



REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

# DIÁRIO DO SENADO FEDERAL

ANO LXXII SUP. D AO Nº 186, TERÇA-FEIRA, 5 DE DEZEMBRO DE 2017

## RELATÓRIO Nº 6/2017

Da Comissão de Educação, Cultura e Esporte, de avaliação de políticas públicas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)

BRASÍLIA - DF



## COMPOSIÇÃO DA MESA DO SENADO FEDERAL

**Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE)**

Presidente

**Senador Cássio Cunha Lima (PSDB-PB)**

1º Vice-Presidente

**Senador João Alberto Souza (PMDB - MA)**

2º Vice-Presidente

**Senador José Pimentel (PT-CE)**

1º Secretário

**Senador Gladson Cameli (PP-AC)**

2º Secretário

**Senador Antonio Carlos Valadares (PSB-SE)**

3º Secretário

**Senador Zeze Perrella (PMDB-MG)**

4ª Secretário

## SUPLENTE DE SECRETÁRIO

1º - Senador Eduardo Amorim (PSDB-SE)

2º - Senador Sérgio Petecão (PSD-AC)

3º - Senador Davi Alcolumbre (DEM-AP)

4º - Senador Cidinho Santos (PR-MT)



Publicado sob a responsabilidade da Presidência do Senado Federal (Art. 48, RISF)

**Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho**

Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal

**Roberta Lys de Moura Rocha**

Diretora da Secretaria de Atas e Diários

**Patrícia Gomes de Carvalho Carneiro**

Coordenadora de Elaboração de Diários

**Deraldo Ruas Guimarães**

Coordenador de Registros e Textos Legislativos de Plenários

**Ilana Trombka**

Diretora-Geral do Senado Federal

**Quésia de Farias Cunha**

Diretora da Secretaria de Registro e Redação Parlamentar

**Alessandro Pereira de Albuquerque**

Diretor da Secretaria de Tecnologia da Informação - Prodasen





## **SENADO FEDERAL**

### **RELATÓRIO Nº 6 , DE 2017**

Da COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE, de Avaliação de Política Pública desenvolvida no âmbito do Poder Executivo referente ao seguinte tema: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec (RQE 31/2017-CE e RQE 50/2017-CE).





SENADO FEDERAL

**DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE**

**RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS DO PROGRAMA  
NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO  
TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

**Brasília**

**NOVEMBRO DE 2017**





## **PRÉ-RELATÓRIO**

### **COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE**

#### **AValiação de Políticas Públicas**

**(RESOLUÇÃO Nº 44, DE 2013)**

#### **PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)**

**PRESIDENTE: SENADORA LÚCIA VÂNIA**

**RELATOR: SENADOR ROBERTO MUNIZ**



<b>Introdução</b> .....	<b>3</b>
<b>Capítulo 1 – Contexto: a educação profissional no Brasil</b> .....	<b>6</b>
1.1. Normas e desafios gerais .....	6
1.2. Perspectiva histórica .....	14
<b>Capítulo 2 – Pronatec: estrutura e execução orçamentária</b> .....	<b>25</b>
2.1. Estrutura do Pronatec .....	25
2.1.1. Objetivos e beneficiários do Pronatec .....	25
2.1.2. As cinco grandes ações do Pronatec .....	26
2.1.3. Ações de cunho social .....	30
2.2. Execução orçamentária e financeira do Pronatec / Investimentos e indicadores .....	31
<b>Capítulo 3 – Demanda</b> .....	<b>37</b>
3.1. A Qualificação da Mão de Obra .....	37
3.2. O Papel dos Demandantes no Pronatec .....	39
3.3. A Pactuação .....	41
3.4. O Mapa de Demanda Identificada .....	42
3.5. Avaliação dos Demandantes .....	44
3.5.1. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC) .....	45
3.5.2. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) .....	47
<b>Capítulo 4 – Oferta</b> .....	<b>51</b>
4.1. Iniciativas do Pronatec .....	51
4.1.1. Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica .....	51
4.1.2. Acordo de Gratuidade .....	52
4.1.3. Brasil Profissionalizado .....	54
4.1.4. Rede e-Tec Brasil .....	55
4.1.5. Bolsa-Formação .....	58
4.2. Os principais atores da oferta .....	67
4.2.1. MEC .....	67
4.2.2. Senai .....	70
4.2.3. Institutos Federais .....	74
4.3. Questões controversas: índices de evasão e número de horas exigíveis para os cursos FIC 77	
4.4. Avaliações do TCU e do IPEA .....	79
4.4.1. TCU .....	79
4.4.2. Ipea .....	81
<b>Capítulo 5 – Considerações Finais</b> .....	<b>84</b>
<b>Referências bibliográficas</b> .....	<b>98</b>



SF17514.07971-56



## Introdução

A Constituição Federal de 1988 prevê, em seu art. 49, inciso X, a competência exclusiva do Congresso Nacional de fiscalizar, diretamente ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta. Entretanto, as competências do Poder Legislativo não se limitam à conformidade e regularidade das prestações de contas do Poder Executivo. Adicionalmente, o art. 58, inciso VI, estipula como competência das Comissões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a apreciação de programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento, conforme sua área de competência.

Nesse sentido, merece destaque a incorporação, por meio da Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013, da atividade de avaliação de políticas públicas como um dos instrumentos empregados pelo Senado Federal no exercício de sua atribuição constitucional de fiscalização dos atos do Poder Executivo.

Em termos ideais, o ciclo de uma política pública deve ser composto de cinco etapas: 1) formação da agenda; 2) formulação da política; 3) tomada de decisão; 4) implementação; e 5) avaliação. Contudo, a última etapa, componente essencial do ciclo, é muitas vezes relegada à atividade secundária, o que compromete a devida prestação de contas perante a sociedade.

No âmbito da Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE), no exercício de 2017, foi selecionado como objeto de avaliação de políticas públicas o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), cujos resultados apresentamos neste documento.



SF/17514.07971-56



O presente relatório está constituído por cinco partes, na forma de capítulos. O primeiro aborda a educação profissional no Brasil, com uma perspectiva histórica, além de suas normas e desafios gerais. O segundo apresenta as linhas básicas do Pronatec, com seu funcionamento e indicadores gerais, inclusive os de natureza orçamentária. O terceiro e o quarto tratam, respectivamente, dos grandes desafios do Pronatec: a identificação da demanda e a oferta de cursos. Ao final, no capítulo 5, apresentamos considerações finais, que incluem recomendações para o aperfeiçoamento do Programa e, eventualmente, de outras iniciativas que venham a enfrentar desafios semelhantes.

Para a elaboração do relatório, foram feitas reuniões técnicas com representantes de órgãos técnicos de relevância para a execução do Programa: a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC); o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS); o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC); o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e o Tribunal de Contas da União (TCU).

Além disso, para a instrução do relatório, foram realizadas duas audiências públicas: a primeira audiência destinou-se a debater o tema com foco nas questões pertinentes à avaliação de atendimento aos objetivos do Programa e à demanda. Já a segunda centrou-se nas questões pertinentes à oferta dos cursos e aos indicadores usados para avaliação, além de propor encaminhamentos para uma eventual continuidade do Programa. As instituições citadas no parágrafo anterior enviaram representantes, aos quais se somou o do Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). Por sua vez, o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação



SF/17514.07971-56



Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF) foi convidado para a segunda audiência, mas não enviou representante, embora tenha mandado informações escritas sobre a participação dos Institutos Federais no Pronatec.

A todos os participantes das reuniões técnicas e das audiências públicas apresentamos o nosso agradecimento pela preciosa contribuição que deram à elaboração deste documento.

Manifestamos ainda o nosso reconhecimento ao suporte da Consultoria Legislativa e da Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, bem como de nosso gabinete parlamentar e da Secretaria da Comissão de Educação.

Agradecemos, de forma especial, à Senadora Lúcia Vânia, Presidente da CE, pela indicação desta relatoria e pelo apoio em todas as fases de elaboração do presente relatório, particularmente ao acolher a dinâmica que procuramos dar às audiências públicas, nas quais se fez o direcionamento da participação dos convidados mediante perguntas previamente enviadas aos respectivos órgãos, o que, em nossa avaliação, tornou o debate mais rico e estimulante.



## Capítulo 1 – Contexto: a educação profissional no Brasil

### 1.1. Normas e desafios gerais

De acordo com o art. 205 da Constituição Federal, a qualificação para o trabalho é um dos fins da educação, ao lado do “pleno desenvolvimento da pessoa” e do “preparo para o exercício da cidadania”. A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), prevê a modalidade de ensino denominada “educação profissional”, diretamente voltada para a qualificação para o trabalho – embora não a única, dado que boa parte dos cursos de graduação igualmente qualifica para a inserção produtiva. A LDB estabelece que a educação profissional deve ser “desenvolvida em articulação com o ensino regular ou por diferentes estratégias de educação continuada, em instituições especializadas ou no ambiente de trabalho” (art. 40). Já o art. 39 da referida lei estipula que os cursos de educação profissional e tecnológica (EPT) podem organizar-se por eixos tecnológicos, com a construção de diferentes itinerários formativos<sup>1</sup>, observadas as normas do respectivo sistema e nível de ensino. Adiante a LDB prevê os tipos de cursos e programas abrangidos pela educação profissional e tecnológica:

- 1) de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (cursos FIC);
- 2) de educação profissional técnica de nível médio;

<sup>1</sup> Os itinerários formativos constituem trajetórias de formação por meio de unidades curriculares de cursos e programas da educação profissional, no âmbito de uma área específica, mas com abertura para o aproveitamento contínuo e articulado dos estudos. A expressão migrou para a organização curricular do ensino médio, particularmente com a reforma efetuada pela Medida Provisória nº 746, de 22 de setembro de 2016, convertida na Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017.





SF/17514.07971-56

7

- 3) de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação.

Os cursos e programas de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação identificam-se com os demais cursos de graduação e pós-graduação e não são atingidos pelas ações do Pronatec. Assim, o “ensino técnico” a que se refere a terminologia “Pronatec” abrange mais propriamente as outras duas categorias listadas na LDB: 1) os cursos de “educação profissional técnica de nível médio”; e 2) os de “formação inicial e continuada ou qualificação profissional” – ou, conforme a terminologia do Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004 (com redação dada pelo Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014), que regulamenta a matéria, cursos de “qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores”.

**A educação profissional técnica de nível médio**, nos termos da Lei nº 11. 741, de 16 de julho de 2008, que atualizou a LDB a respeito da matéria, pode ser desenvolvida de três formas<sup>2</sup>, sendo as duas primeiras articuladas ao ensino regular:

- 1) integrada: oferecida a concluintes do ensino fundamental, sendo o curso técnico desenvolvido na mesma instituição do ensino médio, efetuando-se matrícula única para cada aluno;
- 2) concomitante, oferecida para quem ingressa no ensino médio ou já o esteja cursando, sendo efetuadas matrículas distintas para cada curso e a oferta podendo ocorrer na mesma instituição de ensino ou em instituições de ensino distintas. Nesse último caso, podem ser aproveitadas as oportunidades educacionais

<sup>2</sup> De acordo com o art. 36-D da LDB, os cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas articulada concomitante e subsequente, quando estruturados e organizados em etapas com terminalidade, possibilitam a obtenção de certificados de qualificação para o trabalho após a conclusão, com aproveitamento, de cada etapa que caracterize uma qualificação para o trabalho.



disponíveis, sem unificação de projetos pedagógicos, ou podem ser firmados convênios de intercomplementaridade para o desenvolvimento de projeto pedagógico unificado entre a instituição de ensino médio e a que oferece o curso técnico;

- 3) subsequente: em cursos destinados a quem já tenha concluído o ensino médio<sup>3</sup>.

Na recente atualização da LDB promovida pela reforma do ensino médio, conforme a Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017, a “formação técnica e profissional” foi incluída como um dos cinco itinerários formativos, a serem “organizados por meio da oferta de diferentes arranjos curriculares, conforme a relevância para o contexto local e a possibilidade dos sistemas de ensino”. A possibilidade de seguir o percurso profissionalizante no nível médio, contudo, não constitui inovação na educação brasileira. O texto original da LDB, por exemplo, estabelecia que o “ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”. Dessa forma, embora algumas inovações introduzidas nessa etapa da educação básica (como a oferta por meio de créditos) também tenham validade para o ensino técnico, a Lei nº 13.415, de 2017, não fez alterações na seção IV-A (Da Educação Profissional Técnica de Nível Médio) da LDB.

Já na categoria “**qualificação profissional, inclusive formação inicial e continuada de trabalhadores**”, que também inclui “a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de

---

<sup>3</sup> Considerando as três formas, segundo o Censo Escolar 2016, 49,7% das matrículas estavam na forma subsequente, 31,8% na integrada e 18,5% na concomitante. Instituições públicas e privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica oferecem vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente para candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), por meio do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTEC), gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC). O Sisutec foi criado pela Portaria nº 671, de 31 de julho de 2013.





escolaridade”, podem ser oferecidos cursos “segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social” (art. 3º do Decreto nº 5.154, de 2004).

Para a “formação inicial”, esses cursos devem ter “carga horária mínima de 160 horas, sem prejuízo de etapas posteriores de formação continuada” (Decreto nº 8.268, de 2014, com base em normas emanadas do Conselho Nacional de Educação)<sup>4</sup>. Dessa forma, embora a qualificação profissional admita cursos de duração variada<sup>5</sup>, no âmbito do Pronatec, a modalidade conhecida como cursos FIC (de formação inicial ou continuada) exige necessariamente o cumprimento dessa carga horária mínima.

O quadro abaixo descreve as duas modalidades predominantes de cursos de educação profissional que se constituíram nas ofertadas pelo Pronatec.

**Quadro 1 – Modalidades do Pronatec**

<b>Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC)</b>	<b>Cursos técnicos</b>
Carga horária: 160h a 400h	Carga horária: 800h a 1.200h
Duração: 3 a 6 meses	Duração: 1 a 3 anos

<sup>4</sup> Parecer CNE/CEB (Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica) nº 11, aprovado em 9 de maio de 2012, e Parecer CNE/CEB nº 10, aprovado em 5 de novembro de 2014, com respectivas resoluções. Esses documentos dispõem sobre as “Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio”. A definição da carga horária de 160 horas remonta, contudo, ao Acordo de Gratuidade firmado anteriormente com as entidades do Sistema S, que será discutido adiante.

<sup>5</sup> De acordo com o art. 42 da LDB, as instituições de educação profissional e tecnológica, além dos seus cursos regulares, “oferecerão cursos especiais, abertos à comunidade, condicionada a matrícula à capacidade de aproveitamento e não necessariamente ao nível de escolaridade”. Ademais, como apontado, a ideia de educação profissional pressupõe o princípio de “diferentes estratégias de educação continuada”, independentemente do reconhecimento oficial.



Com efeito, a formação profissional para os jovens constitui um desafio tanto para os países desenvolvidos quanto para aqueles em desenvolvimento. No documento *Learning for Jobs*, a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) ressalta que a formação profissional para esse grupo populacional se tornou um desafio ainda maior devido ao distanciamento entre a formação escolar e as exigências do mercado de trabalho, fato agravado pela diversificação de experiências que os trabalhadores passaram a ter ao longo da vida.

O documento apontou que os cursos de formação e qualificação profissional (*vocational education and training* – VET) tenderam a ser negligenciados, de forma geral, nas reformas educacionais dos anos 1990 e 2000, dada a ênfase que comumente se dá à formação acadêmica geral e à preparação para os estudos de nível superior, bem como devido à difundida reputação da educação profissional como modalidade de menor importância. Elaborado no rastro da crise econômica de 2007-2009, o estudo defendeu que as políticas educacionais tivessem um olhar mais atento para o potencial da VET na preparação dos jovens para a inserção no mercado de trabalho, destacando, nesse sentido, o caso da Alemanha, cujo sólido sistema de educação profissional inicial teria sido de especial relevância para os níveis relativamente baixos de desemprego entre a população mais jovem<sup>6</sup>.

Ainda que a literatura apresente conclusões divergentes sobre o impacto de programas de educação profissional nos níveis de empregabilidade,

<sup>6</sup> Segundo Solga e outros (2015, pp. 57-58), o sistema alemão de educação profissional “oferece um caminho atraente de trabalho qualificado a uma parcela muito maior de jovens adultos não elegíveis para o ensino superior do que os sistemas de educação geral em outros países”, além de ser “capaz de prover trabalho ocupacional qualificado à economia para as ocupações industriais e de serviços”. Contudo, os autores avaliaram que esse sistema de educação e treinamento vocacional – com sua dualidade de conhecimentos práticos e teóricos recebidos nas escolas e em ambientes de trabalho – exclui, e de forma precoce e visível, os jovens com fraco aproveitamento nos estudos, assim como também faz o sistema universitário.



no caso brasileiro, no qual tem sido corrente relacionar a baixa produtividade da economia às deficiências do sistema educacional do País, a criação de políticas consistentes de educação profissional, tanto na formação inicial quanto na qualificação e requalificação de trabalhadores, constitui desafio ainda maior.



**Tabela 1: Proporção de alunos do ensino médio com integração à educação profissional – 2014\***

País/Bloco	%
Alemanha	47,8
Áustria	69,8
Espanha	34,4
Finlândia	70,4
França	42,7
Holanda	66,4
Itália	56,1
Polônia	49,2
Portugal	46,0
Reino Unido	42,7
Suécia	43,7
Suíça	65,7
União Europeia (média)	48,0
Chile	40,2
China	19,8
Coreia do Sul	23,5
México	27,3
Turquia	46,4
Brasil	9,3

**Fontes:** Agencia de Calidad de la Educación, 2016 (Chile); CEDEFOP, 2016; Censo da Educação Básica 2016, INEP/MEC; Eurostat, 2017; Ministry of



Education (Coreia do Sul); Ministry of Education of the People's Republic of China e Secretaría de Educación Pública, (México).

\*Exceto Chile, China, México, Polônia (2015), Coreia do Sul e Brasil (2016).

Apesar de seu potencial para a inserção social e produtiva das pessoas<sup>7</sup> e para economia, a proporção de matrículas do nível médio integrado ao ensino médio é bastante reduzida – 9,3% em 2016 –, enquanto na maioria dos países desenvolvidos a proporção gira em torno de 50%, atingindo 70% na Finlândia. Já na educação de jovens e adultos, voltada para uma população em geral mais vulnerável do ponto de vista socioeconômico, o índice de integração com a educação profissional era, em 2016, de apenas 2,8%, cifra estagnada desde 2012, apesar de o período ter coincidido parcialmente com o funcionamento do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica (PROEJA) e do Pronatec.

Esses resultados expressam, de certa forma, a ambiguidade do valor que se atribui à educação profissional em nosso país, que transparece mesmo em pesquisas de opinião junto à população. Estudo coordenado por Neri (2012) revelou que, entre os jovens de 15 a 29 anos que nunca frequentaram cursos de educação profissional, 63,83% não o fizeram por falta de interesse, 18,25% por falta de recursos financeiros, 12,95% por falta de oferta e 4,97% por outros motivos. Ao se considerar a população com 10 anos ou mais, que nunca frequentou curso de educação profissional e com mais de 7 anos de estudo, a falta de interesse em frequentar cursos da modalidade atingiu 71,85%; a falta de renda, 14,31%; a falta de oferta, 8,92%; e outros motivos, 4,92%.

<sup>7</sup> Pesquisa encomendada pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), com base em dados da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) de 2014, revelou que profissionais que fizeram curso técnico têm aumento na renda, em média, de 18%, em comparação com as pessoas com perfis socioeconômicos semelhantes que concluíram somente o ensino médio regular. Nas regiões Norte e Nordeste, o índice ficou acima de 21% (CNI – Portal da Indústria, 2017).



Por outro lado, pesquisa encomendada pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) ao Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE)<sup>8</sup> revelou que 90% dos entrevistados concordaram, total ou parcialmente, que “quem faz curso de educação profissional tem mais oportunidades no mercado de trabalho do que os que não fazem nenhum curso”; 74% dos participantes avaliaram que “o aluno de um curso profissional é bem ou razoavelmente preparado para o mercado de trabalho”; e 82% concordaram total ou parcialmente que “as pessoas que têm um certificado de qualificação profissional têm salários maiores do que aquelas que não têm um certificado”. Ao opinar sobre as principais razões para que 75% da população nunca tenha feito cursos de natureza profissional, os motivos alegados divergiram da pesquisa de Neri: 40% alegaram falta de tempo para estudar; 26%, falta de recursos; e 22%, falta de interesse.

Com o propósito de conferir maior valor à educação profissional, o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, instituído pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, estabelece, em sua Meta 11, que sejam triplicadas as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público. Já sua Meta 10, prevê, ao final de dez anos, a oferta de, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional<sup>9</sup>.

Todavia, o Censo Escolar revela um mau começo para as metas decenais. Houve queda nas matrículas da educação profissional de nível técnico, entre 2014 e 2015, de 1.886.167 para 1.826.289, embora no segmento

<sup>8</sup> Pesquisa CNI-IBOPE, 2014.

<sup>9</sup> Cabe lembrar que a LDB determina, mediante acréscimo de 2008, que a EJA “deverá articular-se, preferencialmente, com a educação profissional, na forma do regulamento”.



público tenha havido o registro de 64 mil novas matrículas. Já na EJA, houve crescimento da integração no nível fundamental, passando de 2,5% para 7,7%, entre 2014 e 2015, enquanto no nível médio houve queda de 3,3% para 3% no mesmo período. Mas em 2016, os dois índices caíram: 3% no ensino fundamental e 2,5% no médio.

## 1.2. Perspectiva histórica

Devido à necessidade de oferecer alguns serviços básicos à população que habitava as vilas e as fazendas da colônia, o princípio de sistematizar o ensino e a aprendizagem de saberes e práticas destinadas ao exercício de uma atividade laboral desenvolveu-se cedo no Brasil, em pequenas escolas-oficinas, muitas vezes comandadas por religiosos. Entretanto, o aprendizado das atividades diretamente voltadas para atividades econômicas mais importantes – seja a produção açucareira, seja a exploração de metais preciosos – dava-se no próprio local de trabalho. Dado que esse trabalho estava predominantemente a cargo de escravos, o exercício de atividades manuais assumiu conotação fortemente estigmatizada, o que foi reforçado pela ausência de expressiva tradição de orgulho nas lides artesanais incorporada por corporações de ofício como as que durante séculos se desenvolveram em diversas regiões da Europa ocidental e central e, ainda, em decorrência do desenvolvimento tardio, em nosso meio, de uma ética favorável ao trabalho árduo e disciplinado.

Nos termos um tanto trágicos de Sérgio Buarque de Holanda (1986, pp. 50;55-56), a concepção do “trabalho mental, que não suja as mãos e não fadiga o corpo” como “ocupação digna de antigos senhores de escravos e dos seus herdeiros”, tendeu a tornar-se “norma ideal de conduta”: “estereotipada



por longos anos de vida rural, a mentalidade da casa-grande invadiu assim as cidades e conquistou todas as profissões, sem exclusão das mais humildes”. Nesse contexto, o historiador José Murilo de Carvalho identificou um “excesso de bacharéis” desempregados no seio da elite imperial, no “fenômeno repetidas vezes mencionado na época da busca desesperada do emprego público por esses letrados sem ocupação” (1981, p. 71). Trata-se, decerto, de um infeliz legado de preconceito para a visão que as elites e, mais adiante, já no Brasil das primeiras décadas do século XX, mesmo os segmentos de classe média, desenvolveram a respeito do ensino de natureza profissionalizante.

Com a vinda da família real portuguesa (1808) e durante todo o Império (1822-1889), as atividades econômicas se desvencilharam das amarras do sistema colonial e tenderam a se diversificar, embora ainda girando em torno do sistema escravista agroexportador, cujo dinamismo viria a se deslocar, nas últimas décadas do século XIX, para a produção de café. Cabe destacar, entre as primeiras iniciativas nesse campo: a criação do Colégio das Fábricas, em 1809; a fundação de uma companhia de artífices no Arsenal Real do Exército, em 1810; o aprendizado na Real Impressão em 1811; e a criação da Escola Real de Ciências, Artes e Ofícios, em 1816. Logo após a Independência, merece destaque a criação, no Rio de Janeiro, em 1827/8, da Sociedade Auxiliadora da Indústria, responsável pela oferta de cursos de natureza profissional. Algumas escolas agrícolas também surgiram no período imperial, embora sem grande repercussão, sendo a Escola Agrícola de São Bento das Lajes, de 1863, a mais antiga do gênero.

Durante o Império, começaram a se difundir pelo país novas escolas de artífices, como os liceus de artes e ofícios, destinados a formar jovens para o exercício de atividades como marcenaria, serralheria, sapataria e tornearia,



SF/17514.07971-56



entre outros, assim como a oferecer noções de leitura, escrita, matemática e desenho. Os alunos procediam das camadas populares livres e o caráter assistencial era marcante; daí o fato de muitos desses estabelecimentos parecerem mais abrigos do que escolas. De fato, conforme assinala Nagle (1974, p. 164), por muito tempo, o ensino profissional no Brasil buscou atender aos “órfãos”, aos “meninos desvalidos”, aos “abandonados”, aos “desfavorecidos pela fortuna”, e tinha o claro propósito de “regenerar” os jovens das classes populares mediante o trabalho<sup>10</sup>.

No advento da República, o Brasil já havia começado a dar os primeiros passos na criação da indústria, em boa parte a partir dos capitais vindos da economia cafeeira. A ideia de que o País precisava de mão de obra para a formação de trabalhadores mais capazes para dar sequência a esse processo de modernização decerto inspirou a iniciativa do governo central de criar, por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, uma escola de aprendizes artífices, em cada capital de estado, destinada a ministrar o “ensino profissional primário gratuito”. Subordinadas inicialmente ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, essas escolas viriam a constituir a rede federal de educação profissional e tecnológica, hoje formada principalmente pelos Institutos Federais.

Em 1926, foi aprovada portaria sobre as escolas de aprendizes artífices que incorporava o espírito de reformulação presente no relatório emitido pela Comissão Luderitz (oficialmente denominada Serviço de Remodelação do Ensino Profissional Técnico), apresentado em 1924, e no Projeto de Regulamento do Ensino Profissional Técnico, de 1923, que não

---

<sup>10</sup> Essa concepção não é estranha a outros países, mas aqui talvez ela tenha sido, além de predominante, persistente.



SF/17514.07971-56



chegou a ser aprovado. Em vez de um curso único, o ensino profissional primário passou a ser dividido em uma fase elementar, de 4 anos, e uma complementar, de 2 anos. Os currículos foram sistematizados e enriquecidos. Para os cargos de docência e de administração foi instituída a seleção por concurso. Também foi prevista a criação de cursos noturnos voltados para operários.

O espírito reformista da década de 1920 na educação, igualmente presente na vertente profissional, também atingiu os estados, assim como o Distrito Federal, que gozavam de considerável autonomia para a oferta e regulamentação do ensino em seus territórios. Assim, no Distrito Federal, por exemplo, o quinto ano da escola primária passou a ter natureza pré-vocacional e, na reorganização do ensino profissional, foi criada a Escola Tecnológica de Mestres e Contra-Mestres, para a formação de docentes voltados para os cursos técnicos e para a qualificação de profissionais especializados necessários à indústria.

A importância que começava a se dar ao ensino profissional transpareceu, embora com efeitos reais muito limitados, no texto do Decreto nº 5.241, de 22 de agosto de 1927, que criou “o ensino profissional obrigatório nas escolas primárias subvencionadas ou mantidas pela União, bem como no Colégio Pedro II e estabelecimentos a este equiparados”. O decreto determinava que “a União poderá concorrer com metade das despesas necessárias ao custeio e aparelhamento das escolas profissionais nos Estados onde forem fundadas”.

Com o surgimento, a partir da década de 1930, da política de industrialização por meio da substituição de importações, a preocupação com formação de técnicos e operários mais qualificados evidenciou-se em várias



iniciativas do poder público. A Constituição de 1937, de inspiração corporativista, estabelecia a primazia do ensino pré-vocacional e profissional, nos seguintes termos: “O ensino pré-vocacional e profissional destinado às classes menos favorecidas é, em matéria de educação, o primeiro dever do Estado”.

Para cumprir esse dever, o Estado (central) deveria fundar institutos de educação profissional e subsidiar os de iniciativa dos entes subnacionais e dos indivíduos e associações particulares e profissionais. Já as indústrias e os “sindicatos econômicos” deveriam criar, “na esfera de sua especialidade, escolas de aprendizes, destinadas aos filhos de seus operários ou de seus associados”. Nesse sentido, por exemplo, foi editado o Decreto-Lei nº 4.073, de 30 de janeiro de 1942, que estabelecia a Lei Orgânica do Ensino Industrial. Já o Decreto nº 4.119, de 21 de fevereiro de 1942, estabelecia “as bases de organização da rede federal de estabelecimentos de ensino industrial”. No ano seguinte era editada a Lei Orgânica do Ensino Comercial<sup>11</sup>. Já por meio do Decreto-Lei nº 4.048, de 22 de janeiro de 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (posteriormente designado Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), o SENAI, o primeiro passo da rede composta pelos estabelecimentos de educação profissional dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA), em grande parte mantidos por tributo compulsório sobre a folha de pagamentos das empresas de cada setor econômico.

<sup>11</sup> O reforço do caráter dualista do ensino médio na legislação educacional foi assim sintetizado no parecer do CNE/CEB nº 16/99: “No conjunto das Leis Orgânicas da Educação Nacional, o objetivo do ensino secundário e normal era o de ‘formar as elites condutoras do país’ e o objetivo do ensino profissional era o de oferecer ‘formação adequada aos filhos dos operários, aos desvalidos da sorte e aos menos afortunados, aqueles que necessitam ingressar precocemente na força de trabalho’. A herança dualista não só perdurava como era explicitada”.



A redemocratização do País após o período do Estado Novo não alterou o quadro econômico representado pelo esforço de industrialização, apesar das oscilações da política econômica promovidas pelas mudanças de governo. Nesse contexto, a dualidade entre a educação acadêmica e propedêutica, voltada para os segmentos médios e superiores, de um lado, e a de natureza profissionalizante, destinada às classes populares, do outro, não sofreu alteração, apesar da equivalência de estudos estabelecida em 1953.

Na sequência do projeto desenvolvimentista, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada por meio da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, não deixou de conferir destaque ao ensino de natureza profissionalizante. De acordo com aquela norma, o “ensino técnico de grau médio” abrangia os cursos industrial, agrícola e comercial, com divisão em dois ciclos, de forma semelhante à conferida ao ensino acadêmico: o ciclo ginásial, com a duração de quatro anos, e o colegial, no caso, com o mínimo de três anos. Aos “estabelecimentos de ensino industrial”, por sua vez, foi facultada a oferta de cursos do ensino médio de grau técnico e de “cursos de aprendizagem, básicos ou técnicos, bem como cursos de artesanato e de mestría”, os dois últimos de duração variável<sup>12</sup>. Os cursos de aprendizagem industrial e comercial foram fixados em uma a três séries anuais de estudos e a seus estudantes foi permitida matrícula nos estabelecimentos de ensino médio, “em série adequada ao grau de estudos a que hajam atingido no curso referido”. Já

<sup>12</sup> Foi vetado no final do dispositivo o trecho: “estes últimos com duração de quatro anos, divididos em dois períodos iguais, o primeiro denominado ‘de artesanato’ e o segundo ‘de mestría’”. Na justificação do veto se diz que os cursos de artesanato e mestría “devem ter duração variável, conforme a complexidade das técnicas e os reclamos do mercado regional de mão de obra”. Como se pode ver, vem de longe a ideia de criar rigidez na duração dos cursos de qualificação profissional. Nessa ocasião, o veto corrigiu a norma aprovada no Legislativo.



SF/17514.07971-56



às universidades se permitiu a criação de colégios técnicos, quando nelas existisse curso superior em que fossem “desenvolvidos os mesmos estudos”.

Durante o regime militar, tentou-se promover uma ruptura na dualidade do ensino médio, por meio da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que introduziu a obrigatoriedade da qualificação profissional nesse nível de ensino, com a intenção explícita de formar mão de obra para as demandas do chamado “milagre econômico” e a implícita de reduzir a demanda por vagas na educação superior, que vinha sendo contida pelas exigências do exame vestibular.

Entretanto, o efeito mais claro da reforma foi o de reforçar as desigualdades sociais no percurso escolar, inclusive no acesso à educação superior. De um lado, as escolas privadas de elite mantiveram, sob a capa de formação profissional, o fim propedêutico. Do outro, as escolas públicas reduziram a carga de estudos acadêmicos e permaneceram em grande parte mal equipadas para cumprir seus fins de formação profissional, além de virem a multiplicação de cursos baratos e sem demanda correspondente no mercado de trabalho (contabilidade, secretariado, auxiliar em administração). Quarenta anos antes do Pronatec, o País já havia experimentado o equívoco de um ambicioso projeto de educação profissionalizante sem aderência ao mundo real. A obrigatoriedade da formação profissional no ensino médio foi, por fim, revogada em 1982.

A flexibilidade trazida pela LDB de 1996 para a educação profissional deu margem à política de desestímulo da integração do ensino médio com a formação técnica. O Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997, estabeleceu que a educação profissional de nível técnico teria “organização curricular própria e independente do ensino médio, podendo ser oferecida de



forma concomitante ou sequencial a este”, o que destoava da admissão da vertente integrada pela LDB. Dessa forma, fortalecia-se o aspecto dual do nível médio, com o distanciamento entre o fim propedêutico e o de formação profissional. Como indica a Tabela 2, as matrículas na educação profissional de nível técnico caíram cerca de 18%, entre 1999 e 2003, período no qual as matrículas no ensino médio regular cresceram de 7,8 milhões para 9,1 milhões<sup>13</sup>.

**Tabela 2: Educação profissional técnica de nível médio – Matrículas\***

	<b>Total</b>	<b>Federal</b>	<b>Estadual</b>	<b>Municipal</b>	<b>Privada</b>
<b>1999</b>	716.652	101.001	265.772	37.150	312.729
<b>2003</b>	589.383	79.484	165.266	19.648	324.986
<b>2005</b>	747.892	89.114	26.317	25.028	427.433
<b>2011</b>	1.251.720	189.988	447.648	32.399	587.143
<b>2013</b>	1.441.051	228.417	491.128	30.130	691.376
<b>2016</b>	1.775.078	342.459	660.946	30.023	741.650

Fonte: Censo Escolar/MEC. \* Matrículas integradas, concomitantes e subsequentes.

Com efeito, naquele período, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), parcialmente financiado com recursos do Banco Mundial, conferiu destaque ao “nível básico” da educação profissional, “destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia”. Nesse sentido, a iniciativa

<sup>13</sup> Contra essa tendência, o PNE 2001-2011, aprovado pela Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, estabeleceu a meta de “Mobilizar, articular e ampliar a capacidade instalada na rede de instituições de educação profissional, de modo a triplicar, a cada cinco anos, a oferta de formação de nível técnico aos alunos nas matriculados ou egressos do ensino médio”.



se harmonizou com os princípios do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) – executado entre 1996 e 2002 pelo Ministério do Trabalho, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) –, que buscava articular a qualificação profissional e as demais políticas públicas de geração de trabalho e renda.

Com o intuito de promover a ampliação de vagas, mediante a diversificação da oferta, flexibilidade curricular e atendimento mais célere das demandas do mercado de trabalho, essas iniciativas favoreceram a multiplicação de cursos breves, cuja eficácia foi questionada por autores como Almeida (2003) e Rocha (2011). Para essa última, o Planfor:

Em nome do atendimento quantitativo da PEA [População Economicamente Ativa] e em detrimento da qualidade dos cursos oferecidos, investiu em ações de carga horária reduzida, cuja concepção e planejamento eram deixados a cargo das unidades executoras, sem preocupação, assim, com uniformidade na oferta e, por conseguinte, com o estabelecimento de itinerários formativos que pudessem se constituir em um horizonte de formação inicial e continuada para os egressos (p. 152).

Em estudo de caso sobre a implementação do Planfor no Rio Grande do Sul, Almeida (2003, pp. 218-224) destacou que a flexibilidade do programa permitiu o surgimento de “arranjos virtuosos” e que a “construção de coalizões de apoio e o estabelecimento de canais efetivos de comunicação com todos os atores sociais envolvidos ajudam a entender o bom desempenho do Plano no Estado, nem sempre repetido em outras regiões do país”. Entretanto, a autora ressaltou que “a qualidade dos cursos foi um problema crítico”, principalmente no “nível básico”, enquanto a separação entre ensino médio e o ensino profissional foi percebida pelos atores envolvidos “como um fator que comprometeu a qualidade dos cursos oferecidos no nível técnico”.



O Proep, por sua vez, foi comprometido pelo limitado sucesso nas parcerias que o governo federal esperava criar com entidades sociais e os governos estaduais na expansão da rede de escolas de educação profissional<sup>14</sup>. Particularmente no segmento comunitário, muitas escolas criadas com recursos do programa não prosperaram por dificuldades de gestão, após o encerramento do apoio da União no processo de construção e instalação das unidades. Ademais, a reforma da educação profissional desencadeada pelo Decreto nº 2.208, de 1997, padeceu de reduzido apoio de importantes atores envolvidos em sua implementação, como destacou Almeida (2003, p. 218):

No processo de implementação da reforma educacional promovida pelo MEC, o principal problema identificado, e que contribuiu para elevar o grau de resistência às mudanças propostas, foi a pequena capacidade de construção de coalizões de apoio, de mobilização em torno dos objetivos da reforma e de incorporação dos atores sociais diretamente envolvidos na mudança (diretores de escola, professores e alunos).

A política do governo federal para a educação profissional sofreu nova inflexão com a edição do Decreto nº 5.154, de 2004, que revogou o referido Decreto nº 2.208, de 1997; da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, que favoreceu a retomada da expansão da rede federal de educação profissional; da mencionada Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008, que alterou normas da LDB sobre educação profissional, destacando o nível técnico; e da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que reorganizou a rede federal de educação profissional.

<sup>14</sup> A Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, determinou que 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”.



SF17514.07971-56



No nível técnico, as matrículas totais aumentaram 112%, entre 2003 e 2011, com 139% de expansão na rede federal e crescimento ainda maior nas redes estaduais (171%), índices que levaram a participação do segmento público a se tornar majoritária. Contudo, o País continuava com atraso na integração entre os ensinos médio e técnico. O Proeja, cuja implantação, concentrada na rede federal, enfrentou significativa resistência institucional, tinha índices bastante elevados de evasão, particularmente antes da criação de bolsas de assistência estudantil (Rocha, 2011)<sup>15</sup>. Ademais, as oportunidades de qualificação profissional, inclusive de formação inicial e continuada de trabalhadores, permaneciam limitadas e em descompasso com as demandas do mercado de trabalho, apesar da criação de programas pontuais, como o Escola de Fábrica (2005), parceria público-privada voltada para a formação profissional inicial a jovens de famílias pobres entre 16 e 24 anos, matriculados na educação básica. Nesse contexto de limitações das políticas públicas voltadas para a educação profissional e de dificuldades de obtenção de mão de obra qualificada em diversos setores da economia, foi concebida a criação do Pronatec.



<sup>15</sup> Rocha (2011, pp. 223-224) recolhe informações de outros pesquisadores sobre a elevada incidência, em turmas de ensino integrado do Proeja, de alunos com o ensino médio regular completo, o que ressalta o problema da demanda reprimida pelo acesso ao ensino técnico de nível médio.



## Capítulo 2 – Pronatec: estrutura e execução orçamentária

Este capítulo apresenta as linhas gerais do Pronatec, abordando seu funcionamento e indicadores gerais, além da execução orçamentária do Programa.

### 2.1. Estrutura do Pronatec

#### 2.1.1. Objetivos e beneficiários do Pronatec

O Pronatec teve origem no Projeto de Lei nº 1.209, de 2011, apresentado pelo Poder Executivo em 29 de abril daquele ano. Após tramitar em regime de urgência nas duas Casas do Congresso Nacional, a matéria foi transformada na Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, cujo art. 1º estabelece que a finalidade do programa é a de “ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira”.

Os objetivos do Pronatec estabelecidos em lei são:

- 1) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- 2) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- 3) contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- 4) ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- 5) estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; e



- 6) estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

O art. 2º da Lei nº 12.513, de 2011, dispõe sobre o público prioritário de atendimento do Pronatec. São listados os seguintes segmentos:

- 1) estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos (EJA);
- 2) trabalhadores;
- 3) beneficiários dos programas federais de transferência de renda;
- 4) estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas, na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento (sobreposição, em parte, com o primeiro segmento listado).

São ainda mencionados nos parágrafos do art. 2º: os agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores (incluídos entre os trabalhadores); pessoas com deficiência; povos indígenas, comunidades quilombolas, adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas; e mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda. Em suma, a lei foca segmentos sociais mais vulneráveis, além de destacar os trabalhadores em geral, o que revela a tendência universalizante do programa.

### **2.1.2. As cinco grandes ações do Pronatec**

O Pronatec é desenvolvido por meio das seguintes grandes linhas de ação, conforme síntese do Quadro 2:



**Quadro 2**  
**Grandes ações do Pronatec**

<b>Ações</b>	<b>Síntese</b>
<b>Expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica</b>	Criação de novas unidades e ampliação da capacidade de atendimento dos Institutos Federais e demais escolas da rede.
<b>Brasil Profissionalizado</b>	Repasse de recursos para as redes de educação profissional dos estados e do Distrito Federal para a ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas respectivas redes escolares.
<b>Acordo de gratuidade com o Sistema S</b>	Ampliação das vagas gratuitas no atendimento decorrente da contribuição compulsória para o Sistema S.
<b>E-Tec</b>	Fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação a distância.
<b>Bolsa-Formação</b>	Ampliação de vagas nos cursos técnicos e formação inicial e continuada em instituições públicas e privadas, inclusive nos SNA e em estabelecimentos particulares de educação superior.

O Quadro 3 relaciona essas cinco grandes ações do Pronatec aos objetivos do programa, que destacam a expansão do atendimento (o detalhamento das ações será feito no capítulo 3).

**Quadro 3**  
**Objetivos e Ações do Pronatec**

<b>Objetivos</b>	<b>Ações</b>
1) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de	Expansão da rede federal Brasil Profissionalizado Acordo de gratuidade com o Sistema S Bolsa-Formação



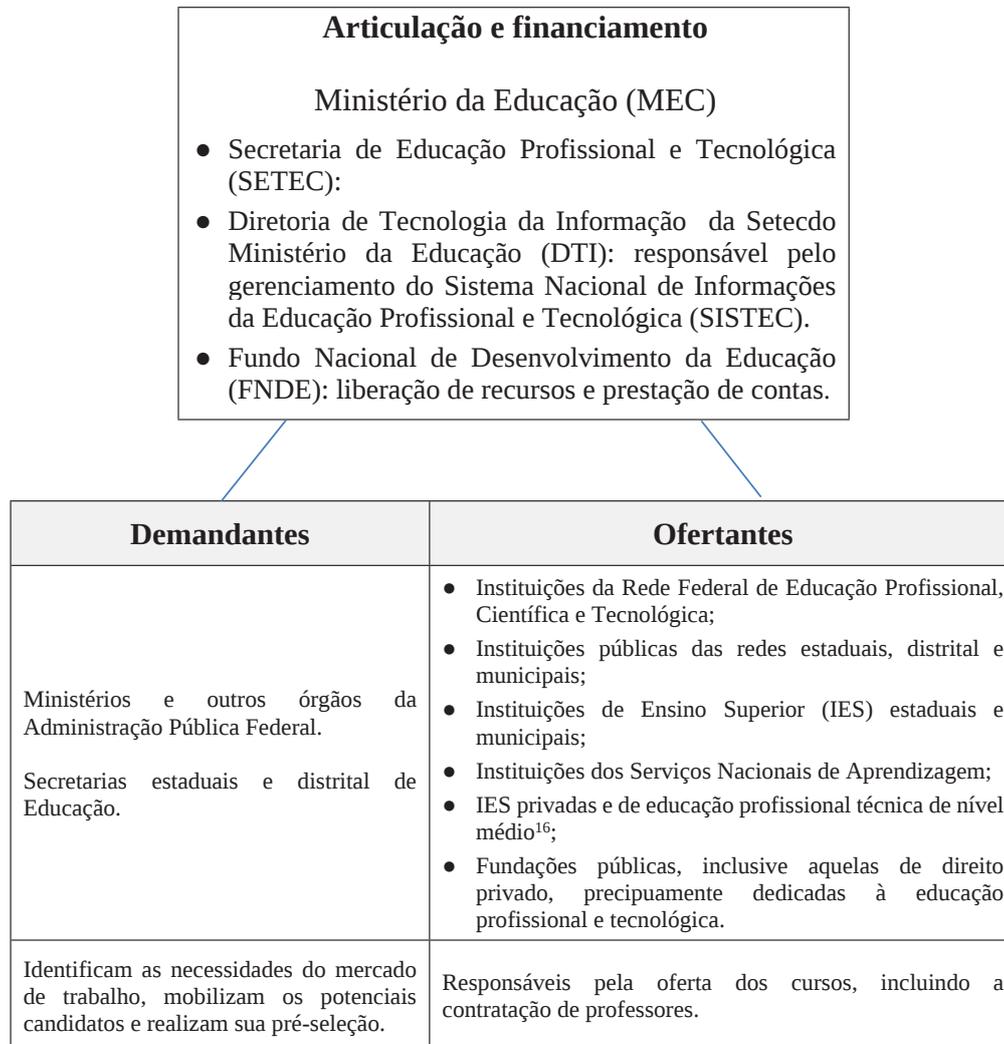
formação inicial e continuada ou qualificação profissional;	E-Tec
2) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;	Expansão da rede federal Brasil Profissionalizado Acordo de gratuidade com o Sistema S Bolsa-Formação
3) contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;	Expansão da rede federal Brasil Profissionalizado
4) ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;	Expansão da rede federal Brasil Profissionalizado Acordo de gratuidade com o Sistema S Bolsa-Formação E-Tec
5) estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica	E-Tec Brasil Profissionalizado
6) estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.	Bolsa-Formação



A Figura 1 mostra as principais instituições que atuam na execução do Pronatec, com os papéis de agente articulador, agente demandante e agente ofertante de cursos.



**Figura 1**  
**Agentes Institucionais do Pronatec**



<sup>16</sup> Sua inclusão como ofertantes ocorreu com a edição da Medida Provisória nº 593, de 5 de dezembro de 2012, convertida na Lei nº 12.816, de 5 de junho de 2013, que alterou a Lei de criação do Pronatec. Para aderir ao programa, as IES privadas devem: atuar em curso de graduação em áreas de conhecimento correlatas à do curso técnico a ser ofertado ou aos eixos tecnológicos previstos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT); comprovar excelência na oferta educativa por meio de índices satisfatórios de qualidade; e promover condições de acessibilidade e de práticas educacionais inclusivas.



Cumprir registrar que a legislação do Pronatec prevê a criação de sistema de avaliação nacional e indicadores específicos da educação profissional, particularmente para avaliar a qualidade dos cursos feitos mediante a Bolsa-Formação. Desde 2013, encontra-se em elaboração o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica (SINAEP), que prevê metodologia similar aos sistemas de avaliação da educação básica e superior.

### 2.1.3. Ações de cunho social

Existem mais de 40 modalidades de oferta do Pronatec. Nesse sentido, convém ressaltar duas linhas básicas no direcionamento das ações do programa. Uma delas busca a aderência às demandas do mercado de trabalho. A segunda é precipuamente voltada para a inserção social dos beneficiários, ou seja, tem propósito mais social do que propriamente de atendimento das necessidades do mercado. Nesse sentido, surgiram, por iniciativa de órgãos públicos, segmentos do Pronatec que buscam atender a essa segunda linha de ação. Podem ser mencionados:

- **Pronatec Prisional:** lançado em 2013 para oferecer vagas em cursos profissionalizantes para as pessoas presas em todos os regimes – fechado, semiaberto e aberto, além de egressos do sistema prisional e pessoas em cumprimento de alternativas penais. Atende às demandas de unidades prisionais, secretarias estaduais de administração prisional ou órgãos congêneres, sob coordenação do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN), do Ministério da Justiça, e do MEC.
- **Pronatec Ambiental:** sob coordenação do Ministério do Meio Ambiente, com o fim de “apoiar cadeias produtivas sustentáveis e atender ao mercado de trabalho específico da área ambiental”.



Possui ainda as modalidades: **Pronatec Bolsa Verde-Extrativismo**, voltada para extrativistas e comunidades tradicionais que vivem em territórios atendidos pelo Programa Bolsa Verde e extrativistas que vivem em Unidades de Conservação de Uso Sustentável ou entorno de Unidades de Conservação de Proteção Integral; e **Pronatec Catador**, voltado para a ampliação da oferta da qualificação profissional e tecnológica de catadores de materiais recicláveis, devidamente cadastrados, preferencialmente beneficiários do Bolsa Família.

- **Pronatec Mulheres Mil**: decorrente de parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e o MEC, voltado à ampliação da oferta de qualificação profissional às mulheres pobres, em especial às beneficiárias do Programa Bolsa Família, por meio da articulação de programa preexistente do MDS (Mulheres Mil).
- **Pronatec Campo**: voltado para a inclusão social de jovens e trabalhadores do campo, de acordo com os arranjos produtivos rurais de cada região.

## 2.2. Execução orçamentária e financeira do Pronatec / Investimentos e indicadores

Inicialmente convém apontar que o orçamento federal passou, nos últimos anos, por um processo de agregação de programações de tal monta que reduziu substancialmente a capacidade de a lei orçamentária servir como fonte de efetiva consulta a respeito do plano de atuação do governo federal. Com isso, torna-se mais complexo o acompanhamento da execução orçamentária e financeira e prejudica-se a fiscalização das políticas públicas por parte do Congresso Nacional e da sociedade.



SF/17514.07971-56



Assim, à semelhança do que infelizmente também ocorre com outras importantes políticas públicas executadas pelo governo federal, não é possível visualizar nas leis orçamentárias anuais os valores alocados ao Pronatec.

As informações orçamentárias e financeiras apresentadas neste item foram obtidas por meio de consultas elaboradas no SIGA Brasil<sup>17</sup> a partir de agregações de despesas que não constam da lei orçamentária, tais como “programa interno” e “plano orçamentário”<sup>18</sup>. Em alguns casos, também foram utilizadas informações extraídas do Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) do FNDE.

A Tabela 3 mostra as informações relativas ao período de 2011 (ano de criação do programa) a 2017. Verifica-se que, em termos de disponibilidade de recursos (tanto sob a ótica do valor autorizado quanto do empenhado), os anos de 2013 a 2015 foram os mais relevantes. Ressalte-se que os R\$ 2,2 bilhões alocados para 2016 correspondem a menos da metade dos R\$ 4,7 bilhões disponíveis no ano anterior, e que o R\$ 0,8 bilhão autorizado para 2017 é 62,4% menor que o valor de 2016.

Sob a ótica financeira, ou seja, em relação aos valores desembolsados (pagos e restos a pagar<sup>19</sup> pagos) também se constatou a mesma tendência de redução. Os R\$ 4,4 bilhões pagos em 2014 contrastam

<sup>17</sup> Sistema de informações sobre orçamento público gerenciado pelo Senado Federal que utiliza os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi).

<sup>18</sup> “Programa interno” é uma classificação utilizada pelo MEC para detalhar seu orçamento. “Plano orçamentário”, conforme definido no Manual Técnico de Orçamento – MTO 2018, “é uma identificação orçamentária, de caráter gerencial (não constante da LOA), vinculada à ação orçamentária, que tem por finalidade permitir que, tanto a elaboração do orçamento quanto o acompanhamento físico e financeiro da execução, ocorram num nível mais detalhado do que o do subtítulo/localizador de gasto”.

<sup>19</sup> Restos a pagar, conforme define a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, são as despesas empenhadas, mas não pagas no mesmo exercício financeiro do empenho.



com o R\$ 0,4 bilhão pago nos nove primeiros meses deste ano. Esses números não deixam dúvida quanto à recente desaceleração do Pronatec.

**Tabela 3: Execução Orçamentária e Financeira do Pronatec**

*Orçamento Fiscal e da Seguridade – Em R\$ 1,00*

Ano	Autorizado	Empenhado	Pago (a)	Restos a Pagar Pago (b)	Total Pago (c = a + b)
2011 <sup>1/</sup>	460.530.000	442.183.010	208.261.705	0	208.261.705
2012	1.251.383.804	1.124.697.899	1.115.205.201	210.654.229	1.325.859.430
2013 <sup>2/</sup>	4.132.191.076	3.700.115.114	2.761.299.041	0	2.761.299.041
2014	4.893.237.069	4.385.062.932	3.788.725.618	569.648.781	4.358.374.399
2015	4.679.427.959	3.981.673.187	2.585.605.842	534.399.283	3.120.005.124
2016	2.153.655.090	1.994.572.908	1.365.626.519	1.179.970.441	2.545.596.960
2017 <sup>3/</sup>	809.628.820	260.682.126	24.151.506	343.284.973	367.436.479

Fonte: Siga Brasil; leis orçamentárias anuais.

<sup>1/</sup> Para 2011 e 2012, as informações foram obtidas a partir do programa interno (classificação que não consta da lei orçamentária).

<sup>2/</sup> A partir de 2013, as informações foram obtidas a partir do plano orçamentário (classificação que não consta da lei orçamentária).

<sup>3/</sup> Informações atualizadas até 30 de setembro de 2017.

Na Tabela 4 pode-se verificar que as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos representavam até 2016 o principal desembolso do Pronatec em volume de recursos por modalidade de aplicação<sup>20</sup>. Esse agrupamento é formado por entidades do Sistema S. Em 2014 essas instituições receberam R\$ 2,6 bilhões. Agora em 2017, decorridos os nove primeiros meses do ano, apenas R\$ 57 milhões.

<sup>20</sup> A modalidade de aplicação indica como os recursos serão aplicados: de forma direta pelo governo federal; por transferências a entidades privadas sem fins lucrativos; por governos estaduais; por municípios.



Também vale destacar que entidades mantenedoras de instituições privadas, que haviam recebido R\$ 931,7 milhões em 2015, no corrente exercício receberam apenas R\$ 65 milhões.

**Tabela 4: Pronatec – valores pagos por modalidade de aplicação e tipo de instituição recebedora**

*Orçamento Fiscal e da Seguridade – Em R\$ 1,00*

Ano	Transferência a instituições privadas sem fins lucrativos	Aplicações diretas <sup>4/</sup>	Entidades mantenedoras (instituições Privadas) <sup>1/</sup>	Transferência a Estados e ao DF	Transferência a Municípios
2011 <sup>1/</sup>	208.261.705	0	0	0	0
2012	1.241.426.564	0	0	92.648.000	0
2013 <sup>2/</sup>	2.065.021.070	384.785.284	51.681.164	241.407.195	14.681.000
2014	2.581.208.152	1.006.867.021	644.920.317	104.847.363	5.493.650
2015	1.321.393.229	742.565.752	931.691.314	97.946.084	16.704.815
2016	737.999.990	587.719.640	485.096.160	667.356.836	57.631.695
2017 <sup>3/</sup>	57.000.000	360.844.206	65.291.573	21.712	1.161.580

Fonte: Siga Brasil; leis orçamentárias anuais; e SIGEF/FNDE.

<sup>1/</sup> Para 2011 e 2012, e para as entidades mantenedoras, as informações foram obtidas no Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) do FNDE.

<sup>2/</sup> A partir de 2013, as informações foram obtidas a partir do plano orçamentário (classificação que não consta da lei orçamentária).

<sup>3/</sup> Informações atualizadas até 30 de setembro de 2017.

<sup>4/</sup> Valores já deduzidos daqueles destinados às entidades mantenedoras.

Por sua vez, a Tabela 5 apresenta as transferências efetuadas para cada um dos quatro serviços autônomos atuantes no Pronatec, com destaque para o Senai e para o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac).



**Tabela 5: Pronatec – instituições privadas sem fins lucrativos que receberam recursos**

*Orçamento Fiscal e da Seguridade – Em R\$ 1,00*

Ano	SENAI	SENAC	SENAT	SENAR
2011 <sup>1/</sup>	125.517.511	82.744.193	0	0
2012	807.426.331	383.179.733	12.530.200	38.290.300
2013 <sup>2/</sup>	1.161.133.060	719.096.760	127.769.060	57.022.190
2014	1.553.903.802	836.137.030	120.953.790	70.213.530
2015	823.000.000	430.000.000	30.000.000	38.393.229
2016	540.606.810	149.393.180	3.000.000	45.000.000
2017 <sup>3/</sup>	30.000.000	27.000.000	0	0

Fonte: Siga Brasil; leis orçamentárias anuais; e SIGEF/FNDE.

<sup>1/</sup> Para 2011 e 2012, as informações foram obtidas no Sistema Integrado de Gestão Financeira (SIGEF) do FNDE.

<sup>2/</sup> A partir de 2013, as informações foram obtidas a partir do plano orçamentário (classificação que não consta da lei orçamentária).

<sup>3/</sup> Informações atualizadas até 30 de setembro de 2017.

Segundo o MEC, o Pronatec segue sendo implementado, pois há inclusive obrigações financeiras dos anos anteriores ainda em execução. A Tabela 6 traz os investimentos realizados em cada uma das cinco grandes iniciativas do programa no período de 2011 a 2016.

**Tabela 6: Investimentos e indicadores Pronatec - 2011 a 2016**

Iniciativa	Matrículas	Investimentos (Em R\$)
Acordo de Gratuidade	3.252.767	18,7 bi
Brasil Profissionalizado	537.032	1,3 bi
Bolsa-formação (Técnico e FIC)	4.657.583	11,3 bi
E-Tec	423.106	700 mi
Expansão da Rede Federal (Técnico e FIC)	857.373	6,5 bi
<b>Total</b>	<b>9.727.861</b>	<b>38,5 bi</b>

Fonte: SIMEC (\* Data da apuração do indicador: 31/12/2016). O indicador utilizado foi “matrículas efetivadas”, tendo em vista não haver no sistema o indicador de vagas para todas as iniciativas do programa. Considera-se que cada matrícula efetivada em um momento anterior foi uma vaga oferecida.



Essas são, em linhas gerais, as ações do Pronatec e sua evolução até o momento. Como a execução orçamentária evidenciou, o Programa sofreu forte restrição de recursos nos últimos dois anos. A ausência de uma fonte estável de recursos, situação que se mostra recorrente na execução de políticas públicas no Brasil, prejudica o planejamento da política a médio e longo prazos e coloca em dúvida a continuidade do Programa no alcance dos seus objetivos.



### Capítulo 3 – Demanda

Este capítulo trata do papel desempenhado pelos demandantes no âmbito do Pronatec e da avaliação deles em relação ao Programa.

Todas as avaliações dos demandantes expostas neste capítulo referem-se à ação Bolsa-Formação. A escolha desse objeto deu-se em função da materialidade da ação, que recebeu vultosa parte dos recursos do Pronatec. No período de 2011, início do Programa, a 2014, por exemplo, a Bolsa-Formação totalizou R\$ 8 bilhões, o que representou 78% das despesas totais do Pronatec nesse intervalo (R\$ 10,25 bilhões, vide tabela 6).

A Bolsa-Formação visa permitir o acesso gratuito aos cursos técnicos, FIC ou de qualificação profissional, ofertados por atores públicos e privados, com financiamento do MEC. Essa iniciativa foi o principal meio utilizado para ampliar o acesso gratuito à educação profissional e tecnológica em instituições públicas e privadas, utilizando a capacidade ociosa já existente nessas redes, a partir da oferta de vagas em cursos FIC.

#### 3.1. A Qualificação da Mão de Obra

O Pronatec surge com o objetivo de atender à demanda por mão de obra qualificada por meio da expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio e de cursos FIC para trabalhadores. Em 2011, ano de lançamento do Programa, levantamento da CNI indicou que 69% das empresas enfrentavam dificuldades para contratar mão de obra qualificada (CNI, 2011).

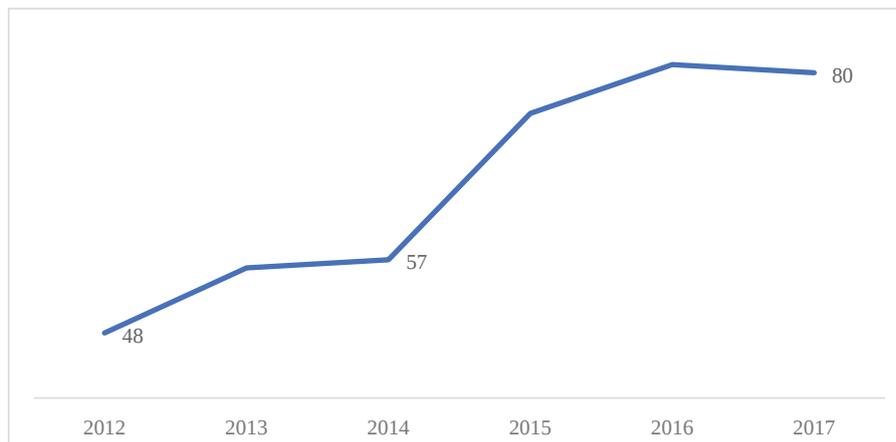
Essa realidade pouco se alterou ao longo do tempo. A carência de trabalhadores qualificados é um problema estrutural do mercado brasileiro e



contribui para a baixa produtividade do País. Qualificação e produtividade estão intrinsecamente relacionadas. A produtividade, por sua vez, leva à baixa competitividade internacional da economia brasileira. De acordo com o mais recente *ranking* da competitividade elaborado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa a crítica 80ª posição num ranking com 137 países, atrás de nações como Chile, África do Sul, México, Costa Rica, Colômbia, Peru e Uruguai. Nos últimos cinco anos, o país piorou 32 posições nesse *ranking*:



**Gráfico 1: Evolução da competitividade brasileira de 2012-2017**



Fonte: Fórum Econômico Mundial – *The Global Competitiveness Report 2012-2017*.

Alterar essa realidade é crucial para que a economia do País possa crescer, gerar riqueza. Ainda que outros fatores concorram para a baixa produtividade brasileira (como as instituições e a infraestrutura), entre os fatores de produção, a mão de obra tem papel de destaque. Nesse sentido, a educação e qualificação dos trabalhadores são essenciais para reverter esse quadro.

Vale mencionar, por fim, a relação entre a baixa qualificação da mão de obra nacional e o problema da elevada rotatividade no mercado de trabalho



brasileiro. Isso porque, a baixa qualificação torna menos custoso ao empregado mudar de emprego, o que estimula a rotatividade. E, por outro lado, a elevada rotatividade desestimula o empregador e investir na qualificação do empregado, gerando um círculo vicioso que onera o País.

### 3.2. O Papel dos Demandantes no Pronatec

Os demandantes são um dos principais atores envolvidos no Pronatec, pois são responsáveis pela mobilização, arregimentação e seleção de candidatos à Bolsa-Formação, em parceria com órgãos da administração pública federal direta e indireta e entes federados habilitados pelo MEC.

Cada demandante tem suas especificidades, que variam conforme o público a ser atendido. Assim, cada demandante aplica critérios distintos a fim de assegurar a distribuição das vagas pactuadas para o público que deseja focalizar. Os demandantes são, portanto, os responsáveis por diagnosticar as necessidades de qualificação do seu público-alvo, definindo cursos, áreas geográficas e outros elementos delimitadores de seu segmento específico.

Daí, conclui-se que a condicionante primeira para que o Programa atinja seu objetivo de qualificação profissional é o diagnóstico preciso da carência de mão de obra qualificada em determinada região, ou seja, a focalização do público feita inicialmente pelos demandantes.

Aos parceiros demandantes cabe, dentre outros<sup>21</sup>:

- a) **informar os parceiros ofertantes quanto às demandas específicas de seu público;**

<sup>21</sup> Resolução CD/FNDE nº 3, de 16 de março de 2012.



- b) **divulgar** a Bolsa-Formação em seu âmbito de atuação, amplamente e em conjunto com os parceiros ofertantes, informando potenciais beneficiários quanto aos objetivos e características dos cursos a serem ofertados;
- c) **coordenar a mobilização, arregimentação e seleção de candidatos** à Bolsa-Formação em seu âmbito de atuação;
- d) **realizar a pré-matrícula** dos selecionados da Bolsa-Formação em turmas registradas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), sendo a realização da pré-matrícula atribuição exclusiva do parceiro demandante;
- e) **informar à Setec/MEC o perfil dos beneficiários** bem como os mecanismos que serão utilizados no processo seletivo.

Os órgãos e entidades da administração pública federal que aderirem à Bolsa-Formação como demandantes podem, se necessário, contar com a **colaboração dos estados**, dos **municípios** e de organizações da sociedade civil na arregimentação, seleção e pré-matrícula de beneficiários da Bolsa-Formação.

Compõem o grupo de demandantes as Secretarias de Educação dos estados e do Distrito Federal, bem como diferentes ministérios federais<sup>22</sup>, entre outros órgãos e entidades da administração pública que aderirem à iniciativa. Em 2015, existiam 42 parceiros demandantes (27 secretarias estaduais e do Distrito Federal e 15 ministérios), com destaque para o MDS, o Ministério da

<sup>22</sup> Atualmente, os seguintes ministérios são demandantes do Programa: MEC; MDS; Ministério da Cultura; Ministério da Justiça; Secretaria de Direitos Humanos; Ministério das Comunicações; Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República; Ministério do Turismo; Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; Ministério do Desenvolvimento Agrário; Ministério do Trabalho; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Defesa; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério da Saúde.



Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC), e o Ministério do Trabalho (MT).

### 3.3. A Pactuação

A pactuação é o processo que visa equalizar a oferta e a demanda de vagas por cursos de formação profissional, considerando o perfil socioeconômico do público a que se destina e as reais oportunidades de trabalho em cada setor de atividade econômica ou segmento profissional. Ao final, o processo é estabelecido e registrado no Sistec.

O processo de pactuação representa um momento crítico e decisivo para o Programa, quando são confrontados ofertantes e demandantes, devendo sempre buscar o interesse público e retratar a real necessidade de mão de obra qualificada para a região, a fim de que se alcancem os objetivos almejados.

O processo é complexo, envolve demandantes, ofertantes e representantes do setor produtivo. Além disso, não há na legislação um critério objetivo que permita priorizar determinado curso ou região. Cabe ao MEC equalizar a oferta e a demanda e homologar a pactuação.

Desde o início do programa, o processo de pactuação sofreu modificações. No início, a pactuação era realizada tendo por base os cursos que os ofertantes estavam dispostos a disponibilizar de acordo com sua experiência e capacidade instalada, ou seja ‘cursos de prateleira’, na denominada ‘lógica ofertista’.

Com vistas a aperfeiçoar o modelo existente, a dinâmica do processo evoluiu para alinhar os cursos ofertados às necessidades de mão de obra qualificada em cada localidade. O processo passou a ser realizado em duas fases



distintas. Na **Fase 1**, denominada Demanda Identificada, os **demandantes** promovem o diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados. A construção do mapa de demanda, componente dessa fase, será abordada mais detalhadamente na seção seguinte.

Na **Fase 2**, os **ofertantes** registram as propostas de ofertas de vagas que porventura não foram atendidas na fase 1 e os demandantes avaliam e fazem a adesão a essas vagas. Em seguida, as vagas propostas são homologadas até o limite dos referenciais estabelecidos pelo MEC, para cada município, a cada período de pactuação. O referencial de vagas para a Bolsa-Formação em cada município é estabelecido de forma proporcional à População Economicamente Ativa (PEA).

### 3.4. O Mapa de Demanda Identificada

O diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados realizado pelos demandantes na Fase 1 do processo de pactuação (Demanda Identificada), leva em consideração o público-alvo, os cursos, a área geográfica, entre outros elementos. O resultado desse levantamento é consolidado no Mapa de Demanda Específica (MDE) de cada demandante.

É na Fase 1 que ocorre a articulação dos parceiros demandantes com a rede ofertante, bem como com representantes do setor econômico, como empresas, sindicatos, associações, no sentido de buscar alinhar os cursos a serem ofertados com a dinâmica do mercado de trabalho local, identificando instituições com potencial de contratações. O produto dessa fase conterà a quantidade de vagas em cada curso a ser ofertado em cada município, com



identificação da entidade ofertante e, quando for o caso, com indicação da instituição com interesse na mão de obra qualificada.

Os diversos MDEs são consolidados em ação conjunta da Setec/MEC com os parceiros demandantes, resultando no **Mapa da Demanda Identificada (MDI)**. O MDI sinaliza, teoricamente, as necessidades do mercado de trabalho e engloba todas as unidades federativas. Todo o processo de pactuação é operacionalizado por meio do Sistec.

Será abordada em seguida a construção do mapa de demanda de dois demandantes. Primeiro, o MDS, por ser o agente demandante mais expressivo na Bolsa-Formação e, após, o MDIC, por ser o que mostrou mais alta taxa de inserção do seu público no mercado de trabalho após a conclusão dos cursos da Bolsa-Formação.

No caso da construção do mapa de demanda do **MDS**, há a definição de um interlocutor do governo estadual para que este realize a articulação e mobilização com os municípios jurisdicionados para a implantação e execução do Pronatec. As prefeituras detêm papel de destaque na divulgação do Programa, mobilização do público, realização da pré-matrícula dos interessados e acompanhamento dos beneficiários durante os cursos de qualificação profissional. O interlocutor municipal também é responsável pela negociação com as unidades ofertantes de vagas de cursos de qualificação profissional e pela articulação com o empresariado local para inserção dos alunos no mercado de trabalho. Podem atuar junto aos interlocutores municipais os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS). A definição dos cursos leva em consideração ainda o perfil socioeconômico dos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico).



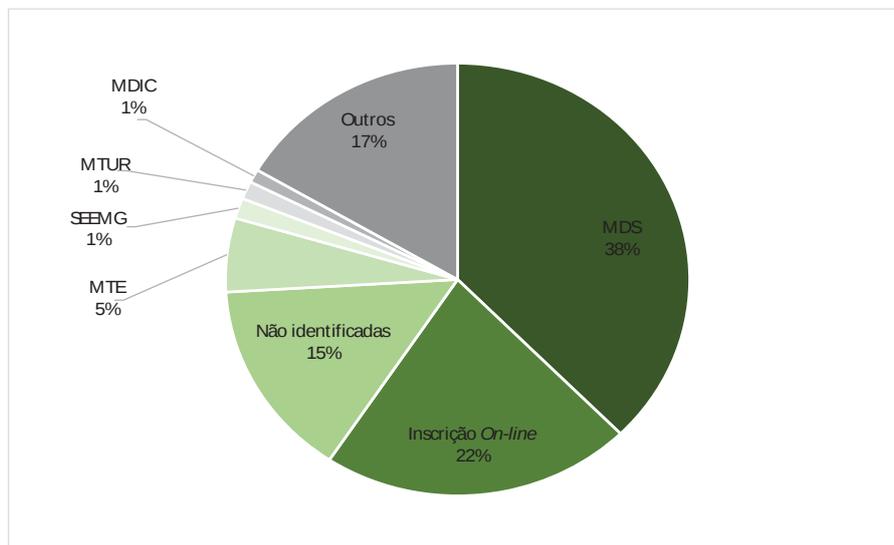
Já o **MDIC** busca retratar a real necessidade de mão de obra da indústria. Para isso, articula-se diretamente com as empresas, associações empresariais e representantes, que encaminham as demandas por qualificação (vagas, localidades e cursos) ao Ministério. Ou seja, a construção do mapa é orientada pela demanda.

Percebe-se a relevância desempenhada pelo mapa da demanda, pois é o indicador das necessidades do mercado. Um mapa adequado deve refletir a escassez da mão de obra qualificada por setor e região do País. Nesse sentido, a qualidade do mapa relaciona-se intrinsecamente às informações provenientes dos demandantes. A disponibilização e tempestividade das informações são igualmente relevantes para a efetividade do Programa, uma vez que o mapa deve refletir a necessidade atual ou futura do mercado. Um mapa desatualizado, ou seja, que reflita uma situação passada não condizente com a atualidade, não permite o alcance das finalidades do Programa, que incluem a inserção produtiva do trabalhador.

### 3.5. Avaliação dos Demandantes

Nesta seção serão abordadas as avaliações realizadas pelos demandantes MDS e MDIC a respeito do programa. Como mencionado, a escolha desses agentes deu-se em razão da preponderância do MDS como demandante (38% das matrículas na Bolsa-Formação no período de 2011-2015, vide gráfico 2) e, no caso do MDIC, pela alta taxa de inserção do seu público no mercado de trabalho.



**Gráfico 2: Matrículas por demandante da Bolsa-Formação – 2011 a 2015**

Fonte: TCU (2016b).



### 3.5.1. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços (MDIC)

O MDIC, embora tenha pequena participação entre os demandantes – em torno de 1% no período de 2011 a 2014 (gráfico 3), destaca-se pela alta taxa de inserção do seu público no mercado de trabalho após a realização dos cursos Pronatec. De acordo com levantamento do Tribunal de Contas da União (TCU), essa taxa passa de 60% e em alguns casos alcança 90% (TCU, 2016b). Nesse sentido, é oportuno considerar a *expertise* do Ministério no programa, bem como a sua avaliação.

Em audiência pública sobre o Pronatec para a instrução deste relatório, o representante do MDIC ressaltou a importância da realização do mapa de demanda por meio de contato direto com o setor produtivo.

Como abordado no tópico a respeito da construção do mapa de demanda, após as experiências iniciais, o MDIC passou a entrar em contato



direto com as empresas com o objetivo de capturar as reais necessidades do mercado. As demandas por vagas são vinculadas ao Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa demandante. As empresas especificam o curso, a quantidade demandada de mão de obra, o conteúdo do curso, entre outras informações. Após isso, o Ministério encaminha seu mapa de demanda ao MEC para o processo de pactuação.

Com relação ao mapa de demanda e ao processo de pactuação, o MDIC ressaltou que, apesar de todo o esforço empreendido, apenas um pequeno percentual das vagas levantadas pelo Ministério era pactuado pelo MEC. O representante do MDIC considerou tal ocorrência uma falha, uma vez que eram vagas com altas chances de serem preenchidas caso houvesse a mão de obra qualificada.

Ainda com relação ao mapa de demanda, o MDIC demonstrou a necessidade de que o processo de pactuação seja mais eficiente no sentido de acompanhar as mudanças na demanda do mercado. A morosidade no processo de pactuação pode prejudicar a efetividade do Programa em empregar os egressos. Diante disso, o Ministério está desenvolvendo uma plataforma *online*, o Supertec, que pretende reunir demandantes, ofertantes e beneficiários. Com a plataforma, espera-se tornar o mapeamento da demanda mais adequado à realidade do mercado e mais eficiente ao disponibilizar em tempo real as demandas.

O representante do MDIC abordou a frequente falta de adequação do conteúdo dos cursos às necessidades do mercado e, ainda, a ausência de conhecimento do aluno com relação ao conteúdo do curso. Segundo o ministério, 80% das vagas do MDIC foram para o Sistema S, pois parecia haver falta de interesse das redes públicas de ensino técnico em alterar seus currículos



para atender ao mercado. Nesse sentido, o ministério entende ser necessário maior adequação desses cursos às necessidades do setor.

Com relação às constatadas dificuldades dos alunos em acompanhar os cursos, o MDIC sugeriu a realização de um nivelamento inicial de modo a alinhar o aluno ao curso mais adequado ao seu perfil. Isso contribuiria, inclusive, para a redução da elevada evasão em alguns cursos.

O representante do MDIC resumiu quatro pontos fundamentais para dar efetividade ao Pronatec: é necessário encontrar a pessoa certa para fazer o curso (correto nivelamento inicial); oferecer o curso certo (curso alinhado com o mercado); situado no local certo (curso onde há empresas que irão absorver a mão de obra ou onde existam arranjos produtivos locais); e levar em conta o desenvolvimento de habilidades ligadas ao comportamento do trabalhador (aspectos não só técnicos, mas habilidades socioemocionais também) e ao empreendedorismo.

Por fim, o MDIC destacou que duas em cada três empresas de seu âmbito de atuação enfrentam dificuldades para contratar mão de obra qualificada. Isso demonstra a essencialidade do Programa para a economia brasileira. Além disso, o Pronatec contribui para reduzir o Custo Brasil. O Ministério defendeu, assim, que o Programa deve ser avaliado em termos de empregabilidade e renda.

### **3.5.2. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS)**

Como já mencionado, o MDS tem papel de destaque dentre os demandantes, pois até 2016 foi o mais expressivo deles. O Pronatec foi empregado como estratégia para inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), gerido pelo Ministério. Nesse caso, a maior parte da oferta



de cursos de qualificação centrava-se no público inscrito no CadÚnico do governo federal, preferencialmente os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Além das matrículas realizadas no âmbito do Pronatec BSM, o MDS tem as seguintes modalidades no programa:

#### Quadro 4: Matrículas por modalidades do Pronatec MDS

Modalidade	Número Absoluto (2012-2015)	Percentual
Brasil Sem Miséria	1.796.932	97,06%
Pronatec Mulheres Mil	50.167	2,71%
Pronatec Vira Vida	2.366	0,13%
Sistema Socioeducativo	1557	0,08%
Ambiental	272	0,01%
<b>Total</b>	<b>1.851.294</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Sistec/MEC – Janeiro de 2016.

O Ministério foi importante no início do Programa para articulação, mobilização e identificação de parceiros (ministérios, ofertantes, gestores estaduais e municipais) e do público-alvo; e para sensibilização dos gestores locais.

A capilaridade da rede de assistência social, por meio dos órgãos estaduais e municipais, contribuiu para a focalização do Programa. Essas redes foram fundamentais para identificação de públicos específicos, com vulnerabilidades além da pobreza, em modalidades exclusivas, como o Mulheres Mil e Vira Vida<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> O Programa Mulheres Mil tem como um dos eixos o combate à violência doméstica contra mulher, e o Vira Vida, adolescentes e jovens em situação de exploração sexual.



No período de 2012 a 2015, o Pronatec BSM proporcionou a matrícula de 1,85 milhão de indivíduos em cursos FIC, com carga horária média de 200h. No ano de 2016, o contingente de vagas e matrículas ofertadas foi bastante reduzido, em função da restrição orçamentária e financeira sofrida. Em 2017, o Pronatec passou a integrar as ações de inclusão social e produtiva no eixo de Qualificação Profissional do **Plano ProgreDir**.

Com relação ao mapa de demanda, o MDS baseia-se em informações levantadas pelas prefeituras municipais, por meio da rede de assistência social. De acordo com o Ministério, espera-se que essas instituições se articulem com o setor produtivo, secretarias de planejamento, Sistema Nacional de Empregos (SINE), entre outros, para levantar as demandas. Para auxiliar a elaboração do levantamento das vagas para especificação da demanda, o MDS também disponibilizou a seus parceiros, por meio de página na internet, informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Na definição das vagas, o Ministério buscou garantir a interiorização da oferta de cursos e a ampliação do acesso do público em vulnerabilidade a oportunidades de inclusão produtiva.

Na audiência pública sobre o Pronatec realizada em 25 de setembro deste ano na CE, a representante do MDS relacionou as seguintes dificuldades enfrentadas pelo Ministério na execução do programa:

- a) dificuldades de interlocução com as esferas estadual e municipal;
- b) falhas no Sistec;
- c) tempo exíguo para o alinhamento dos diferentes interesses;
- d) ausência de equipes treinadas para execução do programa nos municípios;



- e) ausência de controle do governo federal sobre os ofertantes;
- f) postura conservadora e inflexível dos ofertantes levando ao desalinhamento dos cursos com o mercado.

Nesse contexto, o MDS sugeriu os seguintes pontos para aperfeiçoamento do Programa:

- a) retomada da interlocução próxima e frequente com os gestores estaduais e municipais, instituições ofertantes e demandantes nacionais;
- b) planejamento e cumprimento do cronograma de execução das ações previstas no Pronatec (pactuação, pré-matrículas, matrículas, início e fim dos cursos, entre outros), com divulgação prévia a todos os atores envolvidos;
- c) acolhimento das demandas oriundas dos municípios que reflitam a realidade e as necessidades do mercado local;
- d) melhorias operacionais no Sistec;
- e) qualificação dos executores do Programa nas pontas (estados e municípios), melhorando a qualidade de suas ações;
- f) reavaliação da participação do MDS enquanto demandante de vagas e público, como no processo anterior, considerando-se o universo do público, sua diversidade e a capilaridade dos equipamentos públicos de assistência social com experiência acumulada no Programa;
- g) proposta de pagamento aos ofertantes pela empregabilidade do egresso.



## Capítulo 4 – Oferta

Neste capítulo, abordaremos inicialmente a oferta do Pronatec no País a partir da apresentação de dados referentes a iniciativas a ele relacionadas.

Posteriormente, traremos dados sobre os três principais atores da oferta: o Senai, que foi o grande protagonista no oferecimento de cursos FIC; os institutos federais, que atenderam a maior parte da demanda em termos de ensino técnico; e o MEC, que coordena o programa.

### 4.1. Iniciativas do Pronatec

#### 4.1.1. Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Com origem no início do século XX, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica foi reestruturada pela referida Lei nº 11.892, de 2008, que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – ou simplesmente Institutos Federais (IF), a partir de vários centros federais de educação tecnológica (CEFETs), de unidades descentralizadas de ensino, de algumas escolas técnicas e agrotécnicas federais e de escolas vinculadas a universidades federais. Atualmente, a rede é composta por 38 Institutos Federais, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), pelo Cefet Celso Suckow da Fonseca (RJ), pelo Cefet de Minas Gerais, por 25 escolas técnicas que permaneceram vinculadas a universidades e pelo tradicional Colégio Pedro II. Nos seus diversos *campi*, a rede federal atende 568 municípios. O orçamento anual atinge R\$ 17 bilhões, entre recursos de custeio e de investimentos.

Segundo o MEC, entre 2003 e 2016, foram construídas, no âmbito da rede federal, “mais de 500 novas unidades referentes ao plano de expansão



da educação profissional, totalizando 644 *campi* em funcionamento”. Vê-se, assim, que a retomada da expansão da rede federal, com marco na mencionada Lei nº 11.195, de 2005, antecedeu a criação do Pronatec<sup>24</sup>.

Conforme dados oficiais, dos 2,7 milhões de matrículas em cursos técnicos atribuídos ao Pronatec entre 2011 e 2015, 34,6% foram feitas nas unidades da rede federal. Contudo, das 6,6 milhões de matrículas totais (cursos FIC e técnicos), igualmente atribuídas ao Pronatec no mesmo período, apenas 11,4% foram feitas em estabelecimentos da rede federal<sup>25</sup>.

#### 4.1.2. Acordo de Gratuidade

O Acordo de Gratuidade (AG) com o Sistema S foi estabelecido pelo MEC e os SNA em 2008. Por meio dos Decretos nºs 6.633 e 6.635, ambos de 5 de novembro, o Senac e o Senai, respectivamente, comprometeram-se a vincular o valor correspondente a dois terços de sua receita líquida da contribuição compulsória geral para vagas gratuitas em cursos e programas de educação profissional. Essa vinculação seria atingida, de modo progressivo, a cada ano, até ser integralizada em 2014.

A Lei nº 12.513, de 2011, ao criar o Pronatec, não menciona expressamente esse acordo. Contudo, o MEC tem apresentado o AG como ação integrante do Programa e contabiliza entre seus resultados as vagas dele decorrentes. O público-alvo são pessoas de baixa renda, preferencialmente trabalhadores.

Cabe lembrar que nem todas as atividades educacionais das entidades do Sistema S são desenvolvidas na linha do Pronatec. Assim, outro ponto

<sup>24</sup> Dados divulgados em <http://portal.mec.gov.br/pronatec> Acesso: outubro de 2017.

<sup>25</sup> *Ibid.*



decorrente do AG consiste na aplicação de um terço dos recursos destinados a serviços sociais pelo Serviço Social da Indústria (SESI) e pelo Serviço Social do Comércio (SESC) em atividades de educação, sendo que metade desses recursos deve financiar atividades gratuitas.

Recente auditoria realizada pelo TCU (2017) indicou alguns problemas na implementação do AG. Um deles consiste na demora do MEC em verificar o cumprimento dos termos acordados. Dessa forma, o Tribunal levantou a hipótese da existência de sobreposição das matrículas geradas pelo AG com outras pagas e advindas da Bolsa-Formação. Houve ainda forte crítica dos auditores a respeito da metodologia adotada pelas entidades do Sistema S para a apuração dos valores financeiros referentes ao acordo. No caso do Senai, o cálculo feito por modalidade, não considerando o custo real dos cursos, tenderia a superestimar o total dos valores aplicados na gratuidade. Nesse sentido, o Tribunal defendeu a ideia de apropriação das despesas por eixo tecnológico. As entidades ofertantes, porém, alegaram que essa metodologia aumentaria muito os seus custos.

Em seu voto, a Ministra Relatora da auditoria, Ana Arraes, apresentou o entendimento de que “já se viabilizou a apresentação de metodologia alternativa capaz de neutralizar a diferença de custo entre os cursos (...) por meio da adoção de fator de ponderação aplicado para essa correção, por exemplo, a partir de um levantamento amostral do custo das turmas de cursos por eixo tecnológico”. Entendeu, ainda, que “cabe às entidades apresentar solução que lhes seja mais econômica e que satisfaça os requisitos de compatibilidade de custos para a apuração da gratuidade, dentro de seu poder discricionário”. (TCU, 2017)



#### 4.1.3. Brasil Profissionalizado

Trata-se de outra iniciativa que antecedeu à criação do Pronatec. O Brasil Profissionalizado foi instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, com o fim de fortalecer o ensino médio integrado à educação profissional nas redes estaduais e do Distrito Federal. Os municípios também podem apresentar proposta ao MEC para receber apoio financeiro do programa. Os recursos são utilizados para a construção, ampliação e equipagem das redes de educação profissional dos entes subnacionais, bem como para a qualificação de seus profissionais da educação, mediante a transferência de recursos por meio de termo de compromisso (por convênio até 2011). Os recursos transferidos não podem ser utilizados para pagamento de profissionais da educação. Para participar da iniciativa, os entes federados devem aderir formalmente ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de que trata o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007.

Cada proposta de transferência de recursos deve ser acompanhada de diagnóstico do ensino médio e conter a descrição detalhada do projeto pedagógico da instituição de ensino a ser beneficiada, bem como outras informações sobre a capacidade instalada e a projeção de oferta de vagas nos anos seguintes. O MEC também exige orçamento detalhado por item de dispêndio, bem como o cronograma de atividades.

De 2007 até janeiro de 2016, o Brasil Profissionalizado atendeu instituições de educação profissional de 24 estados. Foram concluídas 342 obras, sendo 86 novas escolas e 256 ampliações e/ou reformas. Foram entregues, ainda, 635 laboratórios para aulas práticas.



Levantamento de fiscalização empreendida pelo TCU (2015) identificou problemas na execução da iniciativa, como obras atrasadas, paralisadas ou canceladas, projetos inadequados, material sem utilização e ausência de prestação de contas dos recursos recebidos. Houve questionamento também sobre a fidedignidade das matrículas apresentadas, entre outras razões devido a seu registro no Sistec ser feito pelos estados, por meio de sistemas próprios.

#### **4.1.4. Rede e-Tec Brasil**

Por meio da Rede e-Tec Brasil, criada pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, são oferecidos gratuitamente cursos técnicos e de qualificação profissional, na modalidade a distância. Participam as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as unidades de ensino dos SNA e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino. A oferta predominante tem sido de cursos técnicos subsequentes.

O MEC implantou a Rede e-Tec Brasil por meio de adesão formal das instituições interessadas, as quais, para integrá-la, devem constituir polos de apoio presencial para a execução de atividades didático-administrativas de suporte aos cursos ofertados. Os polos devem contar com espaço físico adequado, infraestrutura e recursos humanos necessários ao desenvolvimento das fases presenciais dos cursos e projetos da Rede, inclusive para o atendimento dos estudantes em atividades escolares presenciais previstas na legislação vigente. Em 2014, o total de polos ativos chegou a 809, caindo para 448 em 2015, com redução de quase metade das vagas.



Para o financiamento dos cursos é utilizada, como valor de referência, a importância máxima de R\$ 4,50 hora-aluno.

Com o fim de identificar as potencialidades e fragilidades da oferta de cursos e polos da educação a distância, a Setec/MEC criou o Sistema de Acompanhamento e Avaliação do e-Tec Brasil (SAAS). Em 2010, portanto, antes da criação do Pronatec, foi realizada a primeira avaliação-piloto de cursos e polos por coordenadores, professores, tutores e estudantes. O Quadro 5 mostra os pontos de avaliação abrangidos pelo SAAS.



**Quadro 5: Roteiro de Avaliação da Rede e-Tec – SAAS**

<b>Foco</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Tópico</b>
<b>Curso</b>	Formatação e implantação	Projeto pedagógico
		Currículo
		Articulação com outros programas
		Atividades acadêmicas
		Estágios curriculares e certificação
		Comprometimentos com o curso
	Coordenação	Atuação do coordenador do polo
		Articulação instituição ofertante X polo
		Acompanhamento dos estudantes
	Infraestrutura	Recursos materiais
		Secretaria do curso
		Condições de trabalho
	Pessoal	Capacitação e articulação
		Recursos humanos (apoio recebido)
	AVEA	Ambiente virtual de ensino-aprendizagem
	Corpo discente	Motivação
		Esforço
Tempo dedicado ao curso		
<b>Polo</b>	Infraestrutura	Instalações físicas
		Recursos tecnológicos
		Disponibilidade de equipamentos
	Biblioteca	Acesso aos materiais didáticos
		Disponibilidade
	Laboratórios	Laboratório(s) do polo
		Laboratório(s) itinerante(s)
	Pessoal	Recursos humanos do polo
Quantidade		
Capacitação		
<b>Discentes</b>	Material didático	Frequência de uso
		Qualidade da informação
		Avaliação global
	Plano de ensino	Objetivos e carga horária da disciplina
		Critérios de avaliação de desempenho
		Estratégias de ensino
		Atividades desenvolvidas
	Corpo pedagógico (professores e tutores)	Busca por atendimento
		Professor da disciplina (interações)
		Tutores a distância (atendimento prestado)
Tutores presenciais (atendimento prestado)		

**Fonte:** Sistema de Acompanhamento e Avaliação dos Cursos da Rede e-Tec Brasil.



SF/17514.07971-56



Disponível em: <http://moodle.saas.etc.ufsc.br/saas/moodle/mod/page/view.php?id=3>  
Acesso em outubro de 2017.

#### 4.1.5. Bolsa-Formação

Desde a criação do Pronatec, a Bolsa-Formação apresentou-se como única ação que teve caráter propriamente inovador, em contraste com iniciativas que já vinham sendo executadas, o que justifica uma abordagem mais detida de seu funcionamento<sup>26</sup>.

Uma vez que a gestão dos recursos e das vagas correspondentes ao Acordo de Gratuidade encontra-se a cargo das entidades do Sistema S, ressalta-se o peso da Bolsa-Formação nas ações do MEC no âmbito do Pronatec: quase 72% das matrículas e 57% dos recursos do programa. A evolução das matrículas no Pronatec e na Bolsa-Formação por ano, de 2011 a 2016, é mostrada nos gráficos 3 e 4.



<sup>26</sup> Os principais documentos de regulamentação da matéria foram as Portarias do MEC nº 185, de 12 de março de 2012; nº 168, de 7 de março de 2013; e nº 817, de 13 de agosto de 2015.

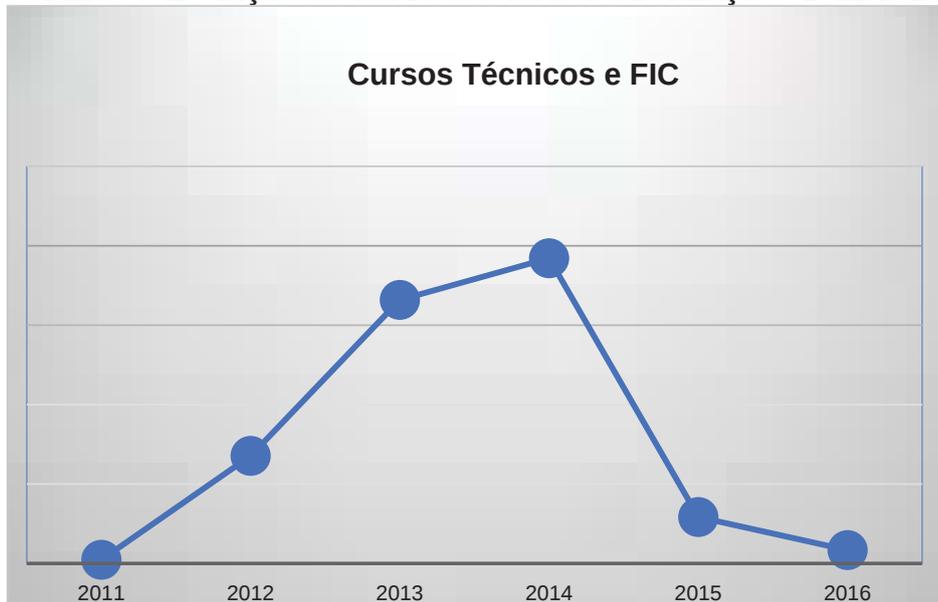


**Gráfico 3: Evolução das Matrículas no Pronatec 2011 – 2016\***



Fonte: Setec/MEC, até set/2017. \* 30% em cursos técnicos, 70% em cursos de qualificação.

**Gráfico 4: Evolução das matrículas na Bolsa Formação – 2011-2016**



Fonte: Setec/MEC.



Conforme o beneficiário, a Bolsa-Formação pode ser da categoria Estudante ou Trabalhador, como sintetiza o Quadro 6.

**Quadro 6**  
**Categorias da Bolsa-Formação**

<b>Bolsa-Formação Estudante</b>	<b>Bolsa-Formação Trabalhador</b>
<p>Destinada a alunos de:</p> <p>1) cursos de educação profissional técnica de nível médio:</p> <p>a) na forma concomitante, para estudantes em idade própria;</p> <p>b) na forma concomitante ou integrada, na modalidade Educação de Jovens e Adultos;</p> <p>c) na forma subsequente, para estudantes que concluíram o ensino médio; e</p> <p>2) cursos de formação de professores em nível médio na modalidade normal.</p>	<p>Destinada aos trabalhadores em geral e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, para cursos FIC ou de qualificação profissional.</p>

Os cursos técnicos ofertados pela Bolsa-Formação devem constar do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT), organizado pelo MEC. Além disso, admitem certificação intermediária, que deverá ser equivalente a um curso FIC ou a uma ocupação prevista na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Já os cursos FIC ofertados por meio da Bolsa-Formação devem constar do Guia Pronatec de Cursos FIC, editado pela Setec/MEC.

Os cursos da Bolsa-Formação são oferecidos em treze eixos tecnológicos: 1) Ambiente e Saúde; 2) Controle e Processos Industriais; 3) Desenvolvimento Educacional e Social; 4) Gestão e Negócios;



5) Informação e Comunicação; 6) Infraestrutura; 7) Militar; 8) Produção Alimentícia; 9) Produção Cultural e Design; 10) Produção Industrial; 11) Recursos Naturais; 12) Segurança; 13) Turismo, Hospitalidade e Lazer.

No âmbito da Bolsa-Formação, podem ser aproveitados saberes e competências reconhecidos em processos formais de certificação profissional, assim como conhecimentos adquiridos em etapas ou módulos concluídos em outros cursos técnicos e em cursos FIC, mediante comprovação formal ou avaliação de conhecimento.

Adicionalmente, a Portaria MEC nº 817, de 2015, criou a possibilidade de os cursos oferecidos comporem itinerários formativos, a serem organizados pelas instituições de ensino. Também foi prevista a criação de Itinerários Formativos de Aprendizagem, com carga-horária mínima de 400 horas.

Em relação à finalidade do pagamento, a Bolsa-Formação pode ser destinada para:

- 1) custeio de todas as despesas relacionadas ao curso por estudante, incluindo eventual assistência estudantil<sup>27</sup> e insumos<sup>28</sup> necessários para a participação nos cursos, no caso de cursos ofertados pelas instituições públicas e pelos SNA;

<sup>27</sup> Não há definição sobre o valor a ser destinado à assistência estudantil (alimentação e transporte), que pode ser prestada diretamente ou em pecúnia. Segundo apurado pelo TCU (2016a), a maioria das instituições de ensino adotou o valor de R\$ 2,00 por aula-hora. A auditoria do Tribunal identificou que a maioria das instituições de ensino não deduziam as faltas dos alunos nesse pagamento em pecúnia. Ademais, as instituições ofertantes interrompiam o pagamento desses valores nas situações de abandono, mas, como no caso das faltas, não devolviam os respectivos valores ao erário. O TCU apurou ainda, junto a gestores e especialistas, que esse auxílio é relevante para a redução da evasão.

<sup>28</sup> Materiais didáticos, materiais escolares gerais e específicos e uniformes, quando adotados pela instituição de ensino, e, por opção do ofertante, seguro contra acidentes pessoais para os beneficiários.



- 2) pagamento de bolsa de estudo na forma de mensalidades, no caso de cursos técnicos subsequentes ofertados por instituições privadas;
- 3) custeio de bolsa de estudo na forma de mensalidades, no caso de cursos técnicos concomitantes ofertados por instituições privadas de educação profissional técnica de nível médio, incluindo eventual assistência estudantil<sup>29</sup>.

Todas as fases da execução da Bolsa-Formação são controladas pelo Sistec/MEC, o que inclui a pactuação; o cadastro de instituições de ensino, cursos e turmas; a frequência dos alunos; a expedição de diplomas e certificados; o cancelamento de matrículas; e as desistências.

As unidades de ensino devem registrar mensalmente, no Sistec, a frequência e a situação de matrícula de todos os beneficiários da Bolsa-Formação, para a continuidade da liberação do repasse de recursos. O estudante deve confirmar sua frequência, diretamente no Sistec, após o registro de frequência pela instituição ofertante, por meio de senha pessoal, confidencial e intransferível, com periodicidade variável, conforme a natureza do curso e da instituição. Essa reconfirmação periódica de frequência foi instituída pela Portaria MEC nº 817, de 2015.

O valor a ser pago pela Bolsa-Formação é definido pelo Poder Executivo, para os cursos ofertados por meio de processo de pactuação de vagas; ou proposto pelo ofertante, com aprovação da Setec/MEC, conforme procedimentos definidos em edital específico. O valor da hora-aluno vigente

<sup>29</sup> É vedada a cobrança de quaisquer taxas, mensalidades ou contribuições relativas à prestação do serviço aos estudantes, incluindo as taxas para expedição e registro de diploma ou certificado e outras previstas para os demais alunos da instituição.



em cursos presenciais é R\$ 10,00, cifra que não considera as especificidades de cada curso, como carga horária, eixo tecnológico e insumos adequados<sup>30</sup>.

Para efeito do cálculo do montante de recursos a ser repassado, as matrículas em cada curso são convertidas em horas-aluno. O total de horas-aluno de um curso ofertado por uma unidade de ensino corresponde ao produto das matrículas do curso pela sua carga-horária total, em horas de sessenta minutos.

Para os cursos técnicos, o pagamento da Bolsa-Formação é realizado a partir da carga-horária mínima estabelecida no CNCT, exceto para os cursos ofertados na modalidade EJA, nos quais é financiada, no máximo, a carga horária de duas mil e quatrocentas horas.

Nos cursos técnicos e FIC pode haver repasse de recursos para ofertas com carga horária até vinte por cento além da carga horária mínima prevista, respectivamente, no CNCT e no Guia Pronatec de Cursos FIC.

Para efeito de repasse de recursos, apenas são contabilizadas as matrículas reconfirmadas pela unidade de ensino no Sistec, ao se atingirem entre 20% e 25% da integralização da carga-horária total de curso FIC e entre 20% e 25% da integralização da carga-horária dos quatro primeiros meses de curso técnico. Assim, o total de recursos a ser repassado é proporcional ao número de matrículas reconfirmadas. No caso de desistência, as vagas podem ser ocupadas por outros estudantes.

Nas matrículas feitas a partir do primeiro semestre de 2016, por determinação da Portaria MEC nº 817, de 2015, o repasse de valores passou a

<sup>30</sup> Essa questão foi apontada por auditorias da Controladoria Geral da União (CGU) e do TCU, mas, ao que parece, não foi objeto de mudança por parte do MEC.



considerar o Índice Institucional de Conclusão (IC), indicador verificado semestralmente em cada unidade de ensino e obtido pela relação entre os concluintes e o total de matrículas realizadas nas turmas, considerando somente os cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação, cuja conclusão tenha se dado no semestre em questão. Assegura-se o financiamento integral da carga horária dos cursos para unidades de ensino que alcançarem índice igual ou superior ao IC de referência, que corresponde a 85% de concluintes. Para as instituições que não alcançarem o IC de referência, a diferença entre o IC obtido pela unidade de ensino e o índice de 85% será convertida em horas-aluno e deverá ser compensada pela instituição de ensino, pela oferta de horas-aluno devidas, gratuitamente, na pactuação de vagas seguinte, ou pela devolução dos valores referentes às horas-aluno devidas ao FNDE, quando da prestação de contas<sup>31</sup>.

No pagamento das mensalidades para instituições privadas, o respectivo valor da mensalidade abarca todos os encargos educacionais cobrados dos estudantes não bolsistas e considera todos os descontos regulares e de caráter coletivo oferecido pela instituição, inclusive aqueles concedidos em virtude de pagamento pontual, sendo vedada a cobrança de quaisquer taxas relativas à prestação do serviço aos alunos Pronatec. O pagamento dos valores é realizado em parcelas, pelo FNDE, a partir de solicitação da Setec/MEC, diretamente às entidades mantenedoras das instituições privadas. O pagamento é realizado mediante matrícula e somente após a confirmação da matrícula e frequência de cada beneficiado informadas pela instituição de ensino e validadas pelo estudante mensalmente, com acesso ao Sistec por meio de senha pessoal e intransferível.

<sup>31</sup> O TCU (2016a) aprovou essa sistemática de controle, considerando-a mais objetiva e menos burocrática, no caso de não se atingirem as metas de conclusão dos cursos e de eventual obrigatoriedade da devolução de recursos da assistência estudantil em decorrência de faltas ou abandono de alunos.



Entre as razões para o cancelamento da Bolsa-Formação em curso presencial estão: ausência nos cinco primeiros dias consecutivos de aula; frequência menor que 50% ao completar 20% da carga horária total do curso FIC; frequência menor que 50% ao completar 20% da carga horária integralizada nos quatro primeiros meses do curso técnico; reprovação mais de uma vez, por nota ou frequência, numa mesma etapa ou módulo do curso técnico; falta de confirmação de frequência por três meses consecutivos, nos cursos ofertados por instituições privadas.

Cabe lembrar que o mínimo de 30% dos recursos financeiros da Bolsa-Formação deve ser destinado para as regiões Norte e Nordeste, conforme prevê o art. 6º, § 2º, da Lei nº 12.513, de 2011.

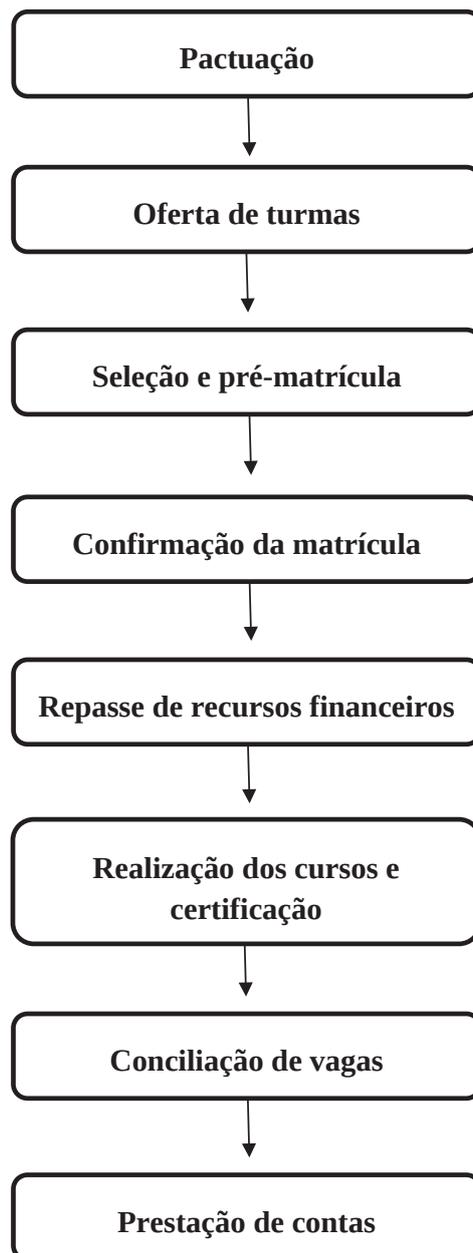
A Figura 2 mostra as etapas de desenvolvimento da Bolsa-Formação, da pactuação à prestação de contas.



SF/17514.07971-56



**Figura 2**  
**Fases de Execução do Bolsa-Formação**



A seguir, apresentaremos algumas considerações sobre os três principais atores da oferta do Programa: o MEC, que tem papel fundamental tanto no levantamento da demanda quanto na definição da oferta; o Senai, que é o maior ofertante de cursos FIC; e os IFs, que são os maiores ofertantes de cursos técnicos do Pronatec.

## 4.2. Os principais atores da oferta

### 4.2.1. MEC

O MEC é o órgão gestor do Pronatec, responsável pela implementação do Programa. A Setec/MEC é responsável por planejar, formular, coordenar e avaliar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica, em geral, e a oferta da Bolsa-Formação, em particular.

Dentre outras atribuições do MEC em relação ao Pronatec, cabe destacar as seguintes:

- a) habilitar os ofertantes;
- b) habilitar os demandantes;
- c) gerenciar o Sistec;
- d) pactuar as vagas;
- e) repassar recursos às instituições ofertantes (via FNDE);
- f) definir os cursos FIC e técnicos a serem ofertados pelo Programa;
- g) definir os eixos e cursos prioritários;
- h) avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação de recursos voltados à concessão da Bolsa-Formação;
- i) organizar a oferta de cursos segundo a capacidade de cada parceiro ofertante, com base nas especificidades expressas pelos



parceiros demandantes que organizam a mobilização, seleção e pré-matrícula de beneficiários.

Embora seja responsabilidade do MEC avaliar a eficiência, eficácia e efetividade da aplicação dos recursos da Bolsa-Formação, essa avaliação ainda não foi realizada pelo órgão. O único acompanhamento que efetivamente se deu referiu-se à evolução no número de matrículas.

Em audiência pública realizada em 25 de setembro deste ano na Comissão de Educação, Cultura e Esporte (CE) para instrução deste relatório de avaliação do Pronatec, o representante do MEC reiterou a necessidade de que o Programa seja avaliado sob duas dimensões distintas e complementares: uma social e uma produtiva. Segundo ele, algumas vertentes do Programa, como o Pronatec Prisional, não possuem como objetivo primeiro a empregabilidade. Na vertente Prisional, por exemplo, o objetivo maior é prevenir a reincidência no crime e reinserir socialmente o ex-detento, de modo que a empregabilidade não deve se constituir na única variável utilizada para a avaliação do Programa.

No mesmo sentido discorreu a titular da Setec/MEC, em audiência pública na CE em 9 de outubro deste ano, ao enfatizar que a avaliação de ações de cunho social, como a Bolsa Verde ou o Pronatec Mulheres Mil, não deve restringir-se à empregabilidade, mas sim abordar um conjunto de indicadores como, por exemplo, o incentivo ao desejo de continuar estudando. Na ocasião, a Secretária ressaltou que o Programa deve ser analisado dentro do contexto maior em que está inserido, no caso, a política de educação profissional e tecnológica (EPT), uma vez que o Pronatec existe para atender a essa política em suas diferentes dimensões.



Nas audiências públicas a respeito do Pronatec, foram levantados os seguintes pontos a respeito do Programa pelo MEC:

- a) a evasão no Programa deve ser diferenciada: há evasão não-financiada (que ocorre no início do curso, quando então não há pagamento para a instituição ofertante), e há aquela financiada parcial ou totalmente;
- b) o valor da hora/eixo tecnológico do curso, atualmente homogêneo, merece ser revisto (eixos da área de tecnologia, por exemplo, têm custo mais elevado do que eixos ligados à área de gestão).

Também foi abordada a carga horária dos cursos FIC, que, hoje, devem ter no mínimo 160 horas. Segundo a titular da Setec, essa exigibilidade tem por base o Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014. Na sua origem, estipulou-se que 20% da carga horária do curso técnico (800 horas) proporcionaria o patamar mínimo de qualidade necessário para um curso de qualificação, de onde decorrem as 160 horas definidas no Programa.

O MEC relacionou, ainda, as seguintes ações que vêm sendo tomadas no âmbito do Pronatec:

- a) avaliação dos ofertantes do Programa por meio de questionário;
- b) projeto-piloto em parceria com o MDIC para trabalhar habilidades socioemocionais nos cursos;
- c) ajustes no Sistec.



#### 4.2.2. Senai

O Senai tem como missão promover a EPT, a inovação e a transferência de tecnologias industriais, contribuindo para elevar a competitividade da indústria brasileira.

A instituição atende a 2.700 municípios, em 28 áreas de atuação. São 555 unidades fixas e 422 unidades móveis. De 1942 a 2016, foram capacitadas mais de 71 milhões de pessoas. Em 2016, foram realizadas mais de 2,6 milhões de matrículas, distribuídas entre cursos superiores de tecnologia, técnicos de nível médio e de formação inicial e continuada.

Segundo o Senai, sua metodologia é inovadora, alinhada às necessidades do mundo do trabalho. Destaca-se, nesse contexto, o Mapa do Trabalho Industrial, que visa gerar indicadores sobre comportamento futuro do mercado de trabalho e da demanda por formação profissional. O Mapa aborda, assim, o planejamento da oferta de educação profissional, auxiliando nas decisões de abrir, expandir ou descontinuar cursos, e na definição de estratégias para atendimento a demandas de EPT. Desde 2009, o Senai elabora o Mapa, no qual são gerados indicadores sobre o comportamento futuro do mercado de trabalho para os cinco anos seguintes e sobre a demanda por formação profissional. A partir desse mapa, a instituição planeja a oferta de cursos de educação profissional (cursos FIC e técnicos). No Mapa, o setor produtivo, a partir do Comitê Técnico da instituição, é que define os cursos. Assim, o Mapa é um instrumento de tomada de decisão e definição de estratégias para atendimento da demanda por EPT.

A participação do Senai no Pronatec merece análise em função do alto índice de empregabilidade de seus egressos. Segundo a instituição, 6 em



cada **10** alunos de seus cursos técnicos **conseguem emprego** no primeiro ano após a conclusão do curso (SESI, 2017). De acordo com a instituição, o desenvolvimento de outras habilidades, também trabalhadas em seus cursos, como competências sociais, organizativas e metodológicas, contribuem para esses resultados.

Em relação à Bolsa-Formação, o Senai totalizou, no período entre 2011 e 2016, 223.510 matrículas em cursos técnicos e 1.268.210 em cursos FIC. Foram atendidos 2.834 municípios. A região que mais recebeu matrículas foi o Nordeste (453.167). A região Sudeste foi atendida com 390.293 matrículas; o Centro-Oeste, com 255.545; a região Sul, com 249.508; e a região Norte, com 143.261.

Essas matrículas foram distribuídas em 528 cursos FIC e 79 cursos técnicos. Dentre os cursos mais solicitados, destaca-se o de auxiliar administrativo (8% das matrículas) e o de operador de computador (6% das matrículas).

No âmbito do e-TEC, o Senai ofereceu, em 2015, 4.396 matrículas na modalidade EAD, em cursos FIC. No período entre 2011 e 2016, as escolas da rede estadual ofereceram, entre cursos técnicos e FIC, 66.373 matrículas. A rede federal, por sua vez, ofereceu 356.733 vagas.

Durante a audiência pública já mencionada, realizada no dia 9 de outubro de 2017, o Diretor de Educação e Tecnologia da CNI abordou a importância da educação profissional no mundo. Segundo ele, na esfera de abrangência da OCDE, mais de 50% dos jovens de 15 a 17 anos cursam educação profissional junto com o ensino regular. Nos Estados Unidos, há uma grande inflexão em direção à educação profissional. Em todo o mundo



SF/17514.07971-56



há dois movimentos nesse sentido: um de fortalecimento da agenda de políticas públicas em educação profissional e outro de aperfeiçoamento do marco legal da modalidade.

Nesse sentido, destacou a inexistência de política pública no Brasil que se preocupe com a identidade social dos indivíduos. A profissão é um dos itens fundamentais da identidade social, e, na realidade brasileira, essa identidade só se completa com a faculdade, não com um curso profissional. Há, em sua visão, uma grande lacuna na matriz educacional brasileira, focada nas universidades, numa visão elitista. A educação profissional seria, nesse contexto, um passaporte de cidadania para o grande contingente de pessoas sem ensino superior, médio completo ou fundamental completo.

O representante da CNI destacou, também, a efetividade do Mapa do Emprego Industrial elaborado pela instituição. Segundo ele, prova disso é que a empregabilidade dos egressos do Senai atingiu 80% nos momentos de crescimento da economia e atualmente chega a 60%. Nesse sentido, afirmou que, ainda que o Senai seja ofertante, detém também forte conhecimento da demanda e pode colaborar nesse contexto.

De acordo com essa perspectiva, o Pronatec é um programa “3 em 1”. Uma dimensão seria a do fluxo educacional (pessoas que estão no fluxo escolar e podem fazer o curso Pronatec). A segunda dimensão seria de políticas de emprego, com uma agenda para retorno ao mercado de trabalho dos desempregados (neste ponto, o programa deve ser aperfeiçoado, do ponto de vista do Senai). Segundo a CNI, a terceira seria relacionada à seguridade social.

O representante da CNI destacou, ainda durante a audiência pública, que o Pronatec busca corrigir uma distorção na matriz educacional brasileira e



que a educação profissional pode ser uma forma de melhorar nossa produtividade. Nesse sentido, teceu as seguintes críticas e observações:

- a) a ausência de mecanismos de avaliação, o que dificulta a consecução de todas as etapas envolvidas no processo. A avaliação é essencial, e o Senai faz isso a partir de dois aspectos: 1) ao final do curso (avaliação *online* e prática); e 2) pesquisa com egressos, abrangendo itens como a empregabilidade no mercado formal e informal, a satisfação da empresa com a qualidade do egresso, etc. Essa necessidade poderia ser suprida a partir do desenvolvimento de uma base de dados específica;
- b) a ocorrência de problemas no Sistec;
- c) a rápida desmobilização do Pronatec, que ocasionou impactos negativos nos ofertantes (incluindo demissões de professores);
- d) a elevada heterogeneidade dos alunos, que colabora para a evasão dos cursos.

Ainda na perspectiva da CNI/Senai, foram levantados os seguintes pontos a serem aperfeiçoados no Programa:

- a) possibilidade de cursos com carga horária inferior a 160h;
- b) melhor identificação da demanda;
- c) melhor integração do programa com a agenda de combate ao desemprego;
- d) valorização da articulação entre os demandantes;
- e) restrição de cursos com ampla oferta sem relação com a demanda local;
- f) manutenção da coordenação do MEC, considerada fundamental para que se mantivesse o caráter educacional da iniciativa.



SF/17514.07971-56



Por fim, na visão desse ator, é fundamental que o Programa se constitua em uma iniciativa de Estado e não de governo, a fim de que se garanta a continuidade das boas práticas identificadas.

#### 4.2.3. Institutos Federais

Nos termos do art. 2º da Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, os IFs são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de EPT nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas.

O § 1º do referido art. 2º, por sua vez, estabelece que os IFs se equiparam às universidades federais, para efeito da incidência das disposições que regem a regulação, a avaliação e a supervisão das instituições e dos cursos de educação superior. Em audiência pública da CE, no dia 10 de outubro, o Coordenador-Geral do Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica, afirmou inclusive que a carreira nos IFs é muito similar à das instituições federais de ensino superior.

Segundo dados do Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal da Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), há hoje no Brasil 38 IFs, que atendem a 568 municípios, por meio de 644 *campi*.

Os IFs oferecem mais de 9.000 cursos, distribuídos entre os de formação inicial e continuada, os técnicos, as licenciaturas, as graduações e as pós-graduações. Até maio de 2017, foram realizadas, na Rede Federal (que



inclui também o Colégio Pedro II e dois Centros Federais), 778.686 matrículas (583.487 na modalidade presencial e 195.199 em EAD).

Na formação inicial e continuada, a Rede Federal ofereceu, 115.964 matrículas em 2016. Em cursos técnicos, foram 492.423 matrículas. Um dado interessante, no sentido de que os IFs também apresentam um viés ligado à educação superior, é que, no mesmo período, as matrículas na educação superior realizadas nos Institutos totalizaram 242.494.

O percentual de vagas ofertadas em cursos técnicos foi de 64,46%, em 2016, atendendo-se, assim, às disposições do art. 8º da Lei nº 11.892, de 2008, que exige que os IFs garantam, em cada exercício, 50% de suas vagas para atender aos cursos técnicos.

O mesmo art. 8º prevê que pelo menos 20% das vagas devem ser destinadas aos cursos de licenciatura, bem como a programas especiais de formação pedagógica, com vistas à formação de professores para a educação básica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional.

O valor por aluno na Rede Federal em 2017 foi calculado em R\$ 3.306,52. No ano anterior, esse valor foi de R\$ 3.619,14. O decréscimo é ainda mais significativo quando comparado ao de 2012, que foi de R\$ 4.139,37.

O Conif foi convidado, nos termos do Requerimento nº 50, de 2017, da CE, para a mencionada audiência pública, realizada no dia 9 de outubro, para *instruir a elaboração do relatório de avaliação de política pública dedicado ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC)*. Contudo, a instituição não enviou representante ao evento.



SF/17514.07971-56



Vale ressaltar que foram distribuídos aos IFs questionários para aferir sua percepção acerca do impacto institucional do Pronatec, a partir dos objetivos descritos para o Programa. Essas percepções variam de 0 a 5, sendo zero a indicação de que o Programa não alcançou o objetivo em questão, e 5, alcançou com êxito. Os resultados obtidos nesses questionários são apresentados no quadro a seguir.

Objetivo	IFBA	IFB	IFFAR	IFAL	IFMG	IFRO	IFC	IFPR	Média
I – Expansão, interiorização e democratização da oferta de cursos de EPT	4	5	5	5	5	4	5	4	4,6
II – Expansão da rede física de atendimento da EPT	4	5	3	5	4	4	5	4	4,2
III – Melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional	3	3	4	4	4	4	4	4	3,7
IV – Ampliação das oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional	3	5	4	5	5	4	5	4	4,4
V – Difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica	3	5	3	4	3	4	5	4	3,9
VI – Estimulo à articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda	4	5	2	4	4	4	5	4	4

Dentre os 8 respondentes, nota-se que a percepção geral é de que o Programa foi bastante positivo. Segundo o respondente de Alagoas, “este Programa mudou a vida das pessoas, proporcionando a melhora das condições sociais, econômicas e políticas de cada cidadão e da cidade onde os cursos são ofertados”.



SF/17514.07971-56



Como pontos a serem melhorados, o IFMG aponta “dificuldade na continuidade da execução do Programa, uma vez que as últimas pactuações lançadas pelo MEC privilegiaram cursos a distância”. O IFRO, por sua vez, assim como vários outros respondentes, manifesta-se da seguinte maneira, em relação às restrições orçamentárias: “a redução foi drástica e prejudicou bastante, inclusive na oferta dos cursos presenciais. Existem alunos em áreas ribeirinhas e indígenas, sem acesso à tecnologia, onde só tem acesso à educação via cursos presenciais, no caso o Bolsa-Formação (Pronatec). Os cursos presenciais são ótimas propostas e preenchem essa lacuna na região amazônica. Esses cursos não podem deixar de existir!”.

#### **4.3. Questões controversas: índices de evasão e número de horas exigíveis para os cursos FIC**

Durante as duas audiências públicas realizadas na CE, duas polêmicas se evidenciaram. A primeira está relacionada aos números de evasão do Programa. A segunda, à carga horária que deve ser exigida para os cursos FIC.

Em relação à **evasão**, foram apresentados dois índices bastante distintos: 70%, segundo o estudo do Ipea, e 16,5%, de acordo com os cálculos relativos aos cursos oferecidos pelo Senai. Parece, portanto, que as duas instituições consideraram o conceito de evasão de forma diferente, mas não ficou claro a que tipo de evasão se referiam (por exemplo, consideraram a evasão total ou apenas aquela não financiada?).

O titular da Diretoria de Articulação e Expansão de Educação Profissional e Tecnológica da Setec/MEC confirmou que o conceito de evasão é bastante complexo e que é preciso atentar para a multiplicidade de formatos



adotados, no âmbito do Programa, ao divulgar dados e informações sobre essa questão. Além disso, comprometeu-se a trabalhar junto com o Ipea para esclarecer quais são efetivamente a(s) taxa(s) de evasão do Pronatec.

A esse respeito, na condição de Relator desta matéria, solicitamos ao MEC que fizesse, em parceria com o Ipea, levantamento sobre “tipos de evasão” (não-financiadas X financiadas), ressaltando ainda que a evasão não financiada também é importante, pois demonstra falta de focalização no Programa. De fato, esse tipo de evasão gera efetivamente custo, pois implica gastos com publicidade, mobilização etc.

Sobre a evasão total ao final do curso, temos que é número importantíssimo, que garante a efetividade do Programa. A discrepância de dados é mais um indício da dificuldade de se estabelecer, de forma consistente, indicadores que deem conta de sinalizar sucesso ou necessidade de ajuste na política pública.

Acerca da **exigibilidade de 160 horas para cursos FIC**, destacamos que, na visão apresentada pelo representante do Senai durante o debate sobre o tema nesta Casa, “é possível formar um pedreiro de excelência com 80 horas de trabalho. A exigência de 160 horas é desperdício de recurso”. Segundo essa perspectiva, é preciso superar o preconceito que existe acerca disso, até porque o aprendizado é contínuo pela vida, as trajetórias tecnológicas mudam muito, e os itinerários formativos são constituídos não somente de cursos de 160 horas, mas de uma mistura de experiências pedagógicas que não necessariamente exigem essa carga horária. Os cursos de curta duração, de aperfeiçoamento, de 60 a 80h, inseridos no conceito de *skills* (competências-chave) são uma realidade que comprova a não aderência, no mundo real, das 160 horas como número “mágico” para o sucesso de um curso de qualificação profissional.



Na visão esposada pelo MEC, por sua vez, nada impediria que uma empresa oferecesse cursos de menor duração, como 40 horas, mas esses cursos não necessariamente deveriam estar sob o guarda-chuva do Pronatec. Lembre-se, nesse sentido, que, como reiterou o MEC várias vezes, o Pronatec não é em si a política pública inteira e completa para EPT no Brasil: o Pronatec está inserido num contexto maior.

Para finalizar, abordaremos a seguir alguns achados do TCU e do Ipea, quando levaram a cabo avaliações sobre o Pronatec.

#### **4.4. Avaliações do TCU e do IPEA**

Nesta seção serão abordados aspectos das avaliações realizadas pelo TCU, órgão auxiliar de controle externo do Legislativo, e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) a respeito do Pronatec.

##### **4.4.1. TCU**

O Tribunal de Contas da União realizou auditoria operacional, que resultou no Acórdão nº 3.071, de 2016, com o objetivo de avaliar a implantação e a efetividade do Pronatec. O Tribunal buscou ir além da aferição dos resultados em função do número de matrículas, o principal indicador do Programa no período em que o levantamento foi realizado.

A auditoria concentrou-se na avaliação da Bolsa-Formação, no período de 2011 a 2014. Conforme explicitado, a escolha do objeto deu-se em função da materialidade da ação, que no período totalizou R\$ 8 bilhões, representando 78% das despesas totais do Pronatec (R\$ 10,25 bilhões) naquele intervalo.



Além disso, o Tribunal avaliou se os reincidentes do seguro-desemprego eram atendidos como prevê a legislação (que condiciona o recebimento do benefício à realização de curso FIC ou qualificação profissional quando da segunda solicitação do benefício, no período de 10 anos). Analisou, ainda, a confiabilidade e adequação do Sistec e a efetividade dos cursos FIC da Bolsa-Formação.

Para a avaliação de impacto dos cursos FIC, o TCU considerou a empregabilidade e a renda dos egressos (restritos ao setor formal). De acordo com o Tribunal, os cursos FIC mostraram efeitos sobre a empregabilidade, mas não pôde ser verificado impacto sobre a renda. A Corte de Contas concluiu, ainda, que a **efetividade do curso varia em função do perfil dos egressos e do eixo tecnológico** a que estão ligados. Por exemplo, o público MDS e o público da região Nordeste apresentaram empregabilidade superior à de outros públicos.

No que tange à efetividade do Programa no âmbito dos reincidentes do seguro-desemprego, o Tribunal constatou que os cursos da Bolsa-Formação Trabalhador são insuficientes, tendo em vista que menos de 1% do público elegível foi atendido. Além disso, foi constatado que o modo como a Bolsa-Formação está sendo desenvolvida não favorece a inclusão do público beneficiário do seguro-desemprego reincidente no período de dez anos. Conforme o Acórdão, a principal causa para o reduzido percentual de reincidentes na Bolsa-Formação é a falta de oferta de cursos. Além disso, também se constatou a falta de priorização desse público-alvo como prevê o Decreto nº 7.721, de 2012.



Merecem destaque, ainda, os seguintes achados da auditoria em questão: necessidade de aperfeiçoar o foco e de rever as formas de pactuação e de definição de demanda; e inconsistências no Sistec.

Na audiência pública realizada em 25 de setembro, o representante do TCU destacou a relevância do achado que constatou o impacto dos cursos FIC sobre a empregabilidade, sobretudo entre o público MDS e da região Nordeste. Diante disso, sustentou que os cursos FIC deveriam ser mantidos e aperfeiçoados. Primeiro, porque apresentam resultado nesse quesito. Segundo, porque atingem um público que é diferente do público dos cursos de nível médio.

Ainda na referida audiência, o representante do TCU ressaltou a relevância da adequada construção do mapa de demanda para o sucesso da iniciativa. Citou como exemplo o caso do MDIC, em que a construção do mapa de demanda é bem consistente e os índices de empregabilidade dos egressos chegam a 95% ao final dos cursos. Por outro lado, a construção do mapa descolada da realidade do mercado local pode levar a problemas como o *spillover* (excesso de mão de obra qualificada, que além do desemprego dos egressos reduz a renda daqueles que já estavam no mercado). Segundo o expoente, esse efeito foi verificado em algumas localidades.

#### 4.4.2. Ipea

O Ipea, em conjunto com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), o *Institute for the Study of Labor* (IZA) e o Banco Mundial, elaborou o estudo *Can business input improve the effectiveness of worker training? Evidence from Brazil*, produzido por Stephen D. O'Connell, Lucas Ferreira Mation, João Bevilaqua T. Bastos e Mark A. Dutz. O estudo buscou responder



à pergunta: como o programa de treinamento vocacional orientado à demanda Pronatec-MDIC do Brasil afetou o emprego e os ganhos dos mais de 300 mil *trainees* atendidos em 2014-2015?

Os principais aspectos e achados do estudo foram os seguintes:

- a) fortes efeitos na empregabilidade do Pronatec-MDIC: **aumento de 8,6% na empregabilidade do egresso** ao longo do ano seguinte;
- b) na subamostra de beneficiários de seguro-desemprego, o aumento na empregabilidade foi de 14,6%;
- c) não foram encontrados efeitos para o restante do Pronatec (excluído o Pronatec-MDIC);
- d) a eficácia não é devida a um efeito de composição: cursos do Pronatec-MDIC produzem efeitos maiores no emprego do que os cursos do Pronatec em geral;
- e) entre aqueles que conseguem se empregar, apenas 10% o fazem nas empresas que foram entrevistadas. Isso leva a crer que essas empresas funcionam como “levantadoras de dados”, que sinalizam as necessidades do mercado de forma que outras empresas se beneficiem da mão de obra treinada.

O estudo sugere que o maior impacto em empregabilidade do público Pronatec-MDIC decorre da combinação de foco em ocupações mais estabelecidas com o acompanhamento da dinâmica regional. O MDIC apresentou melhor casamento do programa com a demanda local. A participação do setor privado na definição da demanda parece resultar em melhor ajuste da oferta com a demanda futura pelo tipo de treinamento recebido.



Segundo o estudo do Ipea, a literatura internacional indica que os cursos de capacitação para adultos não trazem impactos em termos de empregabilidade e renda. Recentemente, entretanto, estimativas bastante críveis surgiram quanto ao impacto desse tipo de iniciativa em países em desenvolvimento, que não oferecem educação básica consistente. Os resultados encontrados no estudo em questão parecem corroborar essa nova abordagem.

Apesar de o estudo ter algumas limitações, como não avaliar o impacto no setor informal ou no empreendedorismo, o impacto encontrado de aumento de 8,6% na empregabilidade dos egressos do Pronatec-MDIC é significativo. Os melhores programas no mundo mostrariam impactos de no máximo 30%.

Nesse sentido, em participação na audiência pública realizada em 25 de setembro deste ano para a instrução deste relatório de avaliação do Pronatec, o representante do Ipea fez uma série de sugestões, sintetizadas a seguir, para aperfeiçoamento do Pronatec:

- a) inscrições por meio de um portal centralizado (a exemplo do que já acontece no SiSU);
- b) exames de aptidão no início (para definir qual é o curso mais adequado para aquela pessoa, visando diminuir a evasão) e de verificação no final (para avaliar a aprendizagem);
- c) alocação de vagas por sorteio: critério mais justo, aleatório e que permite melhor monitorar o andamento do Programa;
- d) avaliação de impacto de empregabilidade no mercado informal, o que requeria trabalho de campo.



SF/17514.07971-56



## Capítulo 5 – Considerações Finais

O percurso de elaboração deste relatório foi bastante instigante. Em primeiro lugar, porque acreditamos que uma das mais nobres funções do Legislativo é a de acompanhar, monitorar e avaliar as políticas públicas implementadas no País. Tanto é assim que, como parte da nossa contribuição legislativa, apresentamos o Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 32, de 2017, que “altera a Resolução nº 93, de 27 de novembro de 1970, do Senado Federal (Regimento Interno do Senado Federal), a fim de possibilitar a realização de reuniões virtuais de deliberação eletrônica”. Essa proposta visa a dar, a critério do Presidente, celeridade ao trâmite legislativo de matérias não terminativas, por meio da implantação das citadas reuniões virtuais. Encaminhando-se de forma mais eficaz as matérias não terminativas, haverá tempo e espaço para o debate de questões estruturais e estruturantes, que possibilitarão à Casa ganhar em termos de musculatura e relevância legislativa, por meio da focalização de seus esforços em projetos de mais amplo impacto, como são, sob nosso ponto de vista, as avaliações de política pública.

Além dessa nossa preocupação em propor alternativas que facilitem ao Poder Legislativo cumprir em plenitude suas tarefas constitucionais, dentre as quais está o papel de monitorar e fiscalizar as ações do Executivo, também estamos cientes de que abordar a educação profissional e tecnológica é tarefa das mais prementes, quando consideramos a necessidade de aumentar os índices de produtividade e de empregabilidade no País. O tema é ainda mais importante quando se considera que o ensino técnico e a qualificação profissional são, no contexto educacional brasileiro, verdadeiros “primos pobres”, cujo atendimento, conforme apresentamos no primeiro capítulo, costuma transitar entre o mero descaso e a adoção de políticas de cunho



paliativo, que, com frequência, relevam a necessidade de considerar os saberes prévios, a aderência ao mundo do trabalho ou a consistência formativa. Em outras palavras, a educação profissional e tecnológica vivencia, no percurso histórico nacional, a experiência de viver em um pêndulo que oscila entre o descaso da agenda social, que apenas percebe o curso superior como relevante, e a adoção de práticas de apelo meramente eleitoreiro.

A esse respeito, a Meta 11 do PNE, que prevê triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurada a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público, está muito distante de ser alcançada. Se, para 2024 (data de cumprimento da meta), precisamos dispor de 5.224.584 vagas no ensino técnico de nível médio, em 2016 contávamos apenas com 1.775.324. É preciso, assim, criar nada mais, nada menos que 3.449.260 vagas. Um esforço hercúleo, que demanda conjunção de esforços e estruturação da política pública de educação profissional e tecnológica que inclua infraestrutura, formação de profissionais da educação e elaboração de currículos dinâmicos e consistentes.

Um outro aspecto que nos fez reconhecer desde o início a importância da tarefa que assumimos é a questão da formação inicial e continuada, da qualificação profissional dos trabalhadores brasileiros. Conforme apresentamos no percurso do relatório, há muito a avançar também nessa seara. Dados significativos, de estudos variados, indicam que nossa produtividade é baixa e que esse índice decorre, em boa medida, da formação deficitária do trabalhador brasileiro. Atuar nas políticas públicas de educação profissional e tecnológica incide positivamente, assim, não somente nos índices educacionais, mas também no próprio desenvolvimento do País. Além disso, as análises mostraram que os cursos têm impacto sobre a empregabilidade,



constituindo, portanto, matéria de relevância para o trabalhador brasileiro, sobretudo na conjuntura atual de elevados níveis de desemprego.

Cientes do desafio que se apresentava, optamos por adotar metodologia de trabalho inovadora para a coleta de dados e a elaboração deste trabalho que entregamos ao Senado Federal. Essa metodologia teve como eixo, além da reflexão sobre vários textos, dentre os quais destacamos os já mencionados relatórios de auditoria do TCU e o estudo do Ipea, também a escuta orientada de todos os atores envolvidos no planejamento, na execução e na avaliação do Pronatec, por meio da realização de sete reuniões com instituições envolvidas no Programa, todas com nossa presença, além da assessoria técnica, e de duas audiências públicas. A primeira, como já mencionado, realizada no dia 25 de setembro do corrente, teve como foco a demanda e a avaliação de atendimento dos objetivos do Pronatec. A segunda, realizada no dia 9 de outubro, enfocou a oferta de cursos e outros indicadores de avaliação.

Para otimizar essas audiências, encaminhamos previamente questionário com as questões cuja investigação mais nos interessava, a partir das reuniões prévias. Durante cada audiência, os convidados buscaram responder qual é o entendimento da instituição que representavam, acerca de cada uma dessas questões. Assim, julgamos que foi possível qualificar o debate, sem que houvesse digressões ou desvios de rota em relação aos objetivos estabelecidos, tornando mais rica a troca de ideias e o diálogo estabelecido. Vale citar, a esse respeito, a participação fundamental da Senadora Lúcia Vânia, Presidente da CE, que desde o primeiro momento encampou nossa ideia de tornar mais dinâmicas e consistentes as audiências públicas sobre o Pronatec.



Ressaltamos ainda que, durante a realização da tarefa de construção deste relatório, percebemos, que o Programa, ainda que abrigue em seu guarda-chuva inúmeras ações e iniciativas, não é uma política pública que se esgota em si mesma. Pelo contrário, ficou evidente, desde as primeiras reuniões e primeiras leituras, que ele é, dentro do quadro geral da educação profissional e tecnológica, um pequeno recorte, que não dá conta, assim, de responder por todos os ganhos e prejuízos que a educação profissional e tecnológica vem acumulando, nos últimos tempos.

Entretanto, ainda que não abrigue em si todas as possibilidades de educação profissional e tecnológica que acontecem e podem acontecer no País, o Pronatec pode ser considerado microcosmo que carrega em si todas as mazelas (e sucessos) relacionadas ao modo como se elaboram, executam e avaliam as políticas públicas brasileiras (incluídas, obviamente, as de educação profissional e tecnológica).

A primeira dessas questões que o Pronatec exemplifica muito bem é a gritante **ausência de indicadores** sólidos de desempenho, atrelados ao estabelecimento de um foco preciso e de uma pontaria certa. Houve momentos, tais como aquele em que a questão da evasão no Programa foi abordada, em que nossa situação, como avaliadores, foi de perplexidade. Como é possível que se deem a lume índices tão distintos, como 75% e 16%, para o mesmo fenômeno?

Uma pesquisa mais acurada, entretanto, demonstrou que, ao falar sobre evasão, as instituições que apresentaram números discrepantes estavam falando de evasões distintas, referentes ao abandono no início do curso ou ao final, ou mesmo a um tipo de evasão financiada com recursos e outra não necessariamente financiada.



Em várias circunstâncias, durante a elaboração do relatório, estivemos às voltas com números divergentes, com ausência de informação ou com critérios instáveis, que geram insegurança e ineficácia (o caso da pactuação, conforme descrito neste relatório, é uma dessas situações instáveis). Com louváveis exceções (e elas existem), parece preponderar o achismo, os *insights* dos gerentes de plantão, e isso, como uma bola de neve descendo o despenhadeiro, cria a surreal situação de não se saber o que se deve avaliar ou como corrigir a rota durante o percurso.

Uma outra característica que o Pronatec compartilha com outras políticas públicas é o início açodado, sem estudos mais consistentes sobre impacto e aderência e sem a construção de estruturas mínimas de funcionamento adequado. Exemplo disso é o próprio Sistec, que em tese é a alma do Programa, onde se inscrevem e registram dados significativos, mas que, segundo o TCU, é ferramenta adaptada de outro sistema, menos robusto e potente, o que ocasiona inúmeras inconsistências e falhas de navegação.

Não se pode deixar de citar também a expansão pouco criteriosa, com foco no número matrículas: sobretudo no ano de 2014, o Programa “inchou”, sem que, em contrapartida, fossem desenvolvidas ferramentas para avaliar a qualidade dessas matrículas. Em relação aos impactos na empregabilidade, por exemplo, pensamos que o Pronatec atinge não somente pessoas em empregos formais, mas também outras, que estão num “vácuo de formalidade”, mas que nem por isso deixaram de ser atingidas e de melhorar suas condições de vida. No entanto, como não há indicadores para o mercado informal, não se pode avaliar de forma efetiva em que medida o aumento do número de matrículas significou realmente aumento do nível educacional, da empregabilidade (ainda que informal) e muito menos da produtividade.



Parece-nos, finalmente, que falta interlocução entre os atores do Programa. IFs e outros ofertantes, por exemplo, parecem dois universos distintos e distantes, que não se comunicam e intensificam o fosso entre o que se pensa e o que se faz em educação profissional e tecnológica no País. Sob nosso ponto de vista, esse cenário é compartilhado também pelos demandantes, haja vista que as boas práticas de um ministério não são comunicadas a outro e, assim, não há pontes entre as ilhas da demanda e da oferta.

Em função dessas nossas reflexões, ancoradas nos dados que apresentamos, passamos a apresentar agora uma série de propostas, encaminhamentos e sugestões, que visam contribuir para que o Pronatec (ou o programa que vier a substituí-lo), ou mesmo a educação profissional e tecnológica como um todo, possa avançar para águas mais profundas.

Antes de listar essas medidas, entretanto, gostaríamos de ressaltar que apresentaremos **proposição legislativa ao Senado Federal com o objetivo de estabelecer que as políticas públicas esboçadas pelo Poder Executivo apresentem estrutura mínima, que inclua indicadores consistentes, que sejam gestados de forma concomitante à criação da própria política pública**. Pensamos, assim, contribuir para que as políticas sejam esboçadas (e apresentadas) considerando o rumo específico que cada governo pretende dar ao seu trabalho, mas sem ignorar, conforme tantas vezes acontece, que há fundamentos técnicos de elaboração de políticas públicas que independem de orientação ideológica.

Isso posto, ressaltamos que a política pública de educação profissional e tecnológica no Brasil deve prever programa no formato do Pronatec (ainda que, se for o caso, com outro nome), pois se trata de um conjunto de ações essenciais para o País. Afinal, há que se lembrar ainda, a esse



SF/17514.07971-56



respeito, que os programas são de caráter provisório e a política pública, esta sim, deve ser permanente – e não pode, no caso da educação profissional e tecnológica, desconsiderar as contribuições dadas por cursos de formação inicial e continuada ou mesmo de promoção intensiva de cursos técnicos.

A seguir, apresentaremos propostas específicas de aprimoramento do Pronatec, organizadas a partir das contribuições dos participantes e das reflexões empreendidas no decorrer da construção deste texto. Antes de apresentar essas propostas, entretanto, destacamos a necessidade de reorganização e remodelagem do Programa, com o **estabelecimento de indicadores de acompanhamento consistentes** para cada uma de suas “modalidades”, considerando não somente a aderência entre o curso oferecido e o perfil do aluno e a empregabilidade, mas também, quando for o caso, a inserção social e o desenvolvimento da cidadania.

A fim de estabelecer esses indicadores, propomos ainda que sejam definidos **dois grandes agrupamentos de ações e iniciativas**: um deles, focado no mercado de trabalho e nos índices de empregabilidade, seria o **“Pronatec Tecnológico”** e visaria a atender às demandas do mercado e das mudanças no mundo do trabalho. Dentre os indicadores possíveis, sugerimos alguns, que estejam relacionados, por exemplo, à identificação do perfil individual adequado para determinado curso (correto nivelamento inicial), ao oferecimento do curso adequado (curso alinhado com o mercado), situado no local certo (curso onde há empresas que irão absorver a mão de obra ou onde existam arranjos produtivos locais), levando ainda em conta o desenvolvimento de habilidades ligadas ao comportamento do trabalhador (aspectos não só técnicos, mas habilidades socioemocionais também) e ao empreendedorismo.



O outro agrupamento possível de ações e iniciativas seria o “**Pronatec Social**”, tais como os hoje denominados “Pronatec Prisional” ou “Pronatec Mulheres Mil”, cujos indicadores estariam articulados ao resgate da cidadania e à inserção social de populações socialmente vulneráveis.

Acreditamos que, ao esboçar assim os indicadores, a partir de cada um dos dois perfis distintos, será facilitada não somente a avaliação dos resultados do(s) programa(s), mas também a correção tempestiva de rota, caso necessário.

A seguir, apresentaremos, em tópicos, outras sugestões que julgamos pertinentes e adequadas para melhoria do Programa.

### **Mapa da Demanda**

O Mapa da Demanda é a base para o sucesso do Programa: instituições que constroem de forma mais consistente essa ferramenta obtêm maior efetividade no alcance dos objetivos. Afinal, sem determinar o perfil da demanda com segurança, ancorados em cruzamento de dados que ao mesmo tempo considerem os conhecimentos prévios dos beneficiários e as necessidades do mercado de trabalho, os cursos correm sério risco de serem apenas *pro forma*, sem dar o salto qualitativo necessário. Importa, assim, precisar a efetividade da competência dos demandantes e ofertantes, olhar os indicadores e melhorar a focalização do investimento do recurso público.

Em outras palavras, é preciso superar a situação do “ganha quem grita mais forte ou tem mais peso político”. Atuar na definição do Mapa da Demanda, não só para o setor industrial, como hoje é feito pelo Senai, mas também para o de serviços e para a agricultura, é, assim, sob nosso ponto de vista, questão nevrálgica para melhorar o Pronatec.



Além dessa questão, achamos interessante reiterar as seguintes ponderações dos participantes das reuniões de trabalho e das audiências públicas:

- **MDS** - acolher as demandas oriundas dos municípios, que reflitam a realidade e as necessidades do mercado local;
- **Senai**: melhor identificar a demanda; melhor integrar o programa à agenda de combate ao desemprego; e valorizar a articulação entre os demandantes;
- **TCU**: aperfeiçoar o foco e rever as formas de pactuação e de definição de demanda; ajustar a utilização do Pronatec no âmbito do seguro-desemprego, estudando a possibilidade de dar prioridade para esse público ou, caso não seja possível, de revisar a legislação.

### Oferta

Em relação à oferta, destacamos a necessidade do desenvolvimento de mecanismos para mensurar de forma adequada os índices de evasão do Programa, subdividindo-os, se for o caso, em categorias distintas e definindo estratégias para diminuir sua incidência.

Além disso, corroboramos as seguintes sugestões de nossos convidados:

- **MDIC**: melhor adequar os cursos às necessidades do mercado e realizar de um nivelamento inicial de modo a alinhar o aluno ao curso mais adequado. Não se trata de uma seleção, que crie barreira de



entrada, mas de reforçar o aprendizado do aluno, com curso preparatório específico;

- **Senai:** criar a possibilidade de cursos com carga horária inferior a 160h; e restringir os cursos com ampla oferta sem relação com a demanda local;
- **Ipea:** realizar exames de aptidão no início (para definir qual é o curso mais adequado para aquela pessoa, visando diminuir a evasão) e de verificação no final (para avaliar a aprendizagem); alocar vagas por sorteio (critério mais justo, aleatório e que permite melhor monitorar o andamento do Programa);
- **MEC:** revisar o valor da hora/eixo tecnológico do curso, atualmente homogêneo. Os eixos da área tecnológica, por exemplo, têm custo mais elevado do que eixos ligados à área de gestão; dar continuidade a projeto-piloto (já em andamento), em parceria com o MDIC, para trabalhar habilidades socioemocionais nos cursos;
- **MDS:** planejar e cumprir o cronograma de execução das ações previstas no Pronatec (pactuação, pré-matrículas, matrículas, início e fim dos cursos, entre outros), com divulgação prévia a todos os atores envolvidos.

## Avaliação

Em termos de avaliação, acreditamos que auditar ou fiscalizar os mapas de demanda e de oferta também deveria ser atribuição do MEC. O único acompanhamento que efetivamente se deu referiu-se à evolução no número de matrículas, o que não está longe de ser suficiente para dar conta da complexidade envolvida no planejamento e na execução do Programa.



SF/17514.07971-56



Nossas outras sugestões são as seguintes:

- **MDIC e MDS:** avaliar o programa em termos de empregabilidade e renda;
- **MDS:** reavaliar a participação do MDS enquanto demandante de vagas e público, no formato anteriormente adotado, considerando-se o universo do público, sua diversidade e a capilaridade dos equipamentos públicos de assistência social com experiência acumulada no Programa;
- **Ipea:** avaliar o impacto de empregabilidade no mercado informal;
- **MEC:** avaliar os ofertantes do Programa por meio de questionário.

### Parcerias

Um outro ponto importante é o desenvolvimento de canais mais efetivos de interlocução entre os diversos atores envolvidos nas etapas de execução do Programa. Assim, propomos o estabelecimento de parcerias com outros órgãos, tais como o Ipea, a fim de acompanhar e avaliar o processo de implementação do Programa, desenvolvendo subsídios adequados para a tomada de decisão e para o ajustamento de aspectos que, durante a implementação, mostrarem-se ineficazes. Também sugerimos a necessidade de interlocução com os órgãos de controle, como o TCU, para consolidação dos indicadores de monitoramento.

Os outros pontos que destacamos entre as sugestões dos participantes são os seguintes:



- **MDS:** retomar a interlocução próxima e frequente com os gestores estaduais e municipais, instituições ofertantes e demandantes nacionais; e qualificar os executores do Programa na ponta (estados e municípios), melhorando a qualidade de suas ações;
- **MEC:** concretizar o compromisso de trabalhar em parceria com o Ipea para esclarecer quais são efetivamente a(s) taxa(s) de evasão do Pronatec.



### **Ajustes de estrutura, logística e tecnologia**

O MDIC está desenvolvendo uma plataforma *online*, o Supertec, que pretende reunir demandantes, ofertantes e beneficiários do Pronatec. Com a plataforma, espera-se tornar o mapeamento da demanda mais adequado à realidade do mercado e mais eficiente ao disponibilizar em tempo real as demandas. Acreditamos que um **portal nesses moldes** seria bastante adequado para o perfil do Programa.

Vários participantes mencionaram também a necessidade de **ajustes no Sistec**, de forma a eliminar inconsistências e falhas de navegação, bem como a necessidade de melhoria na **integração do Programa com o sistema público de emprego**.

As outras sugestões que achamos pertinentes foram as seguintes:

- **Senai:** manter a coordenação do MEC, considerada fundamental para que se mantivesse o caráter educacional da iniciativa. Além disso, é fundamental que o Programa se constitua em uma iniciativa de Estado e não de governo, a fim de que se garanta a continuidade das boas práticas identificadas;



- **Ipea:** realizar inscrições por meio de um portal centralizado (a exemplo do que já acontece no SiSU).

Ainda a respeito da necessidade de ajustes, sugerimos o estabelecimento de grupo de trabalho, com representantes tanto da esfera da demanda quanto da esfera da oferta, para discutir a possibilidade de que cursos com menos de 160 horas, integrantes de itinerários formativos, possam ser incluídos entre os cursos FIC previstos no Pronatec, bem como a possibilidade de alocação de vagas por sorteio, de adoção de avaliação diagnóstica, de utilização de cursos de nivelamento, e de cálculo do custo dos cursos a partir da definição dos eixos tecnológicos. Sob nosso ponto de vista, também será necessário avaliar o modo como se estabelece a interface entre os IFs e o Pronatec, bem como a avaliação da possibilidade de que se reveja a Meta 11 do PNE, que trata do ensino técnico.

Seja o PRONATEC, o PRONATEC aperfeiçoado ou mesmo outro programa para a Educação profissional, entendemos ser esta iniciativa essencial para o País, sobretudo em tempos de retomada econômica –essas sugestões e recomendações podem ser aproveitadas como ponto de partida para desenvolver um olhar sobre a educação profissional e tecnológica que não se esgote no campo dos saberes e fazeres empíricos, mas que se estruture como política de Estado e que dê resultados não somente no curto prazo, mas também em uma dimensão estratégica, de longo alcance, por meio de um plano de crescimento sustentável. Acreditamos inclusive que, exatamente por ser emblema vivo das políticas públicas educacionais brasileiras, o Programa talvez seja locus adequado para que realmente se planeje, execute e avalie a partir de referenciais consistentes, tais como a economicidade, a eficiência, a



eficácia e a efetividade, sem que haja desperdícios de tempo, trabalho e recursos financeiros.

Aproveitamos a oportunidade para agradecer aos nobres colegas desta Comissão pela oportunidade de servir como relator da matéria. Esperamos que este relatório possa contribuir em alguma medida para iluminar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica do País.

Sala da Comissão,

Senador **ROBERTO MUNIZ**



## Referências bibliográficas

AGÊNCIA DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN. *Panorama de la educación media técnico profesional em Chile*. Santiago de Chile, 2016. Disponível em:

[http://archivos.agenciaeducacion.cl/Panorama\\_Ed\\_TP\\_en\\_Chile.pdf](http://archivos.agenciaeducacion.cl/Panorama_Ed_TP_en_Chile.pdf)

Acesso em novembro de 2017.

ALMEIDA, Amarilis Lemos de. *Da formulação à implementação: análise das políticas governamentais de educação profissional no Brasil*. Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2003. Orientadora: Leda Gitahy. Disponível em: [http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286906/1/Almeida\\_MarilisLemosdeD.pdf](http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/286906/1/Almeida_MarilisLemosdeD.pdf). Acesso em outubro de 2017.

BRASIL – Presidência da República. Portal da Legislação. Disponível em: <http://www4.planalto.gov.br/legislacao>.

BUARQUE DE HOLLANDA, Sérgio. *Raízes do Brasil*. 18. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1986.

CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training, CEDEFOP), *Statistical overview on VET – 2016 edition*. Disponível em: <http://www.cedefop.europa.eu/en/country-data/list>. Acesso em outubro de 2017.

CNE/CEB (Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica). Parecer nº 16/1999: Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>. Acesso em outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 11/2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>. Acesso em outubro de 2017.

\_\_\_\_\_. Parecer nº 10/2014. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/conselho-nacional-de-educacao/atos-normativos--sumulas-pareceres-e-resolucoes?id=12984>. Acesso em outubro de 2017.

CNI (Confederação Nacional das Indústrias). *Sondagem Especial*, ano 9, nº 2, abril de 2011.



SF/17514.07971-56



CNI – Portal da Indústria. “Curso técnico aumenta renda do trabalhador em 18%, em média”. Disponível em: <http://www.portaldaindustria.com.br/agenciacni/noticias/2017/09/curso-tecnico-aumenta-renda-do-trabalhador-em-18-em-media/>. Acesso em outubro de 2017.

CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.

EUROSTAT. *Statistics explained*, última modificação em 19 de janeiro de 2017. Disponível em: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share\\_of\\_students\\_in\\_vocational\\_programmes,\\_2014\(%25\).png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_students_in_vocational_programmes,_2014(%25).png). Acesso em novembro de 2017.

MEC (Ministério da Educação). Informações obtidas a partir de: <http://portal.mec.gov.br/index.php>. Acesso em setembro e outubro de 2017.

MINISTRY OF EDUCATION (South Korea). Disponível em: <http://english.moe.go.kr/sub/info.do?m=050101&page=050101&num=1&s=english>. Acesso em novembro de 2017.

MINISTRY OF EDUCATION OF THE PEOPLE’S REPUBLIC OF CHINA. *Education Statistics in 2015*. Disponível em: <https://www.merics.org/en/merics-analysis/archiv/dossierweb-special/web-specials7/differentworldsofvocationaleducationandtraining/>. Acesso em novembro de 2017.

NAGLE, Jorge. *Educação e sociedade na Primeira República*. São Paulo, EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional do Material Escolar, 1974, reimpressão (1976).

NERI, Marcelo Cortes (coord.) *As razões da educação profissional: olhar da demanda*. FGV/CPS: Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.cps.fgv.br/cps/senai/>. Acesso em outubro de 2017.

O’CONNELL, Stephen D.; MATION, Lucas Ferreira; BASTO, João Bevilaqua T.; DUTZ, Mark A. Can Business Input Improve the Effectiveness of Worker Training? Evidence from Brazil’s Pronatec-MDIC. Policy Research Working Paper n. WPS 8155. Washington, DC: World Bank Group. Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/en/444871501522977352/Can-business-input-improve->



SF17514.07971-56



[the-effectiveness-of-worker-training-evidence-from-Brazils-Pronatec-MDIC](#). Acesso em outubro de 2017.

OECD (Organization for Economic Co-operation and Development). *Learning for jobs. Synthesis Report of the OECD Reviews of Vocational Education and Training*. OECD, 2010.

Disponível em: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/learning-for-jobs\\_9789264087460-en#page141](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/learning-for-jobs_9789264087460-en#page141). Acesso em outubro de 2017.

PESQUISA CNI-IBOPE. *Retratos da sociedade brasileira: educação profissional*. Brasília: Confederação Nacional da Indústria, 2014. Disponível em: [http://www.fiemt.com.br/arquivos/1550\\_rsb\\_-\\_14\\_-\\_educacao\\_profissional.pdf](http://www.fiemt.com.br/arquivos/1550_rsb_-_14_-_educacao_profissional.pdf). Acesso em outubro de 2017.

ROCHA, Juliana Macedo. *Formação inicial de trabalhadores e elevação da escolaridade: políticas públicas de qualificação profissional em discussão (1963-2011)*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2011. Orientadora: Carmem Sylvia Vidigal Moraes. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-21102011.../julianamacedo.pdf>. Acesso em outubro de 2017.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA. *Sistemas educativos de los Estados Unidos Mexicanos. Principales cifras 2015-2016*. México DF, Dirección General de Planeación, Programación y Estadística Educativa – Secretaría de Educación Pública, 2017. Disponível em: [http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica\\_e\\_indicadores/principales\\_cifras/principales\\_cifras\\_2015\\_2016.pdf](http://www.planeacion.sep.gob.mx/Doc/estadistica_e_indicadores/principales_cifras/principales_cifras_2015_2016.pdf). Acesso em novembro de 2017.

SESI (Serviço Social das Indústrias). Departamento Nacional. *Relatório Anual SESI-SENAI-IEL 2016*. Serviço Social da Indústria, Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Instituto Euvaldo Lodi. Brasília: SESI, 2017.

SOLGA, Heike; PROTSCH, Paula; EBNER, Christian; e BRZINSKY-FAY, Christian. “O sistema alemão de educação e treinamento vocacional: configuração institucional, pontos fortes e desafios”. In: *Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras*. Brasília, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2015.



SF/17514.07971-56



TCU (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO). Levantamento – Pronatec. TC 008.089/2015-9. Acórdão 3.330/2015-TCU-Plenário. Brasília, 2015.

\_\_\_\_\_. Auditoria de conformidade – Pronatec/Bolsa-Formação. TC 024.329/2015-0. Acórdão 1.006/2016-TCU-Plenário. Brasília, 2016a.

\_\_\_\_\_. Auditoria de natureza operacional na SETEC/MEC e em entidades ofertantes e demandantes de cursos do Pronatec. TC 019.154/2015-1. Acórdão 3.071/2016-TCU-Plenário. Brasília, 2016b.

\_\_\_\_\_. Auditoria de conformidade. Acordo de Gratuidade. TC 010.803/2016-5 Acórdão 1.067/2017-TCU-Plenário. Brasília, 2017.





SENADO FEDERAL  
COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE  
SECRETARIA DA COMISSÃO  
ANEXO 2, ALA SENADOR ALEXANDRE COSTA, SALA 17/A  
70165-900 — BRASÍLIA-DF  
Fone: 3303-3498/2006 — e-mail: scomce@senado.gov.br



Of. nº 2073/2017/CE

Brasília, 28 de novembro de 2017

Ao Excelentíssimo Senhor  
**Senador EUNÍCIO OLIVEIRA**  
Presidente do Senado Federal  
NESTA

Assunto: **Aprovação de Relatório de Política Pública**

Senhor Presidente,

Nos termos do art. 96-B, § 3º, do Regimento Interno do Senado Federal, comunico a Vossa Excelência que esta Comissão deliberou e aprovou, na 49ª Reunião, realizada em 28/11/2017, seu Relatório sobre a avaliação de política pública referente ao tema “Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)”, executada nos termos do Requerimento da Comissão de Educação, Cultura e Esporte nº 31, de 2017, juntado ao respectivo processado.

Atenciosamente,

  
**SENADORA LUCÍA VANIA**

Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte



Fale com o Senado  
0800 61 2211

 /senadofederal  
 @senadofederal

Secretaria-Geral da Mesa  
Secretaria de Atas e Diários

SENADO  
FEDERAL

