudantil - FIES. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/abmes/public/arquivos/legislacoes/Port-1807-2011-12-27.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2013.

_____. Portaria MEC nº 185, de 12 de Março de 2012e. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mec-185-2012.htm>. Acesso em 15 jan. 2013.

_____. Portaria MEC nº 270, de 29 de Março de 2012f. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), regulamenta a adesão das mantenedoras de entidades privadas de educação profissional e tecnológica e dá outras providências. Disponível em: <http://www.normaslegais.com.br/legislacao/portaria-mec-270-2012.htm>. Acesso em: 26 jan. 2013.

_____. Resolução/CD/FNDE nº 6, de 10 de abril de 2012. Estabelece orientações e diretrizes para o apoio financeiro às instituições participantes da Rede e-Tec Brasil, vinculada à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde/legislacao/resolucoes/item/3516-resolu%C3%A7%C3%A3o-cd-fnde-n%C2%BA-6-de-10-de-abril-de-2012>. Acesso em: 24 jan 2013.

CARDOSO JÚNIOR, José C. Guia de Monitoramento PPA 2012-2015 – Módulo de Monitoramento Estratégico. Brasília, 2012. mimeo.

CASSIOLATO, Martha; GUERESI, Simone. Como elaborar modelo lógico: roteiro para formular programas e organizar avaliação. Nota Técnica, IPEA, Brasília, n. 6, set. 2010.

COLOMBO, Irineu. Brasil Profissionalizado: Um programa que sistematiza na prática a educação profissional e tecnológica. Brasília, 2009. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos_brasil_profissionalizado.pdf. Acesso em: 31 jan. 2013.

GARCIA, Ronaldo C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e Políticas Públicas. Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

GRAU, Nuria C.; BOZZI, Sonia O. Fortalecimento dos Sistemas de Monitoramento e Avaliação (M&A) na América Latina – Informe Comparativo de 12 países. Tradução de

Ernesto Montes-Bradley y Estayes. – Natal, RN: SEARH/RN, 2008 146p. Tradução de: Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina: informe comparativo de 12 países -- Venezuela: CLAD, 2008.

HUERTAS, Franco. O método PES: Entrevista com Matus. São Paulo: FUNDAP, 1996.

KINGDON, John. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown, 1984.

LEVI, Lucio. Federalismo. In: BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política. 3. Ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1991, p. 475-486. v. 1.

MARK, Mervin; HENRY, Gary; JULNES, George. Evaluation: An integrated framework for understanding, guiding, and improving public and non profit policies and programs. San Francisco, California – Jossey – Baso Inc, 2000.

OLIVEIRA, Fabrício A. Teoria da federação e do federalismo fiscal: o caso brasileiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, dez. 2007. (Texto para discussão n. 43).

PACHECO, Eliezer (Org.). Institutos Federais: Uma revolução na educação profissional e tecnológica. São Paulo: Ed. Moderna, 2011.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. 3ª ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

SILVA, Caetana J. R. (Org.). Institutos Federais lei 11.892, de 29/11/2008: comentários e reflexões. Natal: IFRN, 2009.

SILVA, Edna L.; MENEZES, Estera M. Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação. 4. ed. rev. atual. – Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão de literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n.16, 2006, p.20-45.

TAVARES, Moacir G. Evolução da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica: As etapas históricas da Educação Profissional no Brasil. Seminário de Pesquisa na Região Sul. Brasília, 2012. Disponível em: <http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/177/103>. Acesso em: 09 jan. 2013.

TROGIANI, Caio R.; PEREIRA, Liliane V.; CAMPOS, Luís H.; MEDINA, Maria Angélica L. Desafios para a implementação do Programa PRONATEC/Osasco Sem Miséria – Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. (Dissertação de Mestrado). Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas – MPGPP. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas. São Paulo. 2012.

WEISS, Carol. Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1998 (2nd ed.).

WHOLEY, Joseph S.; HATRY, Harry P.; NEWCOMER, Kathryn E. (Eds.). Handbook of practical program evaluation. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 2004.

YIN, Robert K. Case Study Research. Design and Methods. Thousand Oaks: Sage. 1994.

_____. Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

VAITSMAN, Jeni; RODRIGUES, Roberto Wagner S; PAES-SOUSA, Rômulo. O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas sociais: a experiência do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome do Brasil. Brasília, DF: Unesco, 2006. 77 p.

APÊNDICE - QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTAS COM INTEGRANTES DA EQUIPE GERENCIAL

Iniciativa: _____

Identificação do entrevistado

Nome: _____

Função que desempenha no Programa: _____

Caracterização do Programa

- 1) Qual é a história do Pronatec? O que havia antes e como entrou na agenda?
- 2) Qual o macroproblema que o Pronatec pretende enfrentar?
- 3) Qual o objetivo do Pronatec?
- 4) Quem são os atores interessados?

Descrição da Linha de Atuação

- 1) Qual o objetivo da linha de atuação _____?
- 2) Como você define o problema que essa linha de atuação se propõe a enfrentar?
- 3) Quais são as principais consequências desse problema?
- 4) Por que esse problema existe? Quais seriam suas causas mais importantes?
- 5) Qual a estratégia de implementação dessa linha de atuação?
- 6) Você tem uma estimativa do público-alvo dessa linha de atuação? (se possível, quantifique e regionalize a sua distribuição e destaque as características do público-alvo atendido)
- 7) Quantos são os beneficiários (parcela do público-alvo) atendidos por essa linha de atuação? Indique a taxa de cobertura pretendida para cada ano.

Resultados esperados da Linha de Atuação _____

- 1) Quais são os resultados esperados? (A pergunta deve ser feita de forma aberta e seu propósito é captar tanto resultados intermediários quanto finais)

Análise do Contexto

- 1) Quais fatores de contexto externo são favoráveis e quais são desfavoráveis para o alcance dos resultados no âmbito do Pronatec?

Análise da Implementação

- 1) Considerando a linha de atuação _____ em seu contexto de implementação, quais fatores contribuem e quais fatores podem comprometer seu desempenho?
- 2) Quais são os limites e desafios para a implementação do Pronatec?