



UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ
CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS
MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

JUCÉLIA FERREIRA DA SILVA COSTA

**O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO
(PRONATEC): A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO
BÁSICA, TÉCNICA E TECNOLÓGICA DO CEARÁ – IFCE**

FORTALEZA - CEARÁ

2019

JUCÉLIA FERREIRA DA SILVA COSTA

O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO
(PRONATEC): A EXPERIÊNCIA DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO
BÁSICA, TÉCNICA E TECNOLÓGICA DO CEARÁ – IFCE.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Marinina Gruska Benevides.

FORTALEZA - CEARÁ

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação

Universidade Estadual do Ceará

Sistema de Bibliotecas

Costa, Jucélia Ferreira da Silva .

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC): a experiência do Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará ? IFCE [recurso eletrônico] / Jucélia Ferreira da Silva Costa. - 2019.

1 CD-ROM: il.; 4 ¼ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 116 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.

Área de concentração: Planejamento e políticas públicas.

Orientação: Prof.ª Dra. Marinina Gruska Benevides..

1. Políticas Públicas. 2. Instituto Federal de Educação Básica. 3. Educação Profissional. 4. O Programa Nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC). 5. Técnica e Tecnológica do Ceará (IFCE). I. Título.

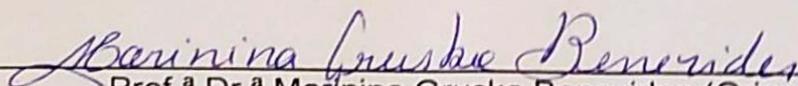
JUCÉLIA FERREIRA DA SILVA COSTA

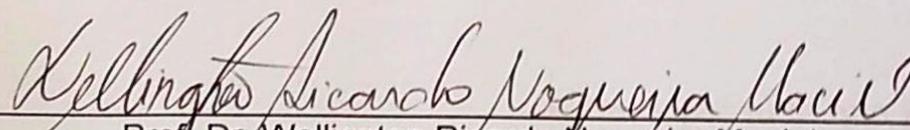
O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO
NO IFCE NO ANO DE 2014

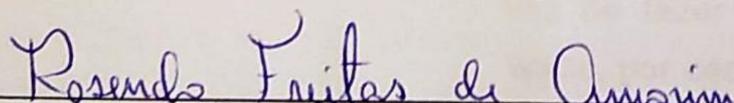
Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 02/07/2019

BANCA EXAMINADORA


Prof.^a Dr.^a Marina Gruska Benevides (Orientadora)
Universidade Estadual do Ceará - UECE


Prof. Dr. Wellington Ricardo Nogueira Maciel
Universidade Estadual do Ceará - UECE


Prof. Dr. Rosendo Freitas de Amorim
Universidade de Fortaleza - UNIFOR

A Deus por tudo que já superei e alcancei na vida. Aos meus pais, Jerônimo e Maria, por terem me ensinado a fazer em vez de fazer por mim. Ao meu esposo, Isaac, por cada sonho compartilhado. Aos meus filhos, Isaac Junior e Isabela, pela compreensão diária. Amo vocês.

AGRADECIMENTOS

A Deus, força maior refletida através da fé, que pela grandeza de sua misericórdia me sustentou e renovou a cada fase conquistada.

Aos meus pais, pelo amor e apoio incondicional.

A Isaac Sousa da Costa, meu marido, pelo incentivo e compreensão durante todo o percurso desse trabalho e pelo companheirismo em todos os momentos de nossa convivência.

Aos meus filhos, Isaac Junior e Isabela, que sabiamente e, inconscientes souberam entender minhas ausências e por dividir comigo os momentos de angústia e de felicidade que surgiram no decorrer da construção deste trabalho.

Ao Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará pela conduta de incentivara capacitação dos seus servidores. Em especial, aos colegas de trabalho pelo apoio confiável e alegria constante e que de alguma forma contribuíram para a realização da pesquisa e a conclusão deste trabalho.

Ao Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas (MPPPP) - UECE, pela oportunidade ofertada nessa instituição e a todos os professores e professoras pela inestimável contribuição durante a ministração das aulas.

À Prof.^a Dr.^a Marinina Gruska Benevides pela orientação e confiança, pela compreensão e sensibilidade, pela acolhida. Sua presença na partilha desta pesquisa foi motivadora. Sem dúvida, fui bastante agraciada por contar com seus ensinamentos que tanto me instigaram e motivaram no percurso dessa pesquisa.

Aos membros da banca Prof. Dr. Rosendo Amorim de Freitas e Prof. Dr. Wellington Ricardo Maciel pela contribuição tão significativa e pelas orientações tão pertinentes.

Aos colegas da Turma 15, especialmente a Ana Luiza, Carlos André, Flávia Carvalho, Maiara e Rômulo pelo apoio nos momentos de angústia, pelo encorajamento diante dos desafios.

Aos gestores do Pronatec pela disponibilidade em prestar as informações necessárias para a fundamentação dessa pesquisa, bem como, a Ana Cláudia Uchoa, que pela ajuda preciosa.

Nessa fase final, gostaria de demonstrar expressar minha gratidão a todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para que eu concluísse meu mestrado.

Sinto-me imensamente grata a todos.

RESUMO

Esta dissertação apresenta uma análise sobre a Política de Educação Profissional brasileira a partir da análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), executado no âmbito do Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará – IFCE. O presente trabalho se justifica pela necessidade de compreender a política pública de educação profissional à luz dos resultados do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no IFCE. A análise do objeto apresentado se faz importante para os estudos da formação profissional no Brasil, uma vez que possibilita averiguar a influência das políticas públicas na conduta das ações do governo. Assim, com base nos dados coletados junto ao site do IFCE em números sobre o programa, foi possível compilar as informações referentes ao período em que o programa foi executado. O PRONATEC, na modalidade Bolsa-Formação teve início efetivamente no IFCE, em 2012, período em que ofertou 55 cursos com 1.175 alunos capacitados somente em 2013. A metodologia empregada contemplou a pesquisa bibliográfica e documental, com enfoque na legislação atribuída ao PRONATEC, bem como nos documentos institucionais do Programa. Realizou-se entrevistas com os gestores que participaram da implementação na condição de ofertantes dos cursos, o tratamento dos dados das entrevistas foi por meio de análise de conteúdo, a partir de Bardin (1977). Identificou-se, que na implementação faltou informações detalhadas sobre os processos a serem adotados pelo ofertante. Observou-se, que parte das dificuldades encontradas pelos gestores do programa deve-se ao fato da demora do repasse dos recursos financeiros por parte do Governo Federal. Contudo, ressalta-se, que a implementação trouxe aspectos positivos, como o aproveitamento da expertise da instituição na conduta dos cursos já existentes e a possibilidade de aumentar a procura pelos cursos regulares ofertados pelo IFCE, além de incentivar a população para retomar os estudos. A intenção é de que a pesquisa realizada possa contribuir com o diálogo de novas perspectivas e novas reflexões sobre a política de educação profissional.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Educação Profissional. O Programa Nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC). Instituto Federal de Educação Básica. Técnica e Tecnológica do Ceará (IFCE).

ABSTRACT

This thesis presents an analysis of the Brazilian Professional Education Politics based on the analysis of PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego) – Portuguese for National Program for Access to Technical Education and Employment – realized at the IFCE (Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará) – Portuguese for Federal Basic, Technic and Technological Education Institute. It is justified by the relevance of studying the public policy on professional education after the results of PRONATEC on IFCE. The object analysis is important for the studies about profession in Brazil since it makes possible to verify the public policy influence on the government's actions. Based on the data collection realized on the IFCE website about PRONATEC's numbers it was possible to congregate information about the program's cycle. PRONATEC started at IFCE in 2012, on the modality Formation-Scholarship and it offered 55 courses that showed as result 1.175 graduated students in 2013. The method was a bibliographic and documental research, with focus on the law attributed to PRONATEC and program's institutional documents. It was realized an interview with the managers that worked on the courses' implementation and it was realized a content analysis based on Bardin (1977). The results showed a lack of detailed information about the processes to be adopted by the offerer. It was observed that part of the management difficulties are results of a government's financial resources transferring delay. However, it is important to observe that PRONATEC's implementation led to positive aspects like the institution's expertise exploitation on conducting the previously existing courses and the possibility of increasing the demand for the regular courses offered by IFCE, besides the incentive for the population to look for education. Our intention is to contribute to the dialogue about new perspectives and thoughts about the national politics for vocational education.

Keywords: Public Policy. Vocational education. National Program of access to technical education and employment (PRONATEC). Federal Institute of Basic, Technical and Technological Education of Ceará (IFCE).

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|------------|
| Quadro 1 - Pais da área das Políticas Públicas..... | 36 |
| Quadro 2 - Finalidades e tipos de agenda envolvidos nas decisões..... | 38 |
| Quadro 3 - Princípios na definição da Agenda Pública..... | 41 |
| Quadro 4 - Maneiras de atuação dos gestores na tomada de decisão..... | 46 |
| Quadro 5 - Tipos de Aprendizagem no processo de avaliação de políticas públicas..... | 52 |
| Quadro 6 - Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback..... | 59 |
| Quadro 7 - Tipos de uso da avaliação..... | 61 |
| Quadro 8 - Súmula das respostas referente ao aspecto Ações iniciais/Expectativas (Questões 1, 9 e 12)..... | 105 |
| Quadro 9 - Súmula das respostas referente ao aspecto Fatores Positivos e Negativos (Questões 2, 3 e 4)..... | 106 |
| Quadro 10- Súmula das respostas referente ao aspecto Acompanhamento/Controle(Questões 5, 6, 7, 13, 14 e 15)..... | 108 |
| Quadro 11- Súmula das respostas referente ao aspecto Encerramento do Programa (Questões 8, 10 e 11)..... | 111 |

LISTA DE FIGURAS

| | | |
|-------------------|--|-----------|
| Figura1- | Oficina de tingimento de tecidos..... | 23 |
| Figura 2 - | Esquema do Ciclo de Política Pública..... | 39 |
| Figura 3 - | A presença do IFCE no Ceará..... | 67 |
| Figura 4 - | Estrutura Organizacional do PRONATEC no IFCE..... | 78 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|--|
| CEFETS | Centros Federais de Educação Tecnológica |
| PROEJA | Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos |
| EPT | Educação Profissional e Tecnológica |
| FHC | Fernando Henrique Cardoso |
| FIC | Formação Inicial e Continuada |
| FNDE | Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação |
| IFCE | Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará |
| INEP | Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira |
| LDB | Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional |
| MEC | Ministério da Educação |
| PRONATEC | O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| OIT | Organização Internacional do Trabalho |
| PDI | Plano de Desenvolvimento Institucional |
| PNE | Plano Nacional de Educação |
| PLANFOR | Plano Nacional de Formação Profissional |
| PIPMO | Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra |
| SAEB | Sistema de Avaliação do Ensino Básico |
| SETEC | Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica |
| SEBRAE | Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas |
| SENAC | Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial |
| SESCOOP | Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo |
| SENAT | Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte |
| SENAI | Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial |
| SENAR | Serviço Nacional de Aprendizagem Rural |
| SESI | Serviço Social da Indústria |
| SESC | Serviço Social do Comércio |
| SEST | Serviço Social do Transporte |
| SIMEC | Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle |

SUMÁRIO

| | | |
|--------------|---|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 12 |
| 2 | A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL..... | 17 |
| 2.1 | O TRABALHO NO CONTEXTO EDUCACIONAL..... | 17 |
| 2.2 | A HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL..... | 22 |
| 2.3 | PRIMEIROS INDÍCIOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO PAÍS..... | 24 |
| 2.4 | A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: ESTRUTURA GOVERNAMENTAL..... | 25 |
| 2.5 | SISTEMA EDUCACIONAL DO CONTEXTO MILITAR E APÓS ESSA ÉPOCA..... | 27 |
| 3 | AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: DA LEGISLAÇÃO À MATERIALIDADE..... | 34 |
| 3.1 | POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, TIPOLOGIA E FINALIDADE..... | 35 |
| 3.2 | AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL..... | 53 |
| 3.3 | AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS..... | 57 |
| 4 | O IFCE COMO PROMOTOR DE POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO..... | 63 |
| 4.1 | O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)..... | 70 |
| 4.2 | DIRETRIZES E CONCEPÇÕES DO PRONATEC..... | 75 |
| 4.3 | PRONATEC: DA IMPLEMENTAÇÃO NO IFCE..... | 78 |
| 4.3.1 | Apresentação e análise dos dados..... | 80 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 95 |
| | REFERENCIAS..... | 99 |
| | APENDICE..... | 103 |
| | APENDICE A – ROTEIRO DAS ENTREVISTAS..... | 104 |
| | APENDICE B – QUADROS COM AS SÚMULAS DAS ENTREVISTAS.. | 105 |
| | ANEXO..... | 114 |
| | ANEXO A – EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA REDE FEDERAL..... | 115 |

1 INTRODUÇÃO

O mundo do trabalho está cada vez mais exigente e requer dos profissionais um nível avançado de conhecimento especializado, o que os torna mais competitivos no mercado de trabalho. Diante desse cenário, ações do governo vêm sendo tomadas ao longo dos anos, no sentido de minimizar o tempo da escolarização à inserção dos educandos no emprego. Essas ações estão voltadas ao desenvolvimento de um novo perfil de trabalhador. O presente estudo aborda a Política Pública de Educação com foco para a Educação Profissional à luz do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), no contexto do Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará (IFCE).

Partindo desse contexto, em que a formação para o trabalho se insere como parte fundamental da política pública que se pretende compreender, tem-se que, a educação profissional no Brasil, desde seu surgimento, nos remete a uma ideia de apoio assistencial e, na maioria das vezes, de caráter discriminatório, talvez por ser destinada para os níveis sociais mais carentes da sociedade, que se caracterizam por um baixo nível de consistência teórica e prática (KUENZER 1997; Cunha 2000a).

A aproximação com o tema de pesquisa ocorreu após meu ingresso, como servidora pública, no Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará – IFCE, em 2015. Por trabalhar no âmbito da Educação, deparei-me com diversas indagações sobre a efetividade dos cursos voltados à Educação para a Qualificação Profissional. Antes de me tornar servidora pública, em 2001, fui admitida em uma determinada empresa multinacional, para exercer o cargo de Assistente Técnico Administrativo. Na época, por possuir formação técnica em Edificações pelo então Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFETCE, fui selecionada entre as demais candidatas à vaga e me incorporei a função de Gestora de Projetos. A considerar minha experiência pessoal, tal formação foi o diferencial de minha inserção no emprego.

Em 2015, já servidora efetiva do IFCE, tive a oportunidade de me deparar com o universo de ensino que a instituição disponibiliza para a comunidade. Daí, iniciei um tímido estudo dos cursos ofertados pela instituição e, após minha aprovação no Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas da Universidade

Estadual do Ceará – UECE, no mestrado em Planejamento e Políticas Públicas, optei por assumir o desafio em desenvolver um Projeto de Pesquisa voltado ao estudo das Políticas Públicas focadas na Educação Profissional.

Diante do fato de atuar no IFCE, que é um operador de Políticas Públicas de Educação, tomei como parte de minha responsabilidade pessoal elaborar um estudo focado em questões ligadas ao meu contexto profissional. Então, após algumas pesquisas, percebi a importância do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado pelo governo federal em 2011, como parte de uma política social.

É imprescindível que se compreenda como se configurou a implementação dessa política no âmbito da educação profissional, bem como sua evolução, influência, atuação e concepções que surgiram a partir do contexto educacional no qual coexistem diversas classes sociais e percepções sobre o contexto econômico, político e social.

No intuito de organizar o caminho a ser percorrido no presente estudo, os seguintes questionamentos foram essenciais para estabelecer os critérios da investigação: 1 – Como se deu a implantação do Programa no âmbito do Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará - IFCE? 2 – Quais foram os principais resultados do PRONATEC? 3 - Quais as contribuições do PRONATEC para o fortalecimento da educação profissional no âmbito do IFCE?

A análise do PRONATEC apresenta relevância inquestionável para os estudos da formação profissional no Brasil, pois permite verificar as implicações de políticas estatais na correlação de forças entre as classes antagônicas. Elucidar estes impactos pode impulsionar a crítica ao modelo capitalista vigente, motivando forças contrárias a este modelo para a luta social.

O procedimento analítico do objeto de estudo centrou-se na legislação, a qual foi discutida à luz de conhecimentos já produzidos sobre o programa, articulados com os fundamentos do Estado e dos modelos de desenvolvimento brasileiros discutidos previamente, a fim de tentar evidenciar os reais sentidos e propósitos desta política.

Em consulta ao site do Ministério da Educação, pode-se observar que o PRONATEC foi criado em 2011, por meio da Lei 12.513/2011, com o objetivo de ampliar a oferta de cursos técnicos profissionalizantes. O Ministério da Educação (MEC) previu uma série de projetos e ações de assistência técnica e financeira, que,

juntos, objetivaram oferecer 8 milhões de vagas a brasileiros de diferentes perfis, no período de quatro anos após seu lançamento (BRASIL, 2015).

A Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, que não só instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego¹ (PRONATEC), como também, alterou as Leis de nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regulamentava o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e instituiu o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que regulamentava a organização da Seguridade Social e instituiu o Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, o qual tratava sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e a lei de nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que instituiu o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências.

Os objetivos do PRONATEC representam o esforço de oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica voltados, prioritariamente aos estudantes do ensino médio da rede pública, à educação de jovens, adultos e trabalhadores beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escola da rede pública. Pode-se observar em meio a exposição dos objetivos do programa, uma preocupação em torná-lo reconhecido e de fácil aceitação por parte do público alvo.

O PRONATEC possui seis objetivos específicos, elencados de forma a possibilitar a oferta de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. O primeiro objetivo é “expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional”, deixando clara a intenção da educação profissional se tornar acessível ao maior número de estudantes. O segundo objetivo é “fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica”, é materializado na criação de vários Institutos Federais espalhados pelos interiores dos estados, oferecendo cursos que se articulam à realidade de cada região. O terceiro objetivo é “contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da

¹ Para tanto, articulou uma nova iniciativa — Bolsa Formação — com quatro ações de política pública de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) pré-existentes na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC): Programa Brasil Profissionalizado; Rede e-Tec Brasil; Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem. Recentemente, duas novas iniciativas foram desenvolvidas o Mediotec e o Pronatec Oferta Voluntária. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/pronatec>.

articulação com a educação profissional”, transparece a intenção de minimizar o tempo da formação de profissionais para acelerar o ingresso desses no mercado de trabalho. O quarto objetivo, isto é “ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional”, confirma o entendimento do objetivo anterior, pois expõe de forma concreta a intenção de agregar o ensino propedêutico com a formação profissional. O quinto objetivo, é “estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica” e reflete a compreensão de que não basta oferecer cursos, deve-se garantir a construção de conhecimento dos sujeitos inseridos no processo de ensino-aprendizagem. O sexto objetivo do PRONATEC é “estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda”, o que se associa às mudanças ocorridas no mundo do trabalho, provenientes das transformações dos meios dos processos produtivos.

O recurso disponibilizado à oferta do PRONATEC girou em torno de 15 bilhões de reais, no período de 2011 a 2015, os quais foram distribuídos por cursos Técnicos de Nível Médio e cursos de Formação Inicial e Continuada, ou seja, qualificação profissional, cuja abrangência alcançou mais de quatro mil municípios brasileiros (FERES, 2015). Considerando a magnitude do Programa, difícil abordá-lo de maneira exaustiva, mas isso não impede que se possa analisá-lo com maior profundidade no âmbito de uma instituição específica, a saber o Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará – IFCE.

O propósito da presente pesquisa é, pois, verificar como se deu a implantação do Programa sob o aspecto estrutura no IFCE; apresentar os resultados alcançados no âmbito do IFCE; apresentar as contribuições do PRONATEC para os estudantes beneficiários e; analisar os documentos regulatórios do Programa no âmbito do IFCE.

O presente texto oferece, portanto, algumas reflexões sobre as Políticas Públicas de Educação Profissional, com a finalidade de compreender a política pública de educação profissional à luz dos resultados do PRONATEC no IFCE, relativos às ações do ano de 2014.

Para alcançar o objetivo traçado, optou-se metodologicamente pela abordagem qualitativa, uma vez que esta é um meio para explorar e entender as práticas e concepções que os diferentes sujeitos atribuem aos processos nos quais

atuaram. A pesquisa documental, bem como as entrevistas realizadas foram essenciais para o entendimento da implementação do PRONATEC no Instituto Federal do Ceará, contribuindo com reflexões sobre a política pública em questão.

O texto será dividido em seis capítulos, sendo esse primeiro responsável em apresentar a contextualização do cenário da educação profissional e do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, objeto desse estudo. Na sequência, o segundo capítulo busca aproximar o leitor do mundo da educação voltada para o trabalho, tendo a abordagem da trajetória da educação profissional e tecnológica no Brasil como principal instrumento facilitador para a compreensão do tema, sendo necessário considerar as principais mudanças nas ações governamentais destinadas à inserção das classes menos favorecidas no mundo do trabalho. No terceiro capítulo, as peculiaridades das políticas públicas são detalhadas em três aspectos que foram divididos em definições, tipologia e finalidades. Já no quarto capítulo, o PRONATEC é descrito de acordo com o contexto do Instituto Federal do Ceará, bem como, as ações de implementação do programa na instituição são apresentados em detalhe. No quinto e último capítulo, são apresentadas as conclusões, dentre as quais, Observou-se, que parte das dificuldades encontradas pelos gestores do programa deve-se ao fato da demora do repasse dos recursos financeiros por parte do governo. Contudo, ressalta-se, que a implementação trouxe aspectos positivos, como o aproveitamento da expertise da instituição na condução dos cursos já existentes e a possibilidade de aumentar a procura pelos cursos regulares ofertados pelo IFCE, além de incentivar a população para retomar os estudos. A intenção é de que a pesquisa realizada possa contribuir com o diálogo de novas perspectivas e novas reflexões sobre a política de educação profissional.

2 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO BRASIL

A educação profissional e tecnológica - EPT no Brasil pode ser comparada com uma colcha de retalho inacabada, que vem sendo tecida desde o início da colonização do País. Há muita coisa a ser feita até que se chegue numa forma de ensino que seja satisfatória para todos, a julgar pelas críticas de muitos estudiosos.

Um breve olhar sobre a educação irá contribuir de forma positiva para a compreensão do modelo educacional que vem sendo construído ao longo do tempo e permite elaborar uma reflexão acerca do atual desenho da educação nacional, de modo a analisar possíveis ações no sentido do aperfeiçoamento das políticas públicas educacionais.

O objetivo desse capítulo é apresentar a trajetória da educação profissional e tecnológica no Brasil, proporcionando ao leitor uma reflexão sobre a legislação que assiste as políticas que influenciaram as mudanças percebidas nos dias de hoje. A ordem cronológica dos acontecimentos que marcaram a transformação das ações governamentais relativas à educação² profissional e tecnológica foi estabelecida à luz dos estudos de Arrais Neto (2016), Azevedo (2018), Durhan (2010), Manfredi (2002) e Neves (2007), dentre outros, bem como da consulta aos documentos legais do período imperial e republicano do País.

2.1 O TRABALHO NO CONTEXTO EDUCACIONAL

Com intuito de compreender a educação profissional e tecnológica como parte da política pública de Educação, busca-se neste capítulo reunir, com a ajuda dos teóricos que estudaram sobre a categoria trabalho em relação a educação. A presente reflexão teve como apoio as discussões dos teóricos como (Marx, 2010, 2013); Kuenzer (2017); Frigotto e Ciavatta (2006) e outros estudos contemporâneos sobre essa relação.

²No presente estudo, utilizo o termo “educação” por referência à sua origem latina *educativo*, ou seja, de forma formação, instrução e transmissão de conhecimentos, *educare*, isto é, educação está diretamente voltada para extração, despertar e desenvolver algo no indivíduo. Sob essa concepção, entende-se que o educador atua como uma bússola com a função de indicar a direção do processo de ensino e aprendizagem. Esse processo tem como agente atuante o próprio aluno.

A educação vem, através dos anos, modificando-se e se adaptando aos novos padrões que a constitui, para assim, propiciar uma vasta opção de profissionais ao mundo do trabalho. Tudo isso se deve a influência das transformações do cenário industrial e a modernização dos processos produtivos. As políticas públicas voltadas para a educação profissional são criadas para atender aos interesses de classes sociais distintas mas, que ao mesmo tempo, atendam aos aspectos econômicos, políticos, sociais e do contexto laboral.

Nesse contexto, a política pública voltada para o mundo do trabalho, O Programa PRONATEC, criado em 26 de outubro de 2011, por meio da Lei nº 12.513, com o principal propósito de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica através da criação de programas, projetos e ações para assistência técnica e financeira, que visa tornar-se uma proposta ativa na democratização da oferta de educação profissional técnica de nível médio e qualificação profissional para jovens e adultos, e formação de professores, de nível médio, na modalidade normal (BRASIL, 2011).

Esse Programa faz parte do conjunto de políticas públicas de educação profissional, criado pelo governo em 2011, em conjunto com a iniciativa do Bolsa-Formação, com o objetivo de expandir a Educação Profissional e Tecnológica – EPT para todas as regiões do país. (FERES, 2015).

Apesar de se tratar da modernização do trabalho, faz-se necessário para o entendimento mais aprofundado, resgatar o sentido do que se constituiu por trabalho. Para tanto, recorreu-se ao que Marx deixou de registro. Ele acreditava que o trabalho era a forma mais aproximada de garantir a subsistência da humanidade. O trabalho não é, tão somente, a execução de uma atividade, é muito além disso, pois o trabalho institui relações entre os indivíduos, uma vez que essas relações são fundamentais para a construção da própria existência.

Dessa forma, os meios de subsistência requerem essencialmente dos recursos naturais para serem submetidos aos processos de transformação. Essa forma de produção determina a maneira em que as atividades devem ser executadas pelos indivíduos, influenciando no modo de vida da humanidade. Nesse sentido, a forma de vida dos indivíduos define o modo de produzir. (MARX, 1977).

Para Marx é necessário conhecer o processo de formação histórica das relações existentes dos modos de produção entre capitalista e proletariado para poder propor transformações nos meios produtivos de que se tem conhecimento.

Historicamente o trabalho assumiu não poucas formas e, através do tempo, se incorporou nos processos educativos, ganhando espaço no contexto da escola que a transformou num meio de fomento para o mundo produtivo do capitalismo.

Mais recentemente, sob a ótica de Saviani (2007), o trabalho é entendido como o modo de agir nos recursos naturais de forma a transformá-los em função dos anseios do bem comum da sociedade. Saviani reforça a ideia de Marx sobre o trabalho, pois concorda que o trabalho é meio de produção essencial para a subsistência humana e que o trabalho é o ponto de partida para a compreensão da existência histórica da humanidade.

Para Marx e Engels (2011), a relação que existe entre educação e trabalho³ é vista como um opção para tornar o indivíduo independente no contexto competitivo. Após adquirida a capacidade criativa esse trabalhador se depara com o inconveniente de ter que fornecer sua força de trabalho vinculada ao modo de produção da mais-valia.

Sob essa perspectiva, os clássicos acreditam que “uma concreta qualificação da força de trabalho que alcançará seu aproveitamento máximo se conseguir, também, o ajuste e a integração dos indivíduos no sistema, única maneira de não desperdiçar sua força de trabalho, mas sim, aproveitá-la” (MARX; ENGELS, 2011, p. 14).

Nem sempre o trabalho é visto como uma ferramenta onde o contexto de capital extrai do indivíduo o seu valor de uso. Frigoto (2011) segue sob a ótica de que o ser humano passa a produzir, por meio da relação educação e trabalho, bem mais que a força manual e, sim, um trabalho especializado que entrega bens, produtos e serviços, possibilitando a transformação do contexto produtivo em que venha a fazer parte.

³As contradições apontadas neste trabalho sobre a relação entre escolaridade e formas de inserção no mundo do trabalho (e do desemprego) possibilitam, em primeiro lugar, reafirmar que qualificação para o trabalho é uma relação social (de classe, de gênero, de etnia, geracional), muito além da escolaridade ou da formação profissional, que se estabelece nos processos produtivos, no interior de uma sociedade regida pelo valor de troca e fortemente marcada por valores culturais que possibilitam a formação de preconceitos e desigualdades. Isso quer dizer que os conhecimentos adquiridos pelo trabalhador através de diferentes processos e instituições sociais -família, escola, empresa, etc. - somados às suas habilidades, também adquiridas socialmente e acrescidas de suas características pessoais, de sua subjetividade, de sua visão de mundo, constituem um conjunto de saberes e habilidades que significa, para ele, trabalhador, valor de uso, que só se transforma em valor de troca em um determinado momento histórico se reconhecido pelo capital como sendo relevante para o processo produtivo. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000200011. Acessado em: 02/12/2018.

Como destaca Saviani (2007), que o processo de transmissão de conhecimento é passado de geração a geração, uma vez que a execução de educar e trabalhar é inerente a razão do ser humano, esse passa a adquirir habilidades laborais por meio da experiência gerada na base escolar. O ato de educar para uma tarefa laboral é única do homem transferida para seu próximo. Assim, o ambiente escolar passou a ser considerado, por sua caráter social, um mecanismo de ligação para facilitar a troca de experiências.

No tocante a relação trabalho e escola, Kuenzer (2017) explica que há diferentes tipos de qualificação para o trabalho intelectual para atender à necessidade da cadeia produtiva, porém que tais diferenças podem contribuir para assegurar níveis desejados de produtividade.

O discurso da necessidade de elevação dos níveis de conhecimento e da capacidade de trabalhar intelectualmente, quando adequadamente analisado a partir da lógica da acumulação flexível, mostra seu caráter concreto: a necessidade de ter disponível para consumo, nas cadeias produtivas, força de trabalho com qualificações desiguais e diferenciadas que, combinadas em células, equipes, ou mesmo linhas, atendendo a diferentes formas de contratação, subcontratação e outros acordos precários, assegurem os níveis desejados de produtividade, por meio de processos de extração de mais-valia que combinam as dimensões relativa e absoluta. (KUENZER 2017, p. 341)

Como examina Kuenzer (2017) a respeito do trabalho, a gênese educacional abrange as mais diversas formas de ensino existentes numa sociedade e a qualificação profissional não fica de fora. Surge assim, uma distribuição da força de trabalho⁴ com desenvolvimento de conhecimentos tácitos e poucos refinados em trabalho de natureza simples e que não exige um nível de qualificada.

É fato de que as transformações ocorridas, dos tempos mais remotos ao ser primitivo aos dias atuais, nos meios de trabalho⁵, ocasionaram a divisão da

⁴ Essa forma de consumo da força de trabalho ao longo das cadeias produtivas aprofunda a distribuição desigual do conhecimento, no qual, para alguns, dependendo de onde e por quanto tempo estejam integrados nas cadeias produtivas, reserva-se o direito de exercer o trabalho intelectual integrado às atividades práticas, a partir de extensa e qualificada trajetória de escolarização; o mesmo não ocorre com a maioria dos trabalhadores, que desenvolvem conhecimentos tácitos pouco sofisticados, em atividades laborais de natureza simples e desqualificada, e são precariamente qualificados por processos rápidos de treinamento, com apoio nas novas tecnologias e com os princípios da aprendizagem flexível. Kuenzer (2017, p. 341) Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v38n139/1678-4626-es-38-139-00331.pdf>.

⁵ Com base no estudo de SEGNINI (2000), a “educação torna-se fundamental como um fim em si mesma, como condição sine qua non para a cidadania crítica, tal como descrita na introdução deste trabalho; vinculá-la ao trabalho sem mediações tem sido relevante para culpar as vítimas (desempregados escolarizados) ou legitimar ações políticas que possibilitam a noção de desenvolvimento”. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000200011. Acessado em: 02/12/2018.

sociedade, passando a ser constituída pelas classes dos proprietários e daqueles que não pertenciam a burguesia, ou seja, dos proletariados. A evolução dos meios produtivos provocou diretamente os processos na base educacional, que, por sua vez, causou a “divisão dos homens em classes provocou a divisão também na educação. Introduz-se, assim, uma cisão na unidade da educação, antes identificada plenamente com o próprio processo de trabalho” (SAVIANI, 2007, p. 155).

Com a Revolução Industrial, no início do século XIX, período em que começa a ser percebida uma separação entre o trabalho manual e o trabalho, os novos meios produtivos passaram a requerer do trabalhador um serviço especializado de cunho intelectual. Assim, o homem passou a adquirir habilidades que o possibilitasse manusear as máquinas com incrementos tecnológicos, conseqüentemente, essa exigência passou a ser solicitada no contexto educacional. “Se a máquina viabilizou a materialização das funções intelectuais no processo produtivo, a via para objetivar-se a generalização das funções intelectuais na sociedade foi a escola” (SAVIANI, 2007, p. 159).

Assim, sob a ótica de Kuenzer (2017), a categoria trabalho é influenciada pela evolução do conhecimento tácito obtido através da experiência, que passa a requerer uma reflexão dos sistemas utilizados.

Em resumo, na epistemologia da prática, o pensamento debruça-se sobre as práticas não sistematizadas, derivadas das respostas criativas para resolver os problemas do cotidiano do trabalho e das relações sociais, no esforço de compreendê-las e sistematizá-las, mas sempre a partir delas mesmas. Ou seja, à medida que conhecimentos tácitos vão sendo desenvolvidos pela experiência, serão objetos de reflexão em busca de sua sistematização, sem a mediação da teoria; esse processo leva a aprendizagens no próprio processo – o aprender a aprender, a criar soluções pragmáticas que podem ser intercambiadas pela linguagem, uma vez compreendidas pela reflexão. As aprendizagens colaborativas, mediadas pelas tecnologias, serão resultantes desse processo de troca de experiências práticas sem, necessariamente, reflexão sustentada teoricamente. (KUENZER, 2017, p. 349)

Observa-se, que o trabalho, independente se manual ou intelectual, requer atenção da agenda governamental, uma vez que se relaciona com a forma em que o ensino profissional é oferecido. Daí a importância de aplicar estudos no sentido de aproximar as técnicas profissionais do contexto educacional.

Essa seção do presente estudo buscou apresentar a categoria trabalho sob a ótica que o relaciona com a necessidade da educação profissional. Com base

na literatura analisada foi possível construir um breve relato histórico da trajetória da relação do trabalho com a educação.

2.2 ALGUNS ASPECTOS DA HISTÓRIA DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A história da educação no Brasil é marcada pela chegada dos jesuítas ao território brasileiro. Nessa fase foram registradas ações da Corte Portuguesa no sentido de educar o povo aqui encontrado. Em 1599 é elaborada a diretriz curricular com base no conteúdo estabelecido pela Igreja. Nesse documento constava o ensino da gramática média, da gramática superior, das humanidades, da retórica, da filosofia e da teologia. Já nos locais de ensino da Companhia de Jesus eram exigidos, pelos padres, um comportamento bastante rigoroso, os alunos que não respeitassem os princípios morais cristãos eram punidos com castigos. A Companhia de Jesus deixou como herança 25 residências, 36 missões e 17 colégios e seminários. (AZEVEDO, 2018).

Com efeito, observa-se que a chegada dos padres, vindos de Portugal, trouxe na bagagem o desejo de doutrinar o povo recém descoberto aos costumes morais e éticos daquele país, levando a acreditar que a implantação da educação no Brasil foi marcada, provavelmente, por momentos de tensão e incertezas.

Sebastião José de Carvalho e Melo, o Marquês de Pombal, que foi o primeiro-ministro de Portugal, acusou os jesuítas de promoverem a resistência dos índios a Portugal, e por isso, em 1759 comandou a expulsão dos jesuítas e destruiu todo material que os padres utilizavam, com o objetivo de incluir matérias mais práticas no dia a dia da realidade escolar da época. Do início da expulsão dos jesuítas até a implantação de um novo modelo educacional no Brasil, passaram-se dez anos para que o País recebesse um escola estruturada. (Azevedo, 2018).

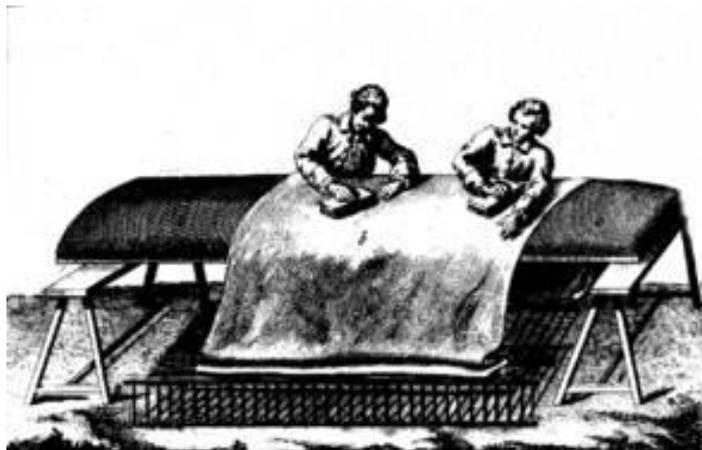
A educação profissional, por sua vez, tem seus primeiros relatos em eventos ocorridos desde o ano de 1809, quando o Príncipe Recente do Reino Unido de Portugal Brasil e Algarves, D. João VI, criou o Colégio das Fábricas. Após a vinda da família real para o Brasil, o Príncipe Regente decidiu revogar, por meio do alvará, datado de 1º de abril de 1808⁶, o Alvará de 5 de janeiro de 1785, que impedia o livre estabelecimento de fábricas e manufaturas no Brasil. MAPA (2016).

⁶ Documento pelo qual o príncipe D. João VI resolve revogar o alvará de 5 de janeiro de 1785, que abolia o estabelecimento das manufaturas e indústrias no Brasil e em todos os seus domínios

A Casa do Antigo Guindaste, como era conhecido o Colégio das Fábricas, foi regulamentado por meio do decreto de 23 de março de 1809, que confirmava a existência de trabalhadores e aprendizes, às custas da Real Fazenda, desses, vários artífices, manufatureiros e naturais de Portugal e, que estavam sob a direção de Sebastião Fábregas Surigué. (MAPA,2016).

Em 1811, com a emissão do decreto de 31 de outubro de 1811, confirmou-se que a criação do Colégio das Fábricas foi necessária para amparar, tanto a subsistência quanto a educação, os artistas e aprendizes recém chegados de Portugal, enquanto esses, não começassem a ingressar nos trabalhos das fábricas. Na figura 01, é ilustrado como era o trabalho numa oficina de tingimento de tecidos, uma das atividades oferecidas pelo Colégio das Fábricas⁷.

Figura 01- oficina de tingimento de tecidos⁸



Fonte: MAPA (2016).

Com atividades essencialmente voltadas para a manufatura, as oficinas do Colégio das Fábricas estavam organizadas em dez unidades distribuídas por vários lugares da cidade do Rio de Janeiro. As oficinas eram compostas por: “casas de fazenda, urdir, estamperia e tintas; oficinas de torneiro, sentieiro, carpinteiro e

ultramarinos. Desejava com esta medida promover a "riqueza nacional", melhorando consequentemente a agricultura, e fornecendo meios para a subsistência de seus vassalos. Fonte: Arquivo Nacional.

⁷ Em 1889, ano que ficou marcado com o fim do período imperial e, ano seguinte ao da abolição da escravidão, ficou marcado pelo número de fábricas instaladas que era de 636 estabelecimentos, com aproximadamente 54 mil trabalhadores. Isto, para uma população total de 14 milhões de habitantes e um cenário nacional basicamente agrário-exportador, onde as relações de trabalho rurais pré-capitalistas predominavam. (MAPA, 2016).

⁸Imagem incluída na Enciclopédia iluminista de Diderot e d’Alembert, publicada em Paris de 1751 a 1772. Encyclopédie, ou, Dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres. Paris: Briasson, 1751-1780. OR_1896_V9_PL09.

marceneiro, ferreiro e serralheiro, aulas de desenho, primeiras letras e música; e armazém de madeira”. (MAPA, 2016) apud (ARQUIVO NACIONAL⁹, caixa 423, pacote 2).

2.3 PRIMEIROS INDÍCIOS DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA NO PAÍS

Os primeiros indícios do avanço da educação profissional ocorre em 1822 coma gratuidade do ensino, estabelecida por determinação da Corte portuguesa. Porém, essa determinação não se fez acompanhar por investimentos expressivos em construção de escolas com espaços físicos adequados. A falta de prioridade no investimento em educação prejudicou, comparativamente, as classes populares do País. Mais uma vez, percebe-se as regalias dos filhos das famílias mais ricas, que gozavam de privilégios e tinham acesso facilitado ao colégio, para depois cursar em universidades em Portugal. (AZEVEDO, 2018)

No decorrer do século XIX, foram criadas instituições que, tinham na sua essência oferecer para a sociedade civil uma educação voltada para o ensino das primeiras letras, bem como a iniciação em ofícios. O público alvo seriam as crianças menos favorecidas, órfãos e abandonadas. Os Asilos da Infância dos Meninos Desvalidos também estavam entre os beneficiados por estas instituições. Segundo Manfredi,

Crianças e jovens em estado de mendicância eram encaminhados para essas casas, onde recebiam instrução primária [...] e aprendiam alguns dos seguintes ofícios: tipografia, encadernação, alfaiataria, tornearia, carpintaria, sapataria etc. Concluída a aprendizagem, o artífice permanecia mais três anos no asilo, trabalhando nas oficinas, com a dupla finalidade de pagar sua aprendizagem e formar um pecúlio que lhe era entregue no final do triênio. (MANFREDI, 2002, p. 76-77).

⁹ O Arquivo Nacional, criado em 1838, é o órgão central do Sistema de Gestão de Documentos de Arquivos-SIGA, da administração pública federal, integrante da estrutura do Ministério da Justiça. Tem por finalidade implementar e acompanhar a política nacional de arquivos, definida pelo Conselho Nacional de Arquivos - Conarq, por meio da gestão, do recolhimento, do tratamento técnico, da preservação e da divulgação do patrimônio documental do País, garantindo pleno acesso à informação, visando apoiar as decisões governamentais de caráter político-administrativo, o cidadão na defesa de seus direitos e de incentivar a produção de conhecimento científico e cultural. Portal: <http://www.arquivonacional.gov.br/br/institucional/historico.html>.

A educação profissional começou a tomar forma, uma vez que o ensino oferecido tinha como foco oferecer ao mercado de trabalho profissionais qualificados e com experiência.

Tendo em vista os aspectos observados até aqui, compreende-se que a educação profissional no Brasil se desenvolveu com o objetivo de assistir aos mais necessitados, tais como: os órfãos e aqueles menos favorecidos. Esse caráter assistencialista da educação profissional garantiu, de certa forma, que as necessidades daqueles que não tinham condições sociais satisfatórias estavam sendo atendidas. Isso objetivava evitar que os sujeitos assistidos praticassem atos fora dos padrões dos bons costumes. (MANFREDI, 2002).

2.4 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA: ESTRUTURA GOVERNAMENTAL

O início do século XX marcou a educação profissional do País, tendo em vista o esforço do governo no sentido de organizar sua estrutura dessa nova modalidade de ensino, voltada ao assistencialismo dos pobres, menores abandonados e órfãos, os quais deveriam estar preparados para se tornarem operários e não para o ingresso em cursos superiores. (MANFREDI, 2002)

Em 1909, por meio do Decreto nº 7.566, de 23 de setembro, o Presidente Nilo Peçanha criou as Escolas de Aprendizes Artífices, destinadas para o ensino profissional “aos pobres e humildes”, e instalou dezenove delas, em 1910, nas várias unidades da Federação. Foi com a criação das unidades das Escolas espalhadas pela Federação e do ensino agrícola que o governo teve um nível de aceitação elevado. Em razão disso, houve o redirecionamento da educação profissional no País, no sentido de atender as necessidades emergentes dos empreendimentos nos campos da agricultura e da indústria. (MANFREDI, 2002).

Boa parte do Brasil foi contemplada com a instaladas dezenove Escolas de Aprendizes Artífices¹⁰, que foram distribuídas de forma que na região Nordeste,

¹⁰Nessa relação não consta o Rio Grande do Sul por já existir funcionando, na capital daquele estado, o Instituto Técnico Profissional da Escola de Engenharia de Porto Alegre, mais tarde denominado Instituto Parobé. Pelo Decreto nº 7.763 de 23 de dezembro de 1909, ficava entendido que “uma vez que em um estado da República existia um estabelecimento do tipo dos de que trata o presente decreto (Escolas de Aprendizes Artífices), custeado ou subvencionado pelo respectivo estado. O Governo federal poderá deixar de instalar aí a Escola de Aprendizes Artífices, auxiliando o estabelecimento estadual com uma subvenção igual à cota destinada à instalação e custeio de cada

todos os nove Estados receberam unidades das Escolas. Na região Centro-oeste, somente o Estado de Mato Grosso do Sul não contou com essas instituições. O Norte foi contemplado com dois estabelecimentos de ensino nos Estados do Pará e Amazonas. Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro foram os Estados do Sudeste a receberem esse tipo de ensino. Já na região Sul, o Estado do Rio Grande do Sul não recebeu esses estabelecimento de ensino. (SOARES, 1982)

A Revolução de 1930¹¹ pode ser apontada como um divisor de águas na estrutura socioeconômica brasileira e, conseqüentemente no ensino profissional o significativo desenvolvimento da indústria criou as condições necessárias para o estabelecimento de relações capitalistas do setor produtivo que já estavam em desenvolvimento desde as últimas décadas do século XIX.

Em 13 de janeiro de 1937 foi assinada a Lei n.º 378, que no Art. 37, transformou as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Profissionais, destinados à educação profissional de todos os ramos e graus. (BRASIL, 1937)

No tocante ao processo de transformação do cenário socioeconômico do Brasil, a industrialização e a modernização das relações de produção ocorrido no século XX, passou a exigir do governo medidas mais efetivas no que se refere à educação nacional. Na tentativa de atender às demandas que se intensificavam ao longo do tempo, foram promulgados as Leis Orgânicas da Educação Nacional, conhecida como a Reforma Capanema¹², em homenagem ao então ministro da educação, Gustavo Capanema.

Entre os principais documentos¹³ criados para tentar normatizar a educação brasileira destacamos os seguintes: Decreto nº 4.244/1942 – Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto nº 4.073/1942 – Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto nº 6.141/1943 – Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto nº 8.529/1946 –

escola". Fonte: Soares, Manoel de Jesus A. Escola de Aprendizes Artífices. Fórum Educacional 6 (2), p. 58-92. Rio de Janeiro. 1982. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/fe/article/viewFile/60628/58869>. Acessado em: 12 de nov. de 2018.

¹¹ Movimento armado, liderado pelos estados de Minas Gerais, Paraíba e Rio Grande do Sul, que ocorreu ao mesmo tempo que o Golpe de 1930. Fonte: SOUSA, Rainer Gonçalves. "Revolução de 30"; Brasil Escola. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/historiab/revolucao-30.htm>>. Acessado em: 13/11/2018.

¹² Nome da reforma do sistema educacional brasileiro realizada durante a Era Vargas (1930-1945), sob o comando do ministro da educação e saúde Gustavo Capanema. Essa reforma, de 1942, foi marcada pela articulação junto aos ideários nacionalistas de Getúlio Vargas e seu projeto político ideológico, implantado sob a ditadura conhecida como "Estado Novo". Fonte: <http://www.educabrasil.com.br/reforma-capanema/>.

¹³ BRASIL. Ministério da Educação. Educação Profissional Técnica de Nível Médio Integrado ao Ensino Médio. Documento Base, dezembro de 2007.

Lei Orgânica do Ensino Primário; Decreto nº 8.530/1946 – Lei Orgânica do Ensino Normal e; Decreto nº 9.613/1946 – Lei Orgânica do Ensino Agrícola. Além disso, o Decreto-Lei nº 4.048/1942 – criou o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), que foi o primeiro de uma sequência de ações que hoje conhecemos como Sistema¹⁴ “S”.

As décadas de 1930 e 1940 foram marcadas por grandes transformações políticas, econômicas e educacionais na sociedade brasileira. Em 1940, as escolas secundárias contavam com cerca de 155 mil estudantes, número que duplicou dez anos após sua criação, chegando a registrar 365 mil pessoas em 1950. Já no ensino profissionalizante, ocorreu uma evolução similar, pois o número de alunos nessa modalidade de ensino dobrou em dez anos. Vale lembrar que foi após o governo de Getúlio Vargas que a educação tornou-se constitucionalmente “um direito de todos”. No final dos anos 40, as escolas secundárias começaram a se expandir e, gradativamente, foram perdendo o caráter de beneficiar as elites, embora o acesso a elas, naquela época, ainda não fosse de todos. (AZEVEDO, 2018)

2.5 SISTEMA EDUCACIONAL DO CONTEXTO MILITAR E APÓS ESSA ÉPOCA

Até a Constituição de 1988, a estrutura do sistema brasileiro de ensino era baseada nas reformas decorridas do Regime Militar, aplicadas entre 1964 e 1970, as quais possibilitavam a elaboração de um novo modelo de universidade e reestruturavam o ensino básico em sua totalidade, fato que uniu os antigos ginásios e colégios num único nível, o fundamental (DURHAN, 2010). Nesse período, também, foi criado o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por meio de recursos fornecidos pelo Salário Educação, o que permitiu ao governo interferir diretamente no ensino fundamental.

¹⁴ Conjunto de organizações criadas com base nas Leis Orgânicas do Ensino Profissional, em 1942, e que servem como referência a promoção da educação profissional, o chamado Sistema S, composto, dentre outras, pelas seguintes organizações: Serviço Nacional de Aprendizagem da Indústria (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SINAL), Serviço de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SeNat) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Coop). Fonte: MARINHO, Gabrielle Silva. Educação Profissional no Sistema "S": avaliação dos programas educacionais em Fortaleza-CE. 2012. 116f. – Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Programa de Pós-graduação em Educação Brasileira, Fortaleza (CE), 2012.

Durhan (2010) apresenta as principais medidas estabelecidas pelo Regime Militar que causaram bastante impacto no sistema educacional, são elas: (i) A inclusão da autonomia universitária como cláusula constitucional – esta medida liberou as universidades particulares de grande parte dos controles exercidos pelo Conselho Federal de Educação; (ii) Nos setores públicos a autonomia financeira ficou restringida pelas leis orçamentárias e a gestão de seu pessoal foi engessada pelo Regime Único do Funcionalismo Público; (iii) A Constituição incluiu e aumentou a vinculação de percentuais mínimos dos orçamentos públicos destinados à educação: 18% para a União e 25% para estados e municípios e, (iv) Alteração do pacto federativo, que concedeu autonomia aos municípios para organizar seus próprios sistemas de ensino, independentemente de supervisão dos estados ou da União.

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1996, foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional¹⁵ (LDB), após um período de oito anos sendo debatida no Congresso. Embora não se tratasse de iniciativa do governo Fernando Henrique, a atuação do Ministério da Educação foi primordial para que a LDB saísse do papel. A LDB fortaleceu a tendência à descentralização normativa, executiva e financeira do sistema educacional, dividindo as atribuições entre os poderes federal, estadual e municipal, enfatizando a responsabilidade de estados e municípios para com a universalização do ensino fundamental, que passou a ser responsabilidade de ambos. (DURHAN, 2010)

No governo de Fernando Henrique Cardoso, as políticas eram orientadas para a implantação das reformas determinadas pela Lei de Diretrizes e Base. Nesse sentido, uma das maiores realizações do governo de FHC foi a criação do Sistema de Avaliação a partir do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), reconhecido até fora do País, e, tornou-se uma ferramenta fundamental para a formulação de políticas públicas.

A Lei de Diretrizes e Base promoveu profundas alterações no ensino superior e duas delas merecem destaque. A primeira está relacionada com a

¹⁵Apesar de inúmeras alterações no texto original, a LDB já indicava, portanto, um dos maiores desafios para a melhoria da qualidade: a definição da Base Nacional Comum Curricular. Em discussão nos últimos dois anos, a Base está agora em fase final de elaboração e será encaminhada ao Conselho Nacional de Educação em 2017. É mais uma demonstração de que, ao completar vinte anos de existência, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação continua contemporânea. Mec (2016). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/211-218175739/43311-lei-de-diretrizes-e-bases-da-educacao-completa-20-anos-e-continua-atual>. Acessado em: 13/11/2018.

regulamentação e a ampliação da autonomia das universidades, dando-lhes liberdade¹⁶ para reorganização de suas normas e regulamentos. A outra mudança, se refere a dispensa da obrigatoriedade do currículo mínimo nos cursos, que determinava quais as disciplinas cada curso devia ministrar, regras essas que foram substituídas por diretrizes curriculares de âmbito mais gerais, as quais contemplam prioritariamente os objetivos do curso e o perfil profissional dos formandos. Além desses dois aspectos, a Lei de Diretrizes e Base tentou diversificar a oferta de cursos superiores que até então eram em sua totalidade vinculados às licenciaturas e aos bacharelados, passando a criar os cursos sequenciais. (DURHAN, 2010)

Com base no estudo de Kuenzer (2006) sobre as políticas públicas de educação do governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, é possível reunir que o Decreto nº 2.208/97, que deu suporte jurídico não só aos programas vinculados ao Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) e ao Plano Nacional de Qualificação (PNQ), mas a muitos outros, a saber, Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP), vinculado ao Ministério da Educação, Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária (PRONERA), e outras ações que tinham como propósito assistir aos anseios dos menos favorecidos e direcioná-los ao caminho do emprego.

Kuenzer (2006) entende que as políticas e propostas contidas nos decretos e planos acima referenciados, nos governos dos anos 2000, proporcionaram o surgimento de um conjunto de programas e projetos que tiveram por objetivo a implementação das ações previstas na LDB. Tais programas e projetos, seja no Governo Fernando Henrique como no Governo Lula, eram similares, em sua essência, em relação à concepção das relações entre Estado e Sociedade, uma vez que passaram a ocorrer por meio das parcerias entre as instituições públicas e privadas. (KUENZER,2006)¹⁷

Arrais Neto (2016) descreve o cenário dos primeiros quinze anos do século XXI, frente a globalização, reestruturação produtiva, uma sociedade informatizada, novas tecnologias, novos modelos de trabalho, destacando os

¹⁶Durhan (2010) entende que a grande liberdade dada às Instituições na organização dos cursos e na estrutura do ensino superior através da LDB, no mínimo é estranho pois, em grande parte foi ignorada pelas universidades públicas, o que favoreceu as instituições privadas a tirarem proveito das inovações dispostas.

¹⁷ Leitura recomendada, pois a autora realizou um texto comparativo das ações dos governos dos anos 2000 no que diz respeito as políticas públicas de educação profissional: KUENZER, A. Z. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. Educação e Sociedade, v. 27, p. 877-910, 2006.

elementos e de uma estrutura social que retomam as tradicionais formas sociais, políticas e econômicas peculiar do século anterior, que ainda influenciam a sociedade brasileira dentro e fora dela. A articulação mundial dessas formas foi o que contribuiu para o desenvolvimento de novos conceitos teórico-práticos na economia.

Num contexto de reestruturação produtiva e do surgimento de novas tecnologias, Arrais Neto (2014) entende que a educação profissional assumiu um caráter essencial para a produção de valor agregado ao trabalho.

Arrais Neto (2014) destaca a importância da educação frente a presente divisão do trabalho que passou a exigir um trabalhador com maior valor agregado.

Dentro desta divisão de trabalho não apenas internacional, mas já globalizada e regionalizada, o papel desempenhado pela a educação no posicionamento relativo de cada país se tornou mais importante. [...]. O conjunto de trabalho barato, inovações tecnológicas e produtivas e acesso a mercados parece ser ainda o núcleo da fórmula defendida pelas concepções liberais, supondo que a alta tecnologia se desenvolveria dentro das economias subjetivo e cognitivo, o grande papel da parcela dos técnicos de alta qualificação dentro do sistema produtivo. (ARRAIS NETO, 2014, p. 22).

Nessa perspectiva, o autor, chama a atenção que os setores de produção de grande valor agregado estão em relação primária com a valorização do capital e de fato, percebe-se a transferência do setor produtivo para as áreas com fartura de recursos naturais e mão de obra, destacando que mesmo com tanto desenvolvimento, tem-se que ter em mente a importância de se manter recursos destinados a pesquisa de desenvolvimento, ou seja, criar mecanismos que integrem o ensino com as necessidades do mundo do trabalho.

Arrais Neto (2016) observou que a formação intelectual, despolitizada e acrítica, isto é, de caráter intelectual e não operacional, direciona ao costume da supervalorização do intelecto, uma vez que, a decorrente desvalorização das atividades laborais. Nesse sentido, o autor sustenta que é necessário uma formação que possa efetivar o trabalho em várias modalidades, incluindo a concepção do trabalho, que pode significar um novo caminho para a formação crítica da população jovem trabalhadora.

A Educação Profissional se expandiu sobremaneira nos governos dos presidentes Lula e Dilma, considerando que no período anterior aos anos 1980, a preocupação estava direcionada ao acesso às séries iniciais do ensino fundamental

e à erradicação do analfabetismo, o qual ainda era visto como um dos maiores problemas do Brasil; nos anos de 1980 ao aumento de matrículas nas séries finais do ensino fundamental; e nos anos 1990 às questões relativas à ampliação do ensino médio e à qualidade do ensino. (DURHAN, 2010).

Assim como no Decreto 2.208/97, que estabeleceu as diretrizes e bases da educação nacional, prevendo, dentre outros objetivos, promover a transição entre a escola e o mundo do trabalho, capacitando jovens e adultos com conhecimentos e habilidades gerais e específicas para o exercício de atividades produtivas, o decreto nº 5154/04, é a possibilidade do acesso ao ensino superior dos estudantes do ensino médio independente de ter cursado ou não a opção profissionalizante.

Entre os programas relevantes voltados para o trabalhador no governo Lula, está o Programa Nacional de Valorização dos Trabalhadores – Pro funcionário, que foi idealizado pelo MEC/SEB e estabelecido através do parecer CNE/CEB nº 16/2005, aprovado em 03 de agosto de 2005. Sua homologação ocorreu em 26 de outubro do mesmo ano, pelo Ministério da Educação, tendo como objetivo desenvolver ações capazes de criar estruturas promotoras da valorização, com o propósito de poder contribuir para minimizar uma dívida histórica da União com os funcionários da educação pública. No entanto, sua consolidação só se efetivou um ano após sua homologação em caráter de colaboração com os sistemas de ensino.

O Profuncionário, que era uma das ações do Plano de Ações Articuladas - PAR e estava destinada a formação, na modalidade à distância, em nível técnico, dos profissionais da educação que não fossem professores em exercício nas unidades escolares das redes estadual e municipal de ensino, passou em 2011, a ser realizado no âmbito dos Institutos Federais. (MEC, 2018)

Outro programa de educação profissional criado no período do governo Lula em 2007 foi o Programa Mulheres Mil (PMM)¹⁸ destinado a atender as regiões Norte e Nordeste do País e, em 2011 tomou proporção em todas as regiões do Brasil, por fazer parte das ações que tem o objetivo de atender às Metas do Milênio, previstas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Uma meta disposta na ONU

¹⁸Prioritariamente, as instituições públicas dos sistemas de ensino federal, estaduais, distrital e municipais. Os cursos podem, também, serem desenvolvidos em parceria com as entidades privadas nacionais de serviço social, aprendizagem e formação profissional vinculadas ao sistema sindical ("Sistema S") e entidades privadas sem fins lucrativos. Estas últimas devem ter comprovada experiência em educação profissional e tecnológica. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/programa-mulheres-mil/programa-mulheres-mil-apresentacao>.

é a erradicação da extrema pobreza e da fome, promovendo a igualdade entre os sexos e a emancipação feminina. (DUARTE& PANIAGO, 2016).

O objetivo inicial do programa era promover a formação profissional e tecnológica articulada com aumento de escolaridade de mulheres em situação de vulnerabilidade social, especialmente das regiões Norte e Nordeste do País, passando a ser ofertado nacionalmente por meio da Portaria nº 1.015 de 21 de julho de 2011 do MEC, o Programa Nacional Mulheres Mil ampliou também seu escopo inicial de oferta de educação profissional e tecnológica. Além dos cursos de formação inicial e continuada (FIC) e qualificação profissional, inclui em sua oferta os cursos de educação profissional técnica de nível médio. (Portal MEC)

Outro instrumento legal na construção da educação profissional do Brasil foi o Decreto 7.589, de 26 de outubro de 2011, que criou a Rede e-Tec “com a finalidade de desenvolver a educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, ampliando e democratizando a oferta e o acesso à educação profissional pública e gratuita no País”. (BRASIL, 2011).

- I - estimular a oferta da educação profissional e tecnológica, na modalidade a distância, em rede nacional;
- II - expandir e democratizar a oferta da educação profissional e tecnológica, especialmente para o interior do País e para a periferia das áreas metropolitanas;
- III - permitir a capacitação profissional inicial e continuada, preferencialmente para os estudantes matriculados e para os egressos do ensino médio, bem como para a educação de jovens e adultos;
- IV - contribuir para o ingresso, permanência e conclusão do ensino médio por jovens e adultos;
- V - permitir às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de pesquisa e de metodologias educacionais em educação a distância na área de formação inicial e continuada de docentes para a educação profissional e tecnológica;
- VI - promover o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para a formação inicial e continuada de docentes para a educação profissional e tecnológica;
- VII - promover junto às instituições públicas de ensino o desenvolvimento de projetos de produção de materiais pedagógicos e educacionais para estudantes da educação profissional e tecnológica e;
- VIII - permitir o desenvolvimento de cursos de formação inicial e continuada de docentes, gestores e técnicos administrativos da educação profissional e tecnológica, na modalidade de educação a distância.

Com objetivos que se relacionam com a intenção de promover a inclusão do indivíduo no mercado de trabalho, o programa passou a integrar as ações do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Médio e Emprego – PRONATEC, criado em 2011, a Lei n.º 12.513 instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino

Técnico e Emprego – PRONATEC (BRASIL, 2011) e que ampliou a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica. O artigo 20 dessa Lei autorizou os serviços nacionais de aprendizagem que integram o sistema federal de ensino na condição de mantenedores a criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior, observando-se a competência da União para regulação, supervisão e avaliação. Com as alterações dispostas na Lei n.º 12.816/2013, ampliou-se o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC.

3 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: DA LEGISLAÇÃO À MATERIALIDADE

No capítulo anterior foi apresentado o trajeto ao longo do tempo da história da educação profissional. Observamos que a educação profissional no Brasil surgiu já no período colonial e com o passar dos anos vem sofrendo com as mudanças dos governos, pois a cada gestão, surge um novo texto, alterando ou acrescentando, ou até mesmo, retirando regras pertinentes ao País.

As tentativas de chegar ao modelo ideal de educação tem provocado idas e vindas de políticas públicas na área educacional. O objetivo dessa seção do presente estudo é adentrar no campo das políticas públicas, de forma a contextualizar o caminho percorrido pelas políticas públicas de educação profissional das quais o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é parte.

O propósito dessa fase do estudo é apresentar uma exposição teórica acerca das políticas públicas, passando pelo conceito, tipologia e aspectos históricos e suas transformações. A abordagem sobre as Políticas Públicas em Educação voltadas para o ensino profissional serão pertinentes para integrar o contexto das políticas sociais para o emprego.

É possível abordar as Políticas Públicas de Educação Profissional pelo viés de manipulação, ou seja, da tentativa de criar habilidades supostamente requeridas pelo novo mundo do trabalho, mas que, de fato, constituem novos meios de explorar as classes trabalhadoras e inseri-las no cenário da globalização neoliberal. O discurso de profissionalização também seria um meio de esconder o desemprego estrutural tão evidente nos dias de hoje. (Lima e Lima, 2016)

As políticas públicas de modo geral, no entendimento de Rua e Romanini (2013) constituem uma das áreas de estudo e pesquisa da Ciência Política, que compreende diferentes correntes teóricas, bem como diferentes abordagens analíticas, que despertam a atenção dos estudiosos brasileiros desde os anos de 1980. Frequentemente, questões de políticas públicas emergem em debates concernentes às dificuldades econômicas, sociais e políticas como uma espécie remédio capaz de resolver problemas os mais variados.

Estudo realizado no sentido de refletir sobre a Educação Profissional no Brasil pós LDB de 1996, buscando apreender os princípios e concepções

fundamentadoras dos instrumentos normativos e programáticos, suas relações, contradições ou sentidos dessa forma de ensino. O estudo sobre as políticas educacionais brasileiras destacam os vínculos com a lógica da reestruturação capitalista de produção, como também, com a concepção de formação polivalente para uma estrutura de mercado de trabalho flexível, seletiva e excludente. (LIMA & LIMA, 2016)

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS: DEFINIÇÃO, TIPOLOGIA E FINALIDADE

A política pública, enquanto área do conhecimento no universo acadêmico, surgiu nos Estados Unidos, com estudos voltados as ações do governo, pois baseados em dois aspectos, primeiro, que as democracias são estáveis e, segundo, de que aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível, tanto de ser formulado cientificamente, como também, de ser analisado por pesquisadores independentes. (SOUZA, 2006).

Na Europa, os estudos apareceram mais focados na análise sobre o Estado, deixando em segundo plano as ações do governo. As pesquisas sobre políticas públicas é de que as ações do governo são passíveis de serem organizadas cientificamente e analisadas por estudiosos independentes. Sua trajetória como disciplina da área da Ciência Política, coincide com as decisões governamentais tomadas em meio à Guerra Fria e com a valorização do sistema político. (SOUZA, 2006).

De acordo com Muller (2006), cada política busca agir sobre um setor específico da sociedade, no sentido de tentar adaptar ou até mesmo transformar uma situação. Isso implica o estabelecimento de objetivos, a partir da significação de um problema e de suas consequências, assim como a busca de alternativas para possíveis intervenções. As políticas públicas podem ser compreendidas como processos, por meio dos quais são elaboradas as representações que uma sociedade constrói para compreender e agir sobre o real, tal qual ele é percebido.

A trajetória da Políticas Públicas, enquanto disciplina, que chegou a ser entendida como uma ferramenta eficaz para orientar os governos em seus atos decisórios, é definida por Souza (2006) em três caminhos, segundo as tradições: sendo a primeira, a tradição de Madison, que focava os estudos das instituições,

consideradas fundamentais para limitar a tirania e as paixões inerentes à natureza humana.

A segunda tradição é resgatada de Paine e Tocqueville que enfatizava as organizações locais com virtude cívica para promover o bom governo. Por fim, a última tradição era a trajetória dos EUA, Políticas Públicas como um ramo da ciência política capaz de orientar os governos nas suas decisões e entender como e por que os governos optam por determinadas ações.

A definição de políticas públicas vem sendo aperfeiçoada ao longo do tempo. Os primeiros conceitos surgiram a luz das ideias dos “pais” e “fundadores” da área das políticas públicas estão teóricos como: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. No quadro 01, com base em Souza (2006) são apresentadas as definições de cada teórico.

Quadro 1 – Pais da área das Políticas Públicas

| Teórico | Definição de Políticas Públicas |
|-----------------|--|
| Laswell (1936) | Introduziu a expressão <i>policyanalysis</i> (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. |
| Simon (1957) | Introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (<i>policymakers</i>), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. |
| Lindblom (1959) | Questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. |
| Easton (1965) | Definiu a área de políticas públicas como sendo um sistema, ou seja, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Para esse teórico, as políticas públicas recebem <i>inputs</i> dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos. |

Fonte: Elaborado pela autora, com base na contribuição de Souza (2006).

A definição trazida por Easton (1965) deixa clara que, em 1965, as decisões do governo eram influenciadas pelas ideias e opiniões do meio externo que é o grupo responsável pela articulação desde o planejamento e aplicação das políticas públicas.

Souza (2006) entende que as políticas públicas têm a função de posicionar o governo como operador de ações voltadas para o bem comum, traduzindo seus objetivos na criação de programas e ações para alcançar resultados

ou mudanças no sentido de promover soluções dos principais problemas da sociedade.

Com base nas definições abordadas até aqui é possível compreender o desenvolvimento das ações do governo para interferir nos problemas coletivos da sociedade.

A dinâmica das políticas públicas, segundo a qual as ações do governo podem passar por um processo de constante aprimoramento, influenciadas diretamente pelo bem coletivo, após planejadas e elaboradas se transformam em fontes para criação de plano, programas, projetos, banco de dados e sistemas de informações para pesquisa, e, após implantadas passam por constantes processo de controle e avaliação. (SOUZA, 2006).

Hofling (2001) entende que as políticas sociais determinam o modo de proteção social implementado pelo Estado, focadas para a redistribuição dos benefícios sociais com vistas a redução dos índices de desigualdades estruturais geradas pelo desenvolvimento socioeconômico. Tais ações sociais originaram-se nos movimentos populares do século XIX, voltadas aos problemas surgidos entre capital e trabalho, no período da evolução das primeiras revoluções industriais. (HOFLING, 2001).

É possível conceber as Políticas Públicas pelo conteúdo real das decisões políticas, gerado a partir do seu processo de construção e da aplicação dessas. (SECCHI, 2013).

As referidas decisões estão diretamente relacionadas a agenda ou a pauta governamental, ou seja, agenda política, ou melhor, uma lista de prioridades, às quais o governo deve dar maior atenção. E o conceito de agenda é importante em razão do que pensam os autores políticos que buscam incluir seus interesses a fim de que se tornem itens registrados na lista de decisões políticas. Rua e Romanini (2013) elaboraram uma tipologia de agendas, considerando suas finalidades, conforme sintetizado no quadro 02.

Quadro 2 – Finalidades e tipos de agenda envolvidos nas decisões

| Tipo de Agenda | Finalidade |
|---|---|
| Agenda Sistêmica ou Não Governamental ou Agenda de Estado | Diz respeito aos problemas políticos que preocupam vários atores políticos e sociais, podendo pertencer aos interessados que não estão envolvidos diretamente no governo. Essa lista de prioridades tem como agentes a sociedade, o Estado e, inclusive, o sistema internacional. O terrorismo, o crime organizado, a degradação ambiental, a escassez de recursos hídricos e elétricos, o crime no sistema econômico e até o tráfico de drogas estão na lista de exemplos desse tipo de preocupação para a tomada de decisão do governo. |
| Agenda de Governo ou Governamental | Diz respeito aos problemas políticos em que determinado governo opta por dedicar maior atenção. Essa pauta é composta por temas bem específicos e, dentre os quais, se destacam os interesses ideológicos, projetos políticos e partidários, mobilização da sociedade e problemas da conjuntura política, mas, nem todas essas questões chegam a se tornar ponto obrigatório para execução. |
| Agenda de Decisão | Refere-se aos problemas políticos encaminhados pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para a tomada de decisão. |

Fonte: adaptado de Rua e Romanini (2013).

O debate sobre a implementação das políticas públicas surge da necessidade de investigar o porquê de as políticas mais bem formuladas e com recursos disponíveis e apoio político e social, não gerarem os efeitos esperados (D'ASCENZI; LIMA, 2011). Considerando que a implementação é um momento da política pública que possui estrutura e dinâmica próprias, um campo específico de análise foi aberto.

Brancaleon et al (2015) chegam a comparar as Políticas Públicas com a alma, que necessita de um corpo para tornar forma e também os meios pelos quais elas se tornam reais:

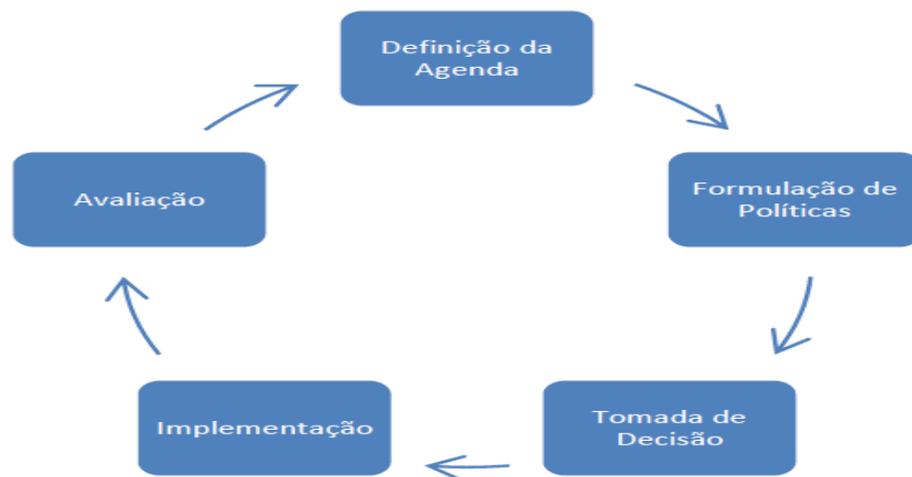
As políticas públicas 'tomam forma' por meio de programas públicos, projetos, leis, campanhas publicitárias, esclarecimentos públicos, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios governamentais, rotinas administrativas, decisões judiciais, coordenação em rede atores, gasto público direto, contratos com *stakeholders*¹⁹ dentre outros. (BRANCALEON ET AL, 2015, pg. 04)

¹⁹ *Stakeholder* significa público estratégico e descreve uma pessoa ou grupo que tem interesse em uma empresa, negócio ou indústria, podendo ou não ter feito um investimento neles.

Cabe ressaltar que as políticas públicas são consideradas um dos meios mais significativos de reunir os direitos e deveres dos cidadãos na sociedade. No cenário brasileiro, os objetivos fundamentais da República Federativa dispostos na Constituição são: (I) construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; (II) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e (III) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. E isso só se faz por meio de políticas públicas que contribuam para o alcance desses objetivos voltadas para a promoção do desenvolvimento num sentido socialmente mais inclusivo. (Senado, 2018).

Do planejamento das Políticas Públicas até a definição de novas agendas, há um ciclo que segundo Souza (2006) contempla a formação, a tomada de decisões, a implementação e a avaliação. O esquema elaborado por Brancalion et al, 2015, ilustra isso, conforme a figura 02 abaixo.

Figura 02– Esquema do Ciclo de Política Pública



Fonte: Brancalion et al., 2015, p.05.

Para o processo de elaboração das Políticas Públicas é necessário definir os caminhos a serem percorridos para que as decisões sejam tomadas. Para Brancalion et al. (2015), as ações se dividem em: definição da agenda; formulação de políticas; tomada de decisão; implementação e avaliação. Mesmo após decidir o modelo da ação que será aplicada, esta deve ser implementada e passar por avaliação.

Para a Professora Maria das Graças Rua, em vídeo aula²⁰ para o Instituto de Gestão, Economia e Políticas Públicas, entende que essa versão do modelo do ciclo das políticas públicas é uma concepção de caráter ilustrativo do processo político e, que embora não represente exatamente o que acontece é realizado na prática, contribui como uma ferramenta norteadora para a análise das políticas públicas. A importância da concepção desse ciclo “decorre do fato de que suas etapas correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigados no que diz respeito aos atores”. Contudo, é importante tomar o modelo do ciclo das políticas públicas como elemento essencial na construção do caminho da construção das decisões governamentais.

Na definição da Agenda²¹, os governos decidem quais questões precisam de atenção. A definição de agenda implica determinado governo reconhecer que um problema é uma questão “pública” digna de sua atenção. A inclusão de um problema na agenda de políticas públicas do governo é apenas um começo. Inicialmente, o problema é detalhado para conhecer cada ponto a ser tratado. (WU, 2014)

Nessa fase inicial do ciclo que envolve as políticas pública, a cautela é essencial para não se deparar com contratempos no decorrer de sua execução, visto que ainda terá muita coisa para acontecer até o estabelecimento final da agenda. Pois “Ela foca nos processos iniciais de identificação de problemas, na iniciação de políticas e no modo como esses processos afetam as atividades de criação de políticas públicas posteriores de responsabilidade dos governos.” (WU, 2014, p.31)

É um momento de estudos estratégicos, uma vez que o número elevado de atores sociais envolvidos nesse processo é necessário para que nenhum aspecto das ações fique sem o devido tratamento e podem trazer elementos essenciais para a agenda de governo. (WU et al, 2014)

Uma característica marcante que pode ser observada na elaboração da agenda é o aspecto de interesse eleitoral, que surgem nos períodos de eleição.

²⁰ Disponível em: http://igepp.com.br/uploads/videos/videoaula_6.1-a_concepcao_de_ciclo_de_politicas._as_fases_do_ciclo_de_politicas_publicas..pdf. Acessado em: 19/01/2019.

²¹ Para John Kingdon, especialista em Ciência Política, a agenda governamental diz respeito a todos os temas que o governo irá voltar a energia por um certo período de tempo. Deduz-se, assim, que a agenda governamental estabelece quais as políticas públicas devem ser formuladas e quais ficaram para depois.

Mas, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, eles precisam levar a opinião pública em consideração. E eleições fornecem plataformas para que os partidos definam os esforços eleitorais dos políticos para controlar gabinetes legislativos e executivos. Uma vez em existência, os partidos trabalham para apresentar estratégias inovadoras para ganhar as eleições, incluindo a preparação de pacotes de políticas para atrair eleitores. Esses pacotes geralmente formam uma fonte vital para as agendas de políticas públicas, que os gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição. (WU, 2014, p.31)

Assim, depreende-se que a formulação de políticas públicas encontra-se numa fase em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações para produção de resultados com objetivo de atrair eleitores.

Na definição da agenda pública estão reunidos outros aspectos que envolvem os seus atores no planejamento das ações a serem executadas. Para tanto, tem-se que observar “os itens da agenda diferem bastante, dependendo da natureza das circunstâncias econômicas e sociais em que as pessoas vivem e os governos atuam.” (WU, 2014, p.30)

Quadro 3 – Princípios na definição da Agenda Pública

(continua)

| PRINCÍPIOS | ASPECTOS |
|--------------------------------------|--|
| Atores na definição de agenda | <ul style="list-style-type: none"> • Fazem parte da definição de agenda tanto atores estatais quanto sociais que operam em níveis subnacionais, nacionais e internacionais. Cada um tem a autoridade legal de trazer temas para a atenção do governo para medidas futuras, e, portanto, desempenha um papel fundamental na atividade de definição de agenda. • Por mais surpreendente que possa parecer, “o povo” geralmente desempenha um papel bem pequeno e apenas indireto no processo de políticas públicas. • Outro conjunto significativo de atores sociais no processo de políticas públicas é composto de pesquisadores que trabalham em universidades, institutos de pesquisa e usinas de ideias. |
| Início da definição de agenda | <ul style="list-style-type: none"> • As demandas por ações governamentais podem vir tanto de dentro como de fora dos governos. • No caso do início interno, o governo controla quase todos os aspectos da definição do problema e articulação da questão, das quais os agentes do governo geralmente podem colocar um assunto na agenda formal do governo, mesmo na ausência de uma queixa reconhecida publicamente. • No caso do início externo, as questões aparecem na agenda do governo como resultado da “pressão” de indivíduos, grupos e organizações de fora do governo. As questões são levantadas em um campo não governamental e depois são expandidas o suficiente para que alcancem, primeiro, a agenda pública ou informal, e, em seguida, a agenda formal ou do governo. |

Quadro 3 – Princípios na definição da Agenda Pública

(conclusão)

| PRINCÍPIOS | ASPECTOS |
|---|---|
| Enquadramento e definição de agenda | <ul style="list-style-type: none"> Gestores públicos podem incentivar o enquadramento de problemas de maneiras que ampliem o apoio do eleitorado na sua priorização e, por fim, resolução. Atividades patrocinadas pelo governo, tais como campanhas de educação e informação, por exemplo, podem afetar os tipos de questões percebidas pelo público como problemas e como eles são percebidos. |
| Janelas das políticas públicas e definição de agenda | <ul style="list-style-type: none"> O conceito de uma “janela de políticas públicas” ou “abertura de oportunidade”, através da qual uma questão pode ser colocada em uma agenda do governo, mostra que o processo de definição de agenda às vezes é governado por acontecimentos fortuitos, que podem forçar a inserção de problemas. |
| Desafios na definição de agenda | <ul style="list-style-type: none"> A definição de agenda é muitas vezes considerada a fase mais crítica no processo de políticas públicas, uma vez que sem ela não haveria política pública para se discutir; mas é também, provavelmente, a fase menos bem compreendida de todas do processo. |

Fonte: Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos²². WU et al (2014, p. 30-38)

A próxima etapa do ciclo das políticas públicas é a “*Tomada de decisão*”, que envolve a seleção de um curso de ação a partir de uma gama de opções, incluindo a de manter o *status quo*. Decide-se qual ação deverá ser tomada para tratar o problema, levando-se em conta uma série de considerações e análises políticas e técnicas. (SOUZA,2006).

Nesse sentido, observa-se, que nessa fase, o governo irá voltar a atenção para as opções de políticas que possam atender ao problema existente e traçar caminhos que permitam a melhor decisão. Isso tudo tem que está alinhado de forma a possibilitar o retorno favorável de três condições, que podem indicar um retorno positivo na resolução dos problemas em que se pretender erradicar. Primeiro, a ação deve ser politicamente aceitável, ou seja, precisa ser aprovada por todos os envolvidos. Segundo, a administração dos recursos necessários para a execução das ações deve seguir o princípio da economicidade. A terceira condição diz respeito aos aspectos técnico, ou melhor, se as condições técnicas não forem favoráveis será inviável a execução das atividades, que permitam a escolha da melhor decisão. (WU et al,2014)

Sendo assim, a atenção aos atores envolvidos no processo das políticas públicas precisam ser redobradas, visto o grau de envolvimento que podem levar ao distanciamento do interesse coletivo, pois o grau de envolvimento dos atores que participam da tomada de decisão pode comprometer a execução das ações de

²² Ver também as Estratégias para gestores públicos na definição de agenda.

forma a gerar uma tendência de que essas passem a atender, tão somente aos interesses políticos.

Seu envolvimento assume diferentes formas, por exemplo, liderando os principais órgãos governamentais ou participando de comissões presidenciais, grupos de trabalho e comitês interinstitucionais de alto nível. Embora suas posições tipicamente obriguem que eles tenham uma visão mais holística das opções de políticas do que os administradores, na prática, os dirigentes políticos são geralmente restritos com relação aos tipos de soluções que podem considerar devido a imperativos políticos (tais como perspectivas de reeleição de um governo ou ordens políticas e ideológicas existentes). (WU, et al, 2014, p. 53)

Na maioria das vezes, o ambiente político não está favorável à formulação sistemática de políticas públicas, uma vez que se depara com uma vasta gama de possibilidades de políticas. Esses desafios induzem aos atores que estão no topo da pirâmide das decisões, a expressarem seu comprometimento com a erradicação de determinado problema social utilizando-se de uma maior despesa pública, sem que para isso aumente a arrecadação de impostos, uma vez que isso pode aumentar as perspectivas eleitorais. (WU et al, 2014)

Essa fase do processo de formulação de políticas públicas não é tarefa fácil de ser executada, uma vez que há um leque de exigências e expectativas divergentes a serem superadas. Nesse sentido, é preciso considerar que os gestores públicos precisam estar atentos aos desafios de conciliar os recursos disponíveis. Dois desafios são destacados no processo de formulação de políticas públicas, são os técnicos e os institucionais. Os desafios técnicos podem ser mais expressivos quando do ponto de vista das dificuldades de se compreender o fato que gerou o problema a ser tratado, pois se não houver um conhecimento prévio e uma aceitação coletivas sobre a fonte do problema de política pública, os “gestores terão dificuldade em reconhecer quais objetivos seguir, onde procurar por alternativas, ou quais critérios utilizar para filtrar ou classificar as opções de políticas.” (WU et al, 2014, p. 61).

No tocante aos desafios institucionais, esses podem se tornar obstáculos à formulação eficaz de políticas públicas, quando há a intenção de criar soluções que vão no sentido contrário aos direcionamentos constitucionais, uma vez que quando existem “dois ou mais níveis de governo em sistemas federais, se impõem obstáculos semelhantes, porque muitas políticas nacionais exigem acordo intergovernamental, algo que pode ser impossível ou levar muito tempo para se

conseguir.” (WU et al, 2014, p. 61), pois essa diversidade de interpretações exige um grau de acordo entre os entes os níveis governamentais, levando a impossibilidade da eficácia na execução da política, em virtude do tempo despendido no processo de acordo para escolha da melhor opção de política. Outro ponto crítico é a natureza do partido político e do sistema eleitoral, uma vez que esses aspectos podem servir para determinar, como diz os autores, os “horizontes de políticas” de um governo. O poder desses grupos podem limitar o leque de alternativas, uma vez que as razões eleitorais e políticas se destacam aos interesses comuns. (Wu et al,2014).

Para ambos os obstáculos existem medidas estratégicas que podem ser adotadas no sentido poder ajudar gestores públicos a enfrentar suas responsabilidades na fase da formulação de políticas públicas. Wu et al (2014) destacam os aspectos²³ mais relevantes, quando o assunto é a busca por suavizar os desafios encontrados nessa fase do processo das políticas públicas.

- **Compreendendo a origem do problema** – nesse momento o estudo da causa do problema deve ser retomado para saber o que de fato ocasionou o problema, pois na fase inicial, quanto maior o nível de conhecimento do fato gerador do problema maior será a probabilidade de ações bem sucedidas.
- **Esclarecendo os objetivos das políticas públicas** – aqui os gestores públicos precisam ter uma noção dos objetivos que se espera que eles alcancem, e do melhor prazo para a execução. A elaboração de uma lista de ações pode se tornar necessária para alcançar os objetivos traçados.
- **Antecipando as mudanças e desenvolvendo apoio político**– frente as diferentes e contraditórias indicações do ambiente político, os gestores públicos se deparam com a necessidade de agirem com cautela, garantindo a que seu trabalho está sendo executado de maneira profissional e eficaz. É momento de realizar a consulta formal e informal aos *stakeholders*²⁴, a comunidade e a rede pública mais ampla, os quais são parte essencial no processo e podem colaborar na formulação mais

²³ Todas essas estratégias ajudam a contrapor a visão de que seu comportamento é puramente voltado para o interesse próprio. Fonte: Guia das Políticas Públicas. Enap (2014)

²⁴ Abordado anteriormente.

assertiva de políticas públicas. Assim, os gestores terão outras percepções que os ajudarão a criar o apoio necessário a suas análises e recomendações.

- **Formulando políticas públicas com a implementação em mente** – considerações prévias devem ser ponderadas na fase de concepção das políticas públicas. De modo geral, o mapeamento posterior e das experiências passadas podem favorecer aos gestores a garantia de que as políticas que estejam sendo projetadas de forma lógica para atingir os objetivos estabelecidos para a implementação.
- **Olhando para além das mudanças incrementais** – mesmo de posse das causas e objetivos bem estabelecidos, os gestores ainda se deparam com imprecisões das opções de desenvolvimento. Essas opções por sua vez podem aparecer de três maneiras diferentes: (i) dos modelos de políticas – Modelagem²⁵ de políticas, (ii) das dinâmicas de transferência das políticas – transferências²⁶ de políticas e (iii) do aperfeiçoamento de políticas – inovação²⁷ de políticas.
- **Aproveitando as redes de políticas públicas** – apesar de alguns gestores já possuírem uma vasta bagagem acerca de opções possíveis e ferramentas prováveis para executar as políticas, que por vezes podem prejudicar a indicação de novas ideias. Dessa forma, outra maneira de aproveitar a expertise para superar os desafios é realizar a consulta a outros membros da comunidade, da qual poderão surgir elementos fundamentais para possibilitar a profundidade e a amplitude do problema.
- **Consolidando e selecionando opções** – é necessário manter um lista de prováveis soluções e consolidá-las para uma melhor adequação no processo de escolha, visto que uma escolha viável de política pública pode confirmar a aprovação necessária para legitimá-la.

²⁵ Uma técnica tão simples como pesquisar na internet é atualmente uma das práticas mais utilizadas entre os formuladores de políticas que procuram verificar o que está sendo feito sobre um determinado problema em outras jurisdições.

²⁶ Opções de políticas públicas também podem ser geradas com a aprendizagem de políticas usadas em outros lugares, pela transferência de políticas. Esse processo é, por vezes, também conhecido como “empréstimo” e “ajustes”.

²⁷ Consiste em desenvolver algo totalmente novo ou útil, ou, como é mais comum, empregar práticas ou arranjos existentes em novas formas para novos usos.

- **Estabelecendo e participando de grupos de trabalho ou comitês interinstitucionais** – os grupos formuladores de políticas podem criar processo para resolver conflitos, no qual se convocar um representante para atuar como mediador que possam se levantar.

Após essas três etapas do ciclo das políticas públicas é hora de trabalhar na “tomada de decisão”, que é a fase pela qual se decide tomar um curso de ação (ou não ação) para tratar de um problema de políticas e criação da política. Nessa etapa estão reunidos os atores que atuaram nas fases anteriores, que irão tratar do tema com base no contexto em que participaram. Esses gestores possuem motivações e padrões comportamentais em comum e esses aspectos contribuem na criação de políticas públicas, uma vez que estão envolvidos tanto na estrutura como na continuidade das escolhas. Wu et al (2014).

As políticas públicas podem assumir muitas formas, e os gestores públicos podem ser envolvidos na tomada de decisão, de várias maneiras. O quadro 4 apresenta as três formas em que os gestores podem atuar no processo de tomada de decisão.

Quadro 4 – Maneiras de atuação dos gestores na tomada de decisão

| Apresentam as alternativas | Selecionam as alternativas | Avaliam as alternativas |
|---|--|--|
| “as decisões de política pública podem ser atos, leis, orientações regulamentares e/ou medidas processuais, e muitas delas podem ser decididas em diferentes níveis de órgãos governamentais para que a “decisão” final da elite seja apenas aprovar uma espécie de miscelânea de escolhas anteriores e subcoordenadas, feitas pelos gestores públicos em outros locais.” | “[...] mesmo nas políticas para as quais insumos substanciais por parte de altos executivos e órgãos legislativos são solicitados, as opções de políticas que chegam a esses tomadores de decisão geralmente refletem as preferências e as alternativas desenvolvidas por gestores públicos em vários níveis dentro do governo.” | “[...], os formuladores de políticas de alto nível muitas vezes pedem para que eles preparem avaliações de suas opções de políticas preferidas, ou para que forneçam informações técnicas e aconselhamento profissional sobre vários aspectos dessas opções, tais como a eficácia e a viabilidade administrativa, [...]” |

Fonte: elaborado pela autora com base em (WU et al, 2014, pg. 79).

Apesar da atuação acirrada dos atores no processo de tomada de decisão, os atores podem enfrentar algumas deficiências durante a fase de escolha da melhor alternativa, tais como: (i) a falta de um planejamento rigoroso pode levar a resultados inesperados, contribuindo até certo ponto em impasses econômicos.

Exemplo disso, é quando as decisões políticas são realizadas próximas aos calendários eleitorais, forçando a reduzir as deliberações financeiras de políticas e a adoção de decisões imponderadas ou “rápidas”, (ii) as decisões de políticas públicas podem sofrer influências de obsessões de cunho ideológico ou, até mesmo, serem agravadas por fantasias de líderes políticos, (iii) decisões políticas ruins também podem surgir quando essas passam a ser controladas e manipuladas por um grupo pequeno de dirigentes políticos. A mesma coisa acontece quando o número de conselheiros envolvidos na tomada de decisão é reduzido, (iv) quando as decisões de políticas públicas são tomadas sem atenção à sua exequibilidade. Isso leva a grandes lacunas entre o projeto e a implementação de políticas, (v) quando as decisões de políticas públicas são tomadas por um órgão sem a devida consistência das etapas iniciais e que podem gerar conflitos com as políticas implementadas por outros órgãos e (vi) quando as decisões de políticas públicas são determinadas em grande parte por considerações puramente políticas, como por exemplo, as eleições e o equilíbrio dos grupos de interesse, uma vez que propostas com verdadeiro potencial para alcançar os objetivos de políticas podem ser ignoradas pelos tomadores de decisão nesse período. (WU et al,2014).

Outros desafios são elencados por Wu et al (2014), que os tomadores de decisão enfrentam e podem influenciar diretamente na tomada de decisão eficaz e precisa ser tratados em suas especificidades. Primeiro, *Horizonte de tempo curto*, uma vez que se torna difícil avaliar com cautela os vários efeitos das propostas de políticas públicas, em especial daquelas que se afastam das políticas e das práticas em andamento. Segundo, *Falta de informações confiáveis*, uma vez que essas são necessárias para aplicar uma avaliação adequada às diferentes alternativas de políticas públicas e por vezes estão indisponíveis e quando estão disponíveis são destinadas a projetos de custo muito elevado. Terceiro, a *Falta de experiência em análise de políticas públicas*, pois a escassez de profissionais do governo especializados na execução da análise de propostas de políticas que pode ocasionar ruídos na adequada escolha da política. Quarto, *Medição de desempenho dentro da burocracia*, a falha na medição das metas obrigatórias pode ocasionar um baixo desempenho dos órgãos governamentais responsáveis por determinadas áreas da política pública. (WU et al,2014).

É possível constatar, que a fase de tomada de decisão é uma importante fase do ciclo das políticas públicas, pois é nesse momento da criação da política que

os entes estratégicos do governo entram em cena para confirmar ou não o que foi elaborado até aqui, mas não é só isso, ainda tem a fase de implementação e de avaliação que serão aprofundados adiante, uma vez que a análise teórica sobre o tema irá permitir a compreensão do processo de implementação do PRONATEC no ambiente institucional escolhido, ou seja, o IFCE.

A quarta fase do ciclo das políticas públicas é a *implementação* das ações definidas na fase anterior, por ser dinâmico pode sofrer ajustes no decorrer da execução dos planos específicos para cada ponto do problema. Depois que o programa está pleno em atuação é hora de avaliar o desempenho para saber se há a necessidade de adaptações ou até mesmo continuidade ou suspensão do programa. (SOUZA,2006)

A implementação de políticas públicas representa a fase da execução das ações advindas da etapa de tomada de decisão. Essa fase pode ser considerada o gargalo do processo em comparação às demais, pois é nesse momento que surgem as críticas e qualquer deficiência na concepção das políticas será alvo de atenção, dificultando prosseguir com a execução do trabalho. (WU et al,2014).

O conceito que é atribuído ao termo implementação, no caso de políticas públicas está relacionado ao processo dinâmico em que acontecem os fatos, pois envolve todos os elementos das fases anteriores. Isso implica que até as incertezas presentes durante as etapas não está de fora na fase de implementação. Os atores são peças importantes no processo de implementação.

Assim como qualquer política pública, o processo de implementação não está isento de uma série de regras que precisam ser seguidas e, caso ocorra o não cumprimento das diretrizes estabelecidas na lei, essa etapa das políticas públicas sofrerá com as possíveis penalidades decorrentes de infrações relacionadas a falta da correta aplicação da política. (WU et al,2014).

Assim, no sentido de eliminar os entraves do início da implementação da política é coerente que hajam reuniões, das quais possibilite ajudar na execução das atividades. Wu et al (2014, p.100) detalha bem a importância da realização dos encontros formais.

Audiências administrativas são conduzidas por tribunais de uma forma semijudicial, a fim de ajudá-los em suas atividades. As audiências estão sujeitas a vários tipos de recursos políticos, administrativos e judiciais. Audiências públicas podem ser estatutariamente definidas como um componente do processo administrativo. Na maioria dos casos, no entanto,

as audiências são realizadas a critério de uma autoridade de implementação ou tomada de decisão. (WU et al, 2014, p. 100).

Para que os órgãos públicos atuem na execução das ações de política pública, o alto custo é inevitável, porém se a política estiver relacionada a interesses do atual governo é provável que a continuidade dos recursos financiamentos sejam comprometidos caso os interesses já tenham sido alcançados. (WU et al,2014).

Para compreender o processo de implementação, os autores relacionaram aspectos, por meio dos quais é possível estabelecer uma relação com as atividades a serem executadas. É preciso relacionar as tarefas a todo o processo de políticas públicas, de forma a integrar as concepções estratégicas do alto nível com as tarefas de desenvolvimento de capacitação da concepções de nível operacional. “Na falta dessa integração, grandes lacunas tendem a aparecer entre as intenções de políticas e a execução propriamente dita.” (WU et al, 2014, p. 102). Esse contexto é importante do ponto de vista do grau de comprometimento que há ao efetuar a relação entre as tarefas estratégicas *versus* operacional.

Não é pra menos que o apoio político é de extrema importância no trato da vigência das políticas públicas. O grau de estabilidade política depende do estado em que se encontra o ambiente no qual os formuladores de políticas estão inseridos.

O primeiro é o grau de estabilidade política e de políticas públicas. O ambiente pode ser considerado “propício” para a implementação de políticas se houver um apoio político relativamente forte aos produtos do programa que serão produzidos, e se a capacidade burocrática para tarefas analíticas e de implementação for relativamente forte. O segundo é o grau em que o ambiente político e econômico externo, no qual os formuladores de políticas estão trabalhando, está mudando lentamente ou mais rapidamente. (WU et al, 2014, p. 103)

Os desafios também estão presentes na fase de implementação de políticas públicas e a identificação de possíveis falhas nessa etapa do processo é necessário para destacar as causas do fracasso ou do insucesso. Para evitar esse cenário, os formuladores de políticas públicas precisam preparar o terreno de forma sistemática para a implementação. Outra condição que impede a execução é má concepção de intervenções, implica que as políticas públicas podem falhar, mesmo se implementadas conforme o pretendido. A falta de apoio burocrático e político adequado é outro aspecto dificultador da implementação das políticas. São fatores que induzem a necessidade de um cuidado apurado à essas questões. (WU et al,2014).

Apesar dessas ameaças, os gestores de políticas públicas que pretendem conduzir a criação de políticas na direção que as tornem mais integradas podem gerir suas atividades de implementação a fim de: (i) formar grupos favoráveis à mudança de políticas públicas entre uma gama de *stakeholders*, que trazem diferentes recursos e interesses; (ii) definir objetivos gerais e desenhar parâmetros para as políticas; (iii) garantir, em algum momento, a autorização formal adequada e os recursos necessários para conduzir o processo para a frente.(WU et al,2014).

Nesse sentido, não é exagero inferir que os gestores responsáveis pela implementação das políticas estão constantemente diante de situações, das quais revelam maneiras em que os coordenadores de tais reformas podem melhorar as chances de sucesso na implementação.

Finalmente, o momento da *Avaliação de Políticas Públicas*²⁸ é reservado para que os gestores confrontam tudo aquilo que foi executado, levantando informações sobre os obstáculos enfrentados durante o percurso da execução. Tudo isso no intuito de melhorara eficácia dos resultados de políticas por meio de uma avaliação detalhada. É hora de identificar as deficiências e buscar aplicar ações estratégicas para a correção das falhas encontradas. Em muitos casos, os gestores se deparam com a obrigação de conviver com as consequências geradas de falhas das políticas públicas que têm o compromisso de colocar em ação, criando assim, um ciclo vicioso. Por isso a avaliação é necessária para conter e até mesmo corrigir deficiências decorrentes de políticas mal formuladas e orientadas de maneira insuficiente para alcançar as metas.

A avaliação examina os meios pelos quais a política foi colocada em prática e o levantamento dos resultados é essencial para que os atores envolvidos na atividade possam ter elementos que permitam indicar recomendações e assim, elaborar uma conduta futura totalmente renovada.(WU et al,2014).

Com base na visão dos autores é possível inferir que os atores públicos envolvidos no processo se destacam quando se trata do momento da avaliação da política pública, pois são justamente eles que detêm as informações privilegiadas

²⁸ A avaliação contribui para o processo de criação de políticas públicas, uma vez que promove, dentre outras, que os gestores das políticas públicas: (i) sintetize os problemas identificados e proponha soluções das deficiências de política pública ou novas opções de programas; (ii) desmitifique crenças sobre a sabedoria convencional ou até mitos populares relacionados com o problema ou suas soluções; (iii) desenvolva novas informações sobre a eficácia do programa ou da política pública como um todo; e (iv) explique aos atores da política pública as implicações das novas informações obtidas por intermédio da avaliação.

sobre a implementação, das quais são extraídas os dados necessários para a elaboração de indicadores que irão permitir realizar as análises das políticas, bem como informações e opiniões sobre a estimativa de fracasso ou sucesso das mesmas, ao passo que abre margem para que esses resultados indiquem a necessidade de reformulação e quaisquer encaminhamentos para as políticas que serão executadas posteriormente.

Como se não bastasse as avaliações internas, por se tratar de execução de política com recursos públicos, há outros atores externos sempre atentos aos indicadores das políticas. Como é o caso do tema central desse estudo, o Pronatec foi alvo de críticas severas em reportagem nacional, conforme transcrição na íntegra a seguir.

“Milhares de estudantes de cursos financiados pelo Pronatec podem ficar sem aula. Desde julho, mais de 70 escolas em todo o país estão sem receber o repasse do Governo Federal. Pronatec foi a palavra mágica da campanha eleitoral pela reeleição, repetida à exaustão e agora é mais uma das frustrações em relação ao que foi propalado em tempo eleitoral. As escolas aderiram, fizeram investimentos, contrataram professores. Milhares de jovens foram buscar formação... buscar um sonho... a formação profissional, que abrisse portas para o emprego e carreira. Agora que o governo gastou mau, desequilibrou as contas, não tem dinheiro para o básico de tudo, que é o ensino (a melhor forma de libertação). E quem acreditou não sabe o que fazer. Faltam 20 milhões, substancialmente, a perspectiva é de que vai faltar mais. Falta para a escola, falta para os professores e o que é pior deixa incerto o futuro de jovens cheios de planos e esperança. Falta futuro! Por causa dos atrasos de quase meio ano, as escolas já vinham alterando o calendário escolar. E por falar em falta de dinheiro, o governo já vinha reduzindo o número de vagas desde o início deste ano.” (GARCIA²⁹, 02/12/2015, Bom Dia Brasil)

São comentários como esse, no qual o especialista aponta o PRONATEC como sendo mais uma das Frustrações do governo, que revelam que algo não anda bem na trajetória de políticas públicas que, por mais que houvesse a intenção de executar tudo que está no regulamento, indicam que há alguma coisa à ser detectada para realizar ajustes.

Da mesma forma que acontece em qualquer etapa do ciclo da política pública, a avaliação também tem que enfrentar desafios. Por isso é importante ter uma equipe de trabalho bem treinada e comprometida, bem como possuir recursos disponíveis que permitam, de forma adequada, a coleta de informações e o

²⁹ GARCIA, Alexandre. Avaliação da situação do Pronatec: 'Mais uma das frustrações'. Comentário para o Telejornal da Rede Globo: Bom dia Brasil, em 02/12/2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2015/12/alexandre-garcia-avalia-situacao-do-pronatec-mais-uma-das-frustracoes.html>. Acessado em: 05 de fevereiro de 2019.

processamento dos dados. Porém, em muitos casos essas condições não são atendidas, em virtude de outros desafios que causam restrições técnicas e organizacionais, prejudicando a política em curso. Para tanto, os pontos críticos relacionados a seguir merecem os esforços da gestão: 1. *Falta de apoio organizacional*, em muitos casos não há uma dedicação dos órgãos para disponibilizar os recursos necessários para realizar o trabalho; 2. *Falta de experiência em avaliação*, a indicação de servidores inexperientes sem que haja a devida orientação e realização de treinamentos adequados, com uma fase de aplicação de testes; 3. *Percepção estreita do escopo da avaliação*, a maioria dos esforços de avaliação tem sido orientada à avaliação baseada em insumo, na qual mantem o controle de vários recursos que foram utilizados na fase de implementação de políticas públicas; 4. *Falta de capacidade na coleta de dados*, a exaustiva exigência de dados da avaliação sugere que a avaliação se torne prejudicial em casos específicos quando o tempo de execução é considerado. Wu et al (2014)

A avaliação de políticas públicas sugere que seus atores adquiram, durante o processo de execução, certo tipo de aprendizagem. Wu et al (2014) reuniu os quatro principais tipos de aprendizagem obtidos por meio da experiência vivida. Para o melhor entendimento optou-se por apresentar os tipos de aprendizagem através do quadro 5.

Quadro 5 – Tipos de Aprendizagem no processo de avaliação de políticas públicas

(continua)

| Tipo de Aprendizagem | Característica |
|--|--|
| Aprendizagem social | O tipo mais geral e significativo de aprendizagem, que os gestores públicos podem promover e ao qual devem reagir. Ela envolve mudanças fundamentais nas atitudes públicas, bem como nas percepções de problemas sociais e questões de políticas públicas, e envolve diferentes tipos de atores, tanto dentro quanto forados governos, e subsistemas de política existentes. |
| Aprendizagem orientada para políticas públicas | Um tipo mais restrito de aprendizagem que envolve o esclarecimento dos objetivos existentes e dos conceitos de política pública, com base na experiência adquirida a partir de avaliações de políticas existentes. É o tipo mais comum de aprendizagem a surgir de atividades típicas de avaliação de políticas. |

Quadro 5 – Tipos de Aprendizagem no processo de avaliação de políticas públicas

(conclusão)

| Tipo de Aprendizagem | Característica |
|-----------------------------|---|
| Lição de aprendizado | Um tipo de aprendizagem de políticas públicas mais limitado e orientado para o meio. Trata-se de uma variedade de atores tirando lições de suas próprias experiências e das experiências dos outros na implementação de políticas existentes. |
| Aprendizagem de governo | O tipo mais restrito de aprendizagem. Ela envolve análises de comportamento de políticas públicas e programas por atores existentes e tende a ser orientada para o meio, na melhor das hipóteses. O seu impacto e as consequências são geralmente limitados a melhorias mínimas dos meios pelos quais as políticas são implementadas e administradas. |

Fonte: Wu et al (2014, p. 136).

Compreende-se que o surgimento da área de conhecimento das políticas públicas continua sendo importante para o relacionamento da sociedade com o governo e, vice e versa, que é essencial para adoção de medidas assertivas para a elaboração de políticas públicas mais efetivas.

3.2 AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL

O crescimento econômico, por si só, não garante que os problemas oriundos das desigualdades sociais serão solucionados só por meio das ações do governo para minimizar os problemas sociais tais como os relativos à educação, passaram a ocupar espaço privilegiado nas pautas das políticas do Estado, como assunto pontual para a qualificação dos indivíduos.

Decerto as políticas públicas educacionais são restritas a áreas específicas porque a educação está além dos limites do ambiente escolar e de ações governamentais voltadas ao ensino, pois contempla toda vivência social experimentada não só na escola, mas sim, na família, na igreja, na escola, no trabalho, na rua, no teatro, etc. (OLIVEIRA, 2010)

É importante frisar que o que se conhece atualmente como escola, isto é, um lugar de aprendizagem para todos da sociedade, onde é transmitida a cultura universal e fruto da experiência dos indivíduos, não tem mais de 150 anos. Surgiu no final do século XIX, em meio as relações capitalistas de produção, regidas pela exigência da industrialização e visava a mais-valia, demandando conhecimento

técnico dos trabalhadores. Nessa época exigiu dos trabalhadores um saber mais específico para ser aplicado em equipamentos automatizados advindos da microeletrônica e na informática. (OLIVEIRA, 2010)

Com a globalização³⁰ e as experiências do neoliberalismo, que defende a não intervenção do Estado nas relações econômicas e a reversão da prioridade de investimentos públicos das áreas sociais para as áreas produtivas, influenciou fortemente a educação. As políticas educacionais sofreram perdas de recursos onde o neoliberalismo foi implantado, agravando as condições de seu financiamento. (OLIVEIRA, 2010)

Oliveira (2010) entende que políticas públicas educacionais são as ações do Estado voltadas a regular e orientarem os sistemas de ensino e estabelecem as regras para a educação escolar e era moldada nos padrões da metade do século XIX. Porém, vem acompanhando o desenvolvimento industrial e sendo moldada de forma a se adequar ao mundo globalizado e com recursos, cada vez mais escassos, em virtude dos ajustes neoliberais.

O neoliberalismo desempenha um papel atuante na educação profissional ao influenciar de forma que a torna obrigada a atender aos interesses empresariais e industriais, visto que sua estrutura propõe preparar o indivíduo para o local de trabalho. Silva (1994). Assim, nos conduz a deduzir que essa ideologia conduz aos interesses dos grupos, classes e blocos de poder organizados em âmbito que excede os limites nacionais.

Neste sentido, percebe-se que a forma de atuar do Estado neoliberal posiciona a educação como submissa aos anseios do mundo dos negócios, pois de acordo com o entendimento de Saviani (2008), a educação é compreendida como uma estratégia para preparar o trabalhador e é:

[...] um investimento em capital humano individual que habilita as pessoas para a competição pelos empregos disponíveis. O acesso a diferentes graus

³⁰ Com efeito, as políticas públicas urbanas estão sendo formatadas para atender às exigências estruturais decorrentes da globalização, o que ocorre em detrimento daquela parcela da cidade que não conta – e jamais contou – com políticas públicas provedoras de infraestrutura básica para sua sobrevivência. Nesse contexto é que surge o espaço local como possibilidade de insurreição da cidadania ativa, em que a participação social passa a ser o vetor de uma nova ordem social como contraponto à ordem global que se impõe. No âmbito das cidades, a participação do cidadão na elaboração das políticas públicas urbanas é o resgate da cidadania, de forma que o planejamento urbano passa ser a expressão democrática da cidade. Fonte: Estudo de Cintia Maria Scheid com título “O Impacto da Globalização na Elaboração de Políticas Públicas Urbanas: Uma possibilidade de aproximar a cidade à cidadania. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf.

de escolaridade amplia as condições de empregabilidade do indivíduo, o que, entretanto, não lhe garante emprego, pelo simples fato de que, na forma atual do desenvolvimento capitalista, não há emprego para todos: a economia pode crescer convivendo com altas taxas de desemprego e com grandes contingentes populacionais excluídos do processo (SAVIANI, 2008, p. 430).

Diante disso, observa-se que o governo sob o efeito do pensamento neoliberal³¹, elabora instrumentos educacionais voltados para o viés empresarial. Como se, nas entrelinhas, se pudesse visualizar a educação sendo guiada segundo as diretrizes neoliberais do contexto social para o cenário político e econômico.

Observou-se, durante a construção do estudo sobre políticas públicas em educação, alguns aspectos que merecem destaque, tais como: (i) que a política pública possibilita compreender quais as funções do governo; (ii) que as decisões seguem uma ordem hierárquica; (iii) que é necessário estabelecer metas a serem atingidas; (iv) que possuem vários elementos para sua aplicação, processos, regras e atores, com foco no resultado de cada etapa da política.

O acesso à educação é um direito de todos os cidadãos. Isto está garantido no artigo 205 da Constituição Federal, senão veja-se:

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

As políticas de educação são garantidas pela Constituição Federal e por outras leis, como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). Nela pode-se encontrar as principais regras que direcionam o sistema educacional do país e, disciplina tanto a rede pública de ensino como a rede privada.

A primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB, sancionada pela lei nº 4.024/61, fixou as diretrizes e bases da educação nacional, foi posteriormente revogada pela Lei nº 9.394/96, mantendo os artigos 6º a 9º, que

³¹ A retórica neoliberal no que se refere a educação, segundo Marrach (1996) possui três aspectos: 1. Atrelar a educação escolar à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa. Assegura que o mundo empresarial tem interesse na educação porque deseja uma força de trabalho qualificada, apta para a competição no mercado nacional e internacional. [...] 2. Tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários. O que está em questão é a adequação da escola à ideologia dominante. [...] 3. Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática, o que, aliás, é coerente com a ideia de fazer a escola funcionar de forma semelhante ao mercado, mas é contraditório porque, enquanto, no discurso, os neoliberais condenam a participação direta do Estado no financiamento da educação, na prática, não hesitam em aproveitar os subsídios estatais para divulgar seus produtos didáticos e paradidáticos no mercado escolar (MARRACH, 1996, p. 46-48).

tratam dos agentes federais responsáveis pela aplicação e controle da educação no país.

Dez anos mais tarde com promulgação da Lei nº 5.692, o governo fixou as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, em que todas as escolas de ensino secundário foram obrigadas a oferecer o ensino profissionalizante. Tal obrigação foi alterada pela Lei nº 7.044/82, possibilitando às escolas escolherem o tipo de ensino que iriam ofertar, se formação geral ou profissional.

Em 1996, com a formalização da Lei nº 9.394/96, o governo redefine a educação profissional, excluindo a profissionalização obrigatória da estrutura do ensino regular, com a justificativa de que a formação profissional deve ser de responsabilidade das escolas técnicas e centros especializados. O Decreto nº 2.208/97 regulamentou, por meio dos artigos 39 a 42 dessa LDB, três níveis de formação que ocorriam em paralelo ao sistema regular de ensino.

Outro documento importante nesse histórico é o Decreto nº 5.154/04, que estabelece novos parâmetros para a educação profissional, prevê no seu art. 3º:

Art. 3º Os cursos e programas de formação inicial e continuada de trabalhadores, referidos no inciso I do art. 1º, incluídos a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização, em todos os níveis de escolaridade, poderão ser ofertados segundo itinerários formativos, objetivando o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social.

§ 1º [...]

§ 2º Os cursos mencionados no caput articular-se-ão, preferencialmente, com os cursos de educação de jovens e adultos, objetivando a qualificação para o trabalho e a elevação do nível de escolaridade do trabalhador, o qual, após a conclusão com aproveitamento dos referidos cursos, fará jus a certificados de formação inicial ou continuada para o trabalho.

A educação profissional torna-se, então, uma garantia para os estudantes fora da faixa etária e para o trabalhador, que passa a adquirir a qualificação para exercer uma profissão especializada.

Nesse sentido, o governo federal em conjunto com o Ministério da Educação, criaram a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC, que é a Secretaria que coordena em âmbito nacional a política de educação profissional e tecnológica - EPT. Tendo por função primordial formular, implementar, monitorar, avaliar e induzir políticas, programas e ações de EPT, atuando em regime de colaboração com os demais sistemas de ensino e os diversos agentes sociais envolvidos na área.

A SETEC/MEC possui, ainda, o papel de coordenadora nacional da política de EPT, pois responde pela criação, manutenção, supervisão e fortalecimento das Instituições que compõem a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – IF's. Com mais de 100 anos de existência, a essa Rede Federal vem atuando com ênfase na educação profissional e tecnológica e, desempenhando um importante papel para quem pretende acessar esta modalidade da Ensino.

Ao longo da exposição desse capítulo, pode-se perceber que há a necessidade de refletir sobre a categoria trabalho para que se compreenda a relação da educação profissional, que está inserida na vida do estudante trabalhador e na estrutura educacional do ensino voltado a qualificação profissional. Assim, o próximo capítulo irá abordar a categoria trabalho como parte forma de promover a assimilação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Médio e Emprego – PRONATEC.

3.3 AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Como podemos perceber é notório que nas últimas décadas têm surgido um crescimento do campo de conhecimento em relação as políticas públicas, e no Brasil essa situação não é diferente. As novas dinâmicas do contexto histórico, político e até da economia podem ter contribuído para essa mudança do cenário da sociedade. Essas são consideradas pelo governo como desafios e, que ao longo dos anos se traduziram em novas formas de não só compreender, mas também de formular e avaliar as políticas públicas.

Nesse contexto, baseados na concepção de Ferreira (1999), de que o significado de avaliar se aproxima do sentido de atribuir valor a algo. Harja e Helgason (2000, p.8) apresentam de forma simplificada a definição de avaliação, eles entendem que “o termo compreende a avaliação dos resultados³² de um programa em relação aos objetivos propostos”. De acordo com os autores, não há

³² “A avaliação de programa deve ser vista como mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes, sobre as quais eles possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e os programas públicos. Não se destina a resolver ou substituir juízos subjetivos envolvidos na tomada de decisão, mas permite um certo conhecimento dos resultados de um dado programa — informação que pode ser utilizada para melhorar a concepção de um programa e sua implementação”. HARJA e HELGASON (2000, p.5)

um consenso para uma definição ao que venha ser avaliação de políticas públicas, pois trata-se de um conceito que admite várias ideias e que em alguns casos se contradizem.

Estas reflexões acerca do conceito de avaliação de políticas levam a inferir, salvo melhor juízo, que o controle de política pública é uma forma de regulação ou intervenção na sociedade, na qual envolve vários atores, tais como: governantes, gestores, técnicos, comunidade, ou seja, aqueles que apresentam interesses comuns para agir ou deixar de agir em função de problemas sociais, anteriormente identificados.

Nessa linha de raciocínio, Garcia (2001) também contribui com a definição de avaliação, destacando a importância de como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado pode influenciar nos resultados.

Avaliação é uma operação na qual é julgado o valor de uma iniciativa organizacional, a partir de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Pode ser considerada, também, como a operação de constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, tendo como base um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos. (GARCIA, 2001, p. 31)

Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE³³, o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve gerar informações que permitam incorporar a experiência adquirida anteriormente e, assim, contribuir para o processo de tomada de decisão. (ALAHARJA e HELGASON, 2000).

Entende-se até aqui, que considerar a avaliação tão somente como um controle é um equívoco conceitual, em razão de o controle envolver várias atividades que exige, dentre outras, fiscalização, obrigação de fazer e cumprimento de regras já estabelecidas, sem acrescentar ou possibilitar diálogo, aperfeiçoamento, mudança de rumo, ou ainda, a necessidade de *feedback*.

³³O Brasil participa das reuniões da OCDE desde 1996, quando aderiu ao Comitê do Aço. Em 2007, o Brasil foi convidado e aderiu ao Programa de Engajamento Ampliado e, em 2012, foi elevado a Parceiro Chave, juntamente com China, Índia, Indonésia e África do Sul. Em 2015, o Brasil assinou Acordo de Cooperação com a OCDE, instituindo um Plano de Trabalho para aproximação com a instituição e, em meados de 2017, o Brasil se tornou o primeiro Parceiro Chave a formalmente solicitar a acessão a membro pleno da OCDE. Fonte: Banco Central do Brasil. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/ocde>.

Existe alguns mecanismos para a aplicação de *feedback* que podem ser confundidos com a avaliação, muito embora possam ser utilizados "como mecanismo de melhoria no processo de aperfeiçoamento de tomada de decisão." (AJA-HARJA E HELGASON, 2000, p.05). No quadro 6 é apresentada a diferença ente avaliação e outros diferentes mecanismos de feedback, que os autores consideram relevantes:

Quadro 6 - Diferença entre avaliação e outros mecanismos de feedback

| | |
|--------------------------|--|
| Estudos científicos | As avaliações se centram no uso prático da informação. |
| Auditoria tradicional | As avaliações analisam os gastos públicos a partir de pontos de vista mais amplos, questionando, até mesmo, a propriedade dos objetivos do programa, bem como a eficácia e eficiência de sua satisfação (a distinção entre auditoria e avaliação geralmente não é clara). |
| Monitoramento | As avaliações geralmente são conduzidas como parte de um esforço único e buscam reunir informações aprofundadas sobre o programa em questão, embora a existência de sistemas regulares e eficientes de monitoramento seja necessária como base para o desenvolvimento de avaliações bem-sucedidas. |
| Mensuração de desempenho | As avaliações procuram ir além: buscam encontrar explicações para os resultados observáveis e entender a lógica da intervenção pública (contudo, sistemas de mensuração de desempenho, se eficientes, podem caracterizar, sobretudo nos Estados Unidos, uma forma de avaliação). |
| Análise das políticas | As avaliações estão centradas na análise <i>ex post</i> ³⁴ . Essa análise das políticas às vezes é definida como uma avaliação prévia, para o estudo de políticas possíveis no futuro. |

Fonte: reprodução de AJA-HARJA E HELGASON, 2000.

Com base no quadro, infere-se de que independentemente de qual seja o tipo de avaliação escolhida, os resultados se transformarão em insumos para instigar pesquisas futuras e que possam gerar um ciclo de melhoria continua dos serviços de interesse comum da sociedade.

Harja e Helgason (2000, p. 9), com base em Chelimsky, (1985) afirmam que “a avaliação de programa é a aplicação de métodos de pesquisa científica para a avaliação do projeto do programa, sua implementação e eficácia.”

³⁴ Ferramenta fundamental para orientar a tomada de decisão durante – ou após – a execução de uma política pública. Nesse sentido, cumpre a importante função de levantar evidências sobre o desempenho da política, indicando se os recursos públicos estão sendo aplicados em consonância com os parâmetros de economicidade, eficiência, eficácia e efetividade. A implementação eficiente das políticas e dos programas, focada em garantir o máximo retorno possível à sociedade, deve ser objetivo permanente do gestor público. A própria Constituição Federal elenca a eficiência como um dos princípios a serem seguidos pela administração pública em sua atuação. Fonte: Guia prático de análise *ex post*. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/guiaexpost.pdf>. Acessado em: 13/02/2019.

Para Faria (2005), no período compreendido entre nas décadas de 1980 e 1990, a avaliação das políticas públicas foi colocada a serviço da reforma do setor público. No entanto, a avaliação não se circunscreve a um tipo individualizado de Estado. Para a autora o desenho das reformas do setor público privilegiou dois supostos básicos:

a adoção de uma perspectiva de contenção dos gastos públicos, de busca de melhoria da eficiência e da produtividade, de ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta dos governos, bem como de maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, em um processo no qual o “consumidor” dos bens e serviços públicos estaria, supostamente, em primeiro plano. O segundo propósito ou expectativa é de que tais reformas pudessem contribuir para uma reavaliação da pertinência das organizações governamentais preservarem todo o seu leque tradicional de atribuições, prevalecendo um contexto de valorização da provisão privada de bens e serviços. (FARIA, 2005, p.99).

Frente a essas colocações, depreende-se que a avaliação representa um papel de importante no contexto do setor público, assim como tem se mantido presente nos processos de análise das políticas públicas e, venha a garantir a credibilidade do processo de reforma e sustentabilidade política das diretrizes de desregulamentação e de diminuição do tamanho do governo.

Em complemento, Faria (2005, p.102) aponta cinco fatores que podem dificultar a utilização dos resultados da avaliação: (1) existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa; (2) ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa; (3) mudanças no pessoal encarregado, pois os iniciantes poderão atuar de forma distinta daquelas vigentes no início do processo de avaliação; (4) eventual rigidez das regras e dos padrões operacionais da organização, na qual pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação e; (5) mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político.

Depois de detectado é hora de partir para superar os fatores que impedem a utilização da avaliação. Para isso, Faria (2005) apresenta quatro tipos de uso da avaliação:

Quadro 7 – Tipos de uso da avaliação

| | |
|--------------------------|--|
| Instrumental | Depende não apenas da qualidade da avaliação, mas também da adequada divulgação de seus resultados, sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações propostas |
| Conceitual | As descobertas da avaliação podem alterar a maneira como esses técnicos entendem a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. Nenhuma decisão ou ação é esperada, pelo menos não imediatamente. |
| Instrumento de persuasão | A avaliação é utilizada para mobilizar o apoio para a posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa. |
| “Esclarecimento” | “acarreta, pela via do acúmulo de conhecimento oriundo de diversas avaliações, impacto sobre as redes de profissionais, sobre os formadores de opinião e sobre as advocacycoalitions, bem como alterações nas crenças e na forma de ação das instituições” |

Fonte: adaptado de Farias (2005, p. 102-104)

No que se refere ao uso do tipo instrumental, este é observado em quatro situações distintas. A primeira é quando as implicações das descobertas da avaliação não são muito controvertidas. A segunda situação, na qual pode-se utilizar a avaliação instrumental diz respeito as mudanças derivadas ou sugeridas não são de grande monta e/ou fazem parte do repertório do programa em questão ou de sua organização implementadora. Já na terceira situação, o ambiente do programa é relativamente estável no que se refere a suas lideranças, orçamento, tipos de beneficiários etc. A quarta situação é quando o programa está em crise e não se sabe bem o que deve ser feito. (FARIAS,2005)

No que tange ao tipo de uso conceitual, esse envolve os técnicos locais do programa, a quem não é com frequência atribuído um maior poder de decisão. Isso torna a aprendizagem da avaliação mais eficiente. “O uso conceitual das descobertas diferencia-se do uso instrumental porque, no primeiro caso, nenhuma decisão ou ação é esperada” (FARIA, 2005, p. 103).

Já em relação ao uso do tipo de avaliação como instrumento de persuasão, este é utilizado para tentar estabelecer uma legitimidade em relação a uma posição e, ao mesmo tempo, ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas. Esse método de avaliação remete à ideia de que os indivíduos envolvidos obtenham resultados com menos desvio de erro. (FARIA, 2005, p. 103).

O tipo de uso “esclarecimento” além de ajudar na formação da agenda governamental, esse tipo de avaliação influencia na tomada de decisão,

ultrapassando a esfera mais restrita das políticas e dos programas analisados. (FARIA, 2005, p. 103).

No que tange aos usos da avaliação, além dos diretamente envolvidos nos programas, não são poucos os que podem utilizar as descobertas da avaliação: gestores de programas parecidos independente dos níveis governamentais; operadores do governo e representantes de fundações, que tenham interesse em conhecer projetos que obtiveram êxito na execução; membros do Legislativo interessados na melhoria de programas existentes ou, estão na fase de elaboração de novas propostas; cientistas sociais e outros avaliadores que buscam aprender com as experiências já bem administradas. Fato é que o interessado final da avaliação de políticas públicas é o público em geral ou a sociedade civil, a qual o governo deve ser *accountablefor*. Dessa forma, os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social. (FARIA, 2005).

Por fim, a avaliação não deve ser pensada como uma ameaça, mas sim como um instrumento que auxilia na formulação e implementação de políticas públicas. Deve tornar-se uma cultura institucional que ajudará na tomada de decisões, trazendo reais benefícios tanto para as instituições executoras como para os atores envolvidos, principalmente os beneficiários.

4 O IFCE COMO PROMOTOR DE POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO

Este capítulo tem como proposta apresentar o Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica como agente promotor de política pública de educação, sob a perspectiva da educação profissional. No decorrer da leitura será possível conhecer como o IFCE se constituiu até chegar uma referência na formação de profissionais para o mundo do trabalho.

A história do IFCE inicia-se no limiar do século XX, quando o então Presidente Nilo Peçanha, inspirado nas escolas vocacionais francesas, cria, mediante o Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909, as Escolas de Aprendiz Artífices, destinadas a prover de formação profissional os pobres e desvalidos da sorte. (IFCE, 2014, p. 21)

Várias foram as etapas que conduziram o processo de transformação da Escola de Aprendiz Artífices. O processo de industrialização, após a Segunda Guerra Mundial, na década de 40, foi o ponto de partida que essas escolas mudassem para Liceu Industrial de Fortaleza, mais precisamente em 1941. Nesse momento são criados os cursos de formação profissional. (IFCE, 2014).

Ainda sobre a evolução do processo de modernização do parque fabril brasileiro, combinada com a chegada de tecnologias cada vez mais avançadas, motivou a formação do trabalhador. Em meio aos investimentos para melhorar a infraestrutura industrial o governo, por meio da Lei nº 3.552/1959, transformou a ainda Escola Industrial de Fortaleza em um instrumento estratégico para a qualificação profissional, pois como autarquia federal, passou assumir a missão de ofertar cursos técnicos para profissionalizar estudantes de nível médio. (IFCE, 2014).

Em 29 de dezembro de 2008, data da criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia é o marco da expansão dessas unidade, ano em que o Brasil contava com 38 institutos, sendo 314 campi espalhados por todo o País, além de várias unidades avançadas, atuando em cursos técnicos, ofertando 50% das vagas e, para os cursos na forma integrada com o ensino médio e, 20% para as licenciaturas e graduações tecnológicas, disponibilizando ainda cursos de pós-graduação em especializações, mestrados profissionais e doutorados voltados,

principalmente para a pesquisa aplicada de inovação tecnológica (PACHECO, 2009).

Tendo como base as informações disponibilizadas no site do MEC, sobre o centenário da Rede Federal é possível apresentar a disposição da evolução histórica da política pública criada para ofertar educação profissional de qualidade com maior acesso regional.

Entre os anos de 1909 e 1944 a política ficou centrada na criação das primeiras escolas voltadas para a expansão do ensino profissional dos diferentes níveis de educacionais. Nesse período ficou marcado pela transição das Escolas de Aprendizes Artífices em Escolas Industriais para formação profissional. Outro período marcante para o ensino profissional foi entre o ano de 1944 à 1961, data em que o governo passou a estruturar as escolas para formar profissionais focados a contribuir no desenvolvimento do país. Nesse intervalo, as antigas Escolas Industriais e Técnicas passaram a atuar com autonomia didática, passando a serem denominadas de Escolas Técnicas Federais. O Decreto 60.731, de 1967, transferiu do Ministério da Fazenda para o Ministério da Educação e Cultura algumas Fazendas Modelos para atuarem como escolas agrícolas.

Os primeiros Centros Federais de Educação Tecnológica nasceram em 1978, por meio da Lei 6.545, que transformou as Escolas Técnicas Federais do Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro em escolas ofertantes de educação profissional, por meio de diferentes cursos e programas de extensão que inclui superiores vinculados à área tecnológica. A década compreendida entre os anos 80 e início de 90, a globalização esteve presente na educação profissional, pois a nova configuração da economia mundial influenciou no cenário industrial, exigindo a aplicação mais acirrada da tecnologia aos processos produtivos.

Em 1994, a educação profissional passou a ser ofertada em parceria com outros organismos públicos, além do setor produtivo responsáveis pela manutenção dos novos estabelecimentos de ensino. Nesse mesmo ano foi promulgada a Lei 8.948, que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica. Já em 2004, por meio do Decreto 5.154, o governo federal autoriza a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. Em 2006, é instituído, em âmbito nacional, o Programa Nacional de integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos, permitindo aos estudantes da classe trabalhadora conciliar o trabalho a

qualificação profissional. No sentido de regularizar os cursos profissionais, nesse mesmo ano, é lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia.

No ano de 2007, é dada continuidade a expansão da educação profissional com aprovação da construção de mais 354 unidades da Rede Federal e em 2008 é iniciada a articulação para a criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Para ampliar as matrículas nos cursos da educação profissional o governo cria, em 2011, por meio da Lei 12.513, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), lançando o Guia Nacional dos cursos FIC.

No ano de 1965, durante o governo do Marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, recebe o nome de Escola Industrial Federal do Ceará. Três anos mais tarde, ainda sob o governo do Marechal Humberto, sofre nova mudança e passa a se chamar Escola Técnica Federal do Ceará. Inicia então, uma trajetória de conquistas da educação profissional, pois passou a oferecer cursos técnicos já no ensino médio, com oferta de cursos nas áreas de edificações, estradas, eletrotécnica, mecânica, química industrial, telecomunicações e turismo. (IFCE, 2014)

Após um período de quase 30 anos de consolidação do ensino técnico, com a publicação da Lei Federal nº 8.948, de 08 de dezembro de 1994, a antiga Escola Técnica Federal do Ceará é modificado e recebeu uma nova missão que é a de atuar no ensino, na pesquisa e na extensão, passando a se chamar de Centro Federal de Educação Tecnológica. (IFCE, 2014)

Em 1995, a Instituição inicia os primeiros passos para levar o ensino técnico para o interior do estado, ampliando suas atividades em duas unidades localizadas nas cidades de Cedro e Juazeiro do Norte. Já em 26 de maio de 1999, o Ministério da Educação aprova, por meio da Portaria nº 845, o Projeto Institucional contendo os detalhes do Regimento Interno. (IFCE, 2014)

O Ministério da Educação, ao constatar a relevância dos Centros Federais de Educação Tecnológica para o atendimento do Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, inicia as ações voltadas para a implantação, com a aprovação da Chamada Pública 002/2007, dos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia.

As características e os objetivos dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, bem como as demais instituições que integram a Rede

Federal³⁵, estão delimitados na Lei nº 11.892/2008, que de acordo com o artigo 6º, o IFCE tem como finalidades e características:

- I. Ofertar educação profissional e tecnológica, em todos os seus níveis e modalidades, formando e qualificando cidadãos com vistas na atuação profissional nos diversos setores da economia, com ênfase no desenvolvimento socioeconômico local, regional e nacional;
- II. Desenvolver a educação profissional e tecnológica como processo educativo e investigativo de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas às demandas sociais e peculiaridades regionais;
- III. Promover a integração e a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infra-estrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão;
- IV. Orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal;
- V. Constituir-se em centro de excelência na oferta do ensino de ciências, em geral, e de ciências aplicadas, em particular, estimulando o desenvolvimento de espírito crítico, voltado à investigação empírica;
- VI. Qualificar-se como centro de referência no apoio à oferta do ensino de ciências nas instituições públicas de ensino, oferecendo capacitação técnica e atualização pedagógica aos docentes das redes públicas de ensino;
- VII. Desenvolver programas de extensão e de divulgação científica e tecnológica;
- VIII. Realizar e estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo, o cooperativismo e o desenvolvimento científico e tecnológico;
- IX. Promover a produção, o desenvolvimento e a transferência de tecnologias sociais, notadamente as voltadas à preservação do meio ambiente.

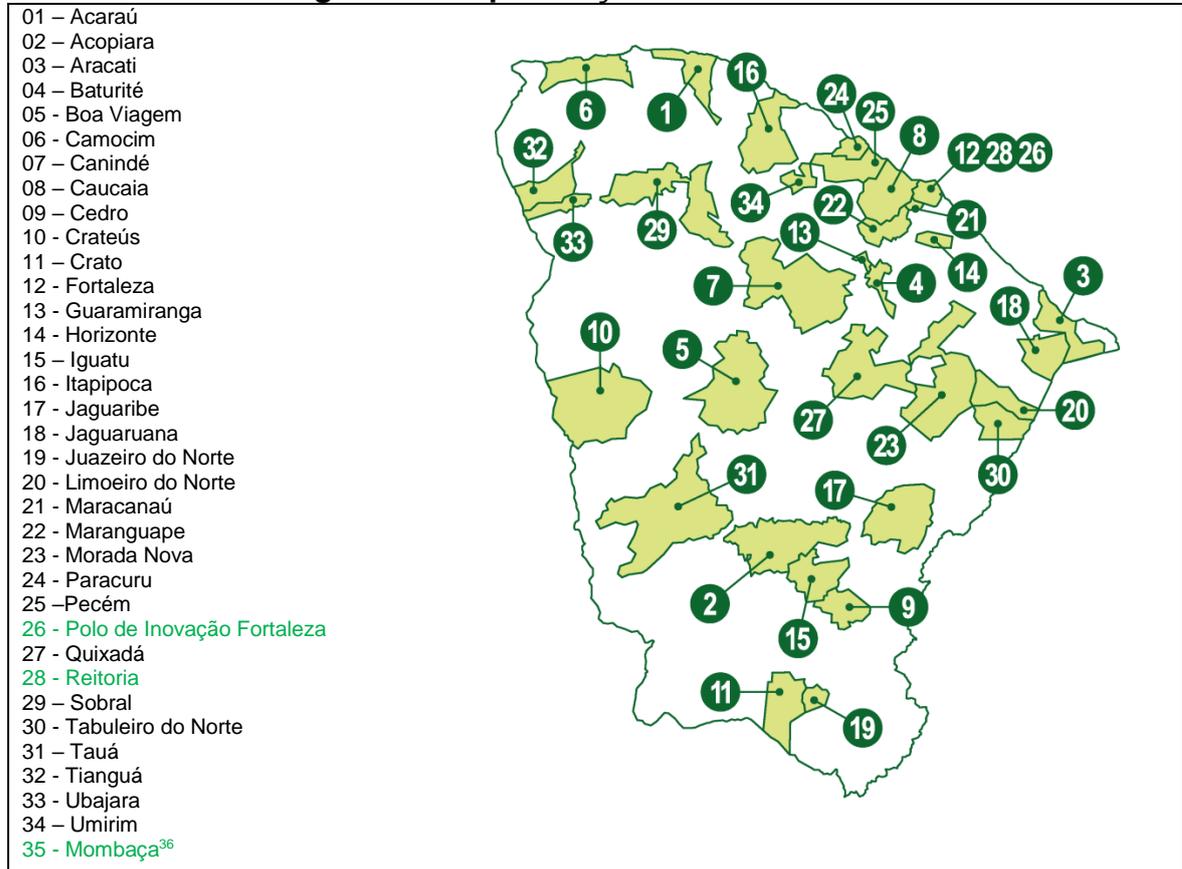
A presença de várias unidades do IFCE no interior do estado do Ceará atende a meta do programa de expansão da Rede Federal em conjunto com a essência dos Institutos Federais, de ampliar a oferta de qualificação profissional, cujos objetivos são de promover o crescimento socioeconômico da região, preservando que os estudantes ingressem com sucesso nos cursos. (IFCE, 2017)

Atualmente, O IFCE está organizado em 35 unidades de ensino, denominadas de campi e um polo de inovação, conforme apresentado na figura 03, distribuídos em todas as regiões do Estado do Ceará. O Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 598, de 22 de junho de 2018, que dispõe sobre a autorização de

³⁵ No âmbito do sistema federal de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao Ministério da Educação é constituída pelas seguintes instituições: Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia Centros Federais de Educação Tecnológica; Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; Universidade Tecnológica Federal do Paraná e; Colégio Pedro II. Fonte: <http://redefederal.mec.gov.br/instituicoes>.

funcionamento do Campus Avançado Mombaça, do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará, passando para 35 unidades educativas.

Figura 03 - A presença do IFCE no Ceará



Fonte: site do IFCE.

O IFCE passou por três fases durante seu desenvolvimento. Inicialmente, com a Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, o então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, cria a Rede Federal. Nesse momento, que antecede as fases de expansão, o Instituto Federal do Ceará nasceu através da junção dos extintos Centros Federais de Educação Tecnológica do Ceará (Cefets/CE) e as Escolas Agrotécnicas Federais dos municípios de Crato e de Iguatu. Nessa época junta-se ao grupo os campi de Cedro e Juazeiro do Norte.

[...] O IFCE surge como uma instituição de educação superior, básica e profissional, pluricurricular e multicampi, gerida por uma estrutura

³⁶O Ministério da Educação publicou, no dia 25 de junho de 2018 a portaria nº 598, autorizando a criação do campus avançado do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Ceará no município de Mombaça, no Sertão Central. Fonte: <http://www.monolitospost.com/2018/06/25/ministerio-da-educacao-publica-portaria-que-autoriza-a-criacao-do-campus-do-ifce-em-mombaca/>

organizacional constituída por Reitoria, pró-reitorias, diretorias sistêmicas e diretorias-gerais de campi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, bem como na articulação de suas ações de ensino com a inovação, a pesquisa e a extensão, sinalizando também o compromisso com a formação para o exercício da docência. (IFCE, 2018, p. 23).

Como complemento do processo de expansão do IFCE, a estrutura passou a ganhar novas unidades na segunda fase do projeto de expansão da Rede Federal, idealizada pelo governo federal em 2008. Nessa fase, os campi de Acaraú (2010.2), Aracati (2010.1), Baturité (2010.1), Camocim (2010.2), Canindé (2010), Caucaia (2010.2), Crateús (2010.1), Jaguaribe (2010.1), Limoeiro do Norte (2010), Maracanaú (2010), Morada Nova (2012), Quixadá (2008), Sobral (2009), Tabuleiro do Norte (2008), Tauá (2009) e Ubajara (2010), passaram a integrar o rol da política pública de educação no âmbito da Rede Federal. MEC (2016).

Como fase intermediária do processo de interiorização da Instituição, em 2012, o campus de Umirim é inaugurado e, em 2013, é implantado o implantação do Polo de Inovação Fortaleza. Também em 2013 é constituída a Reitoria do IFCE. Em 2014 são lançados os campi avançados de Guaramiranga e Jaguaruana. MEC (2016)

A terceira fase da expansão do Instituto Federal do Ceará (IFCE) agrega mais seis novos campi ao Estado, nos municípios de Itapipoca, Boa Viagem, Horizonte, Paracuru, Acopiara e Maranguape. Revista IFCE (2014).

Os Institutos Federais, do Qual o IFCE faz parte, representam as autarquias de regime especial de base educacional voltadas à formação profissional humana com ênfase na qualificação técnica e científica, que encontra não só na territorialidade, mas também no modelo pedagógico, particularidades que definem seu caráter singular, possibilitando a formação voltada para as atividades econômicas de cada região em que está presente. Criados pela Lei nº 11.892/08 (BRASIL, 2008), conforme artigo 2º:

os Institutos Federais são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos com as suas práticas pedagógicas.

Em termos de regulação, avaliação e supervisão das instituições e dos cursos de educação superior, essas novas autarquias são equiparadas às

universidades federais, conforme os indicadores universais de qualidade definidos pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES³⁷, frente aos aspectos que as regulam, avaliam e supervisionam, bem como os cursos que são ofertados na educação superior, as instituições federais são equiparadas às universidades federais. (BRASIL, 2004).

Esse novo modelo estrutural de organização acadêmica dos Institutos Federais, revela uma inovação dos modelos externos utilizados até então, e trazem em seu arcabouço a relação entre ensino técnico e científico articulada ao trabalho e a cultura, à luz da emancipação dos indivíduos. Segundo Pacheco (2011), os aspectos legais que norteiam os Institutos Federais definem a concepção do ensino responsável pela formação profissional e tecnológica que na direção de:

“orientar as ações de ensino, pesquisa e extensão nos Institutos Federais, tendo como elemento basilar a integração entre ciência, tecnologia e cultura como dimensões indissociáveis da vida humana e, ao mesmo tempo, no desenvolvimento da capacidade de investigação científica, essencial à construção da autonomia intelectual. Afirma-se, pois, a educação profissional e tecnológica como política pública, não somente pela fonte de financiamento de sua manutenção, mas, principalmente, por seu compromisso com o todo social” (PACHECO, 2011, p. 11).

A estrutura multicampi dos Institutos Federais busca atender à necessidade econômica regional, identificando problemas e criando soluções técnicas e tecnológicas para o desenvolvimento sustentável com inclusão social. Nesse contexto, as políticas públicas sinalizam que para a criação de novos cursos, faz-se necessário a participação e a manifestação da sociedade por meio de audiências públicas que indicará a área de atuação da unidade educacional. Dessa forma, entende-se que a atuação dos Institutos Federais devem pautar-se com foco no compromisso de oportunizar aos cidadãos uma formação associada à qualificação para o trabalho, buscando assegurar aos estudantes egressos a capacidade de manter-se competitivo ante ao mundo laboral. (PACHECO, 2011).

³⁷Criado pela Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004, o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes) é formado por três componentes principais: a avaliação das instituições, dos cursos e do desempenho dos estudantes. O Sinaes avalia todos os aspectos que giram em torno desses três eixos, principalmente o ensino, a pesquisa, a extensão, a responsabilidade social, o desempenho dos alunos, a gestão da instituição, o corpo docente e as instalações. As informações obtidas com o Sinaes são utilizadas pelas IES para orientar sua eficácia institucional e efetividade acadêmica e social, pelos órgãos governamentais para destinar a criação de políticas públicas e pelos estudantes, pais de alunos, instituições acadêmicas e público em geral, para guiar suas decisões quanto à realidade dos cursos e das instituições. Fonte: <http://portal.inep.gov.br/sinaes>.

4.1 O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

No âmbito do IFCE, a adesão ao PRONATEC ocorreu por meio do Bolsa-Formação logo no início do programa em 2011, priorizando a oferta dos cursos técnicos na forma concomitante no ano seguinte. Também de acordo com o estudo realizado por Castro (2017), a oferta de vagas sofreu um acréscimo em 2013, só que em cursos voltados à qualificação profissional. Esse cenário de avanço na oferta de vagas, como destaca o autor, passou por forte declínio nos anos de 2014 e 2015. Nos dizeres de Castro (2017, p. 30), a oferta dos cursos seguiu as orientações do documentos formais do PRONATEC.

A oferta dos cursos foi orientada pelo Guia PRONATEC de Cursos FIC e pelo Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, elaborados pelo Ministério da Educação, e pela vocação tecnológica e capacidade técnica/operacional dos campi do IFCE. No período de 2011 a 2015, essa instituição de ensino ofereceu formação profissional a quase 4.000 beneficiários, através da oferta de 103 cursos de qualificação profissional e de 42 cursos técnicos, em diferentes eixos tecnológicos do conhecimento. Diante da prevalência na oferta de cursos de qualificação profissional, esse estudo se propõe a avaliar as implicações educacionais e produtivas dessa formação técnica. (CASTRO, 2017, p. 30)

Conforme observado no decorrer desse capítulo, o IFCE foi instituído como uma política pública para oferecer Educação Profissional de alcance do maior número de pessoas. O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, tema central desse estudo, está inserido no contexto institucional, conforme o Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI, em 2014, o programa, logo em seu início, estava presente em 14 unidades do IFCE, sendo ofertado como extensão, na modalidade de cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC. No próximo capítulo pretende-se aprofundar o PRONATEC e seus aspectos no âmbito do IFCE.

Para representar de maneira quantitativa o que foi dito anteriormente sobre a representação do PRONATEC no IFCE, a seguir são dispostos os detalhes dos cursos do Bolsa-Formação no início da implementação do programa, ou seja, no segundo semestre 2011. Nesse período, ouve por parte da instituição, a intenção em realizar a oferta de 01 (um) curso de Padeiro e Confeiteiro, com 25 (vinte e cinco) vagas, pelo financiamento do Bolsa-Formação, campus Iguatu. No entanto, apesar

da devida realização do Termo de Cooperação³⁸ junto ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC, em virtude de entraves por questões do repasse financeiro a execução não pode ocorrer a qualificação profissional naquele ano. A falta de definições acerca das regras para o processo de execução do curso, “sobretudo no que diz respeito ao processo de escolha do curso e ao tempo exíguo para utilizar os recursos orçamentários, impediram o êxito dessa primeira oferta”. (CASTRO, 2017, p. 145)

Outro ponto crítico enfrentado pelos gestores no início da implementação foi o pouco tempo exigido para efetivar os créditos orçamentários e o fechamento do exercício financeiro, o que inviabilizava a execução completa dos recursos, que frente ao prazo reduzido, em 2011 foi utilizado somente 25% dos recursos recebidos. (CASTRO,2017)

Diante dessa situação, o IFCE, como forma de superar os entraves, pois na época não existiam instrumentais técnicos e jurídicos para dar suporte na condução desse projeto, decide tomar como base para se enquadrar ao projeto as orientações do seu próprio regimento. Fato esse que contribuiu para ajustar com a consolidação da estrutura da Bolsa-formação na fase de implementação. (CASTRO,2017)

Entende-se que a experiência da Instituição foi essencial não só para superar as dificuldades iniciais, mas para encontrar soluções no sentido de adequar-se as exigências do Programa e possibilitar o sucesso na formação profissional nos períodos posteriores.

Para a adesão ao Programa, como parceiro ofertante, a instituição deveria se enquadrar aos requisitos destacados no item 1.4.2 do Guia de Gestão do Bolsa-Formação-PRONATEC, transcrito a seguir:

³⁸ No caso das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, a adesão é feita por meio de Termo de Cooperação, registrados no Sistema Integrado de Monitoramento, Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), gerando um Termo de Execução Descentralizada (TED), anualmente celebrados com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Para subsidiar a cooperação, as instituições devem anexar um projeto básico, com a metodologia de desenvolvimento das ações, objetivos específicos, as vagas pactuadas, cronograma de execução e outras informações. Fonte: <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2017-pdf/61681-setec-manual-de-gestao-da-bolsa-formacao-pdf/file>.

Para que uma instituição possa ofertar turmas, é imprescindível que esta realize uma análise de fatores como a capacidade institucional, de infraestrutura e disponibilidade do corpo técnico e docente para a oferta dos cursos de suas unidades de ensino.

A infraestrutura mínima necessária deve abarcar salas de aula compatíveis com a oferta dos cursos, observadas as condições de ventilação, iluminação e acessibilidade. Além disso, o corpo técnico e docente deve observar o disposto em resoluções do FNDE e portarias do MEC, bem como os seguintes critérios:

- O coordenador das ações do PRONATEC na unidade de ensino deve ter titulação mínima de graduação;
- Os membros do corpo docente dos cursos da Bolsa-Formação deve ter titulação mínima de técnico de nível médio ou ensino médio com experiência profissional de três anos no eixo tecnológico dos cursos que ministra;
- No mínimo 80% dos profissionais envolvidos na gestão pedagógica e administrativa do programa, na unidade de ensino, deve ter vínculo institucional.

De posse das orientações e, após a fase de adaptação inicial, em 2012, a Bolsa-Formação passou a ganhar espaço na estrutura institucional do IFCE. Foi criada a Comissão Gestora para acompanhar processo de criação dos cursos nas unidades estratégicas localizadas no interior do estado. A estrutura administrativa do PRONATEC seguiu o rito de forma a envolver os responsáveis no efetivo cumprimento do fluxo da execução das ações.

No formato dessa estrutura administrativa, a Coordenação Geral do PRONATEC se vinculou diretamente à Reitoria do IFCE, exercendo controle administrativo sobre as coordenações adjuntas, que estavam ligadas à Direção Geral de cada campus (unidade de ensino). A coordenação geral exerceu uma função sistêmica, sendo responsável pelo planejamento, execução e avaliação das ações do programa em todo o IFCE. Já as coordenações adjuntas assumiram uma função setorial, sendo responsáveis pelas ações pedagógicas e administrativas locais. A formatação das equipes de trabalho estava atrelada ao perfil da oferta, tendo a limitação orçamentária como fator determinante de sua organização. (CASTRO, 2017, p. 149)

Os dados foram coletados da Plataforma “IFCE em números³⁹” disponibilizados no site da instituição, no qual são unificados os dados do Sistema Acadêmico da Instituição e que são alimentados pelas coordenações de registros acadêmicos presentes em cada um dos campi do IFCE.

³⁹A construção do IFCE em Números iniciou-se em junho de 2015 com uma revisão de toda a organização do sistema acadêmico da instituição, em um longo processo que resultou na melhoria da qualidade dos registros acadêmicos digitais. Fonte: <http://ifceemnumeros.ifce.edu.br/>

Assim, conforme o Projeto Político Institucional do IFCE, aprovado pela Resolução CONSUP Nº. 33, de 22 de junho de 2015, os institutos federais, como política pública, possuem o papel de contribuir com o desenvolvimento da região em que esteja inseridos, buscando estabelecer uma relação entre o poder público e as comunidades locais. Dessa forma, “cada instituto federal deverá dispor de um observatório de políticas públicas enquanto espaço fundamental para o desenvolvimento do seu trabalho”.

A partir daqui, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Médio e Emprego - PRONATEC com maior profundidade, sendo necessário explorar a literatura sobre o tema, bem como a legislação que rege o Programa desde sua promulgação. Em complemento, o relato sobre a história do Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará – IFCE contribui para responder a questão central que é de compreender a política pública de educação sob à luz do PRONATEC no IFCE.

No âmbito das instituições privadas, o entendimento de Frigotto (2014), ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é de que essas instituições estão se aproveitando do programa para aumentar a captação financeira, visto que a maioria não tem tradição alguma em ministrar cursos técnicos, mas viram a oportunidade perfeita para lucrar. O educador enfatiza que não basta disponibilizar cursos técnicos de curta duração a pessoas que ainda estão cursando a educação básica, que isso não irá resolver o problema escassez de mão-de-obra capacitada no Brasil.

Frigotto (2014) entende que, o PRONATEC é uma reedição de Programas implementados em governos anteriores, tais como: o programa criado no período da gestão do presidente João Goulart, em 1963, que ocorreu no regime militar, com vigência até os anos de 1982, o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra - Pipmo. Como também, o Plano Nacional de Formação Profissional (Planfor), que foi implementado no período do presidente Fernando Henrique Cardoso, com vigência de 1995 a 2002. Frigotto cita que ambos os programas ofertavam cursos de curta duração e pouco contribuíram para a formar mão de obra qualificada.

O autor, acredita que os gestores precisam, investir na educação básica, de maneira que passem a oferecer programas que permitam unificar o ensino médio com uma formação técnica. Segundo ele, um indivíduo que não estudou, de formar,

a concluir tanto o ensino médio quanto o ensino fundamental, é incapaz de ingressar no mercado de trabalho, tendo realizado um curso de somente 160 horas. Para o professor, continua-se tão somente renomeando os programas sem mudar a situação de vários jovens e adultos que permanecem sem frequentarem a escola.

A sugestão de Frigotto é adotar um sistematização do ensino médio integrado com a formação básica e capacitação técnico-científica, profissionalizando o jovem numa educação articulada à ciência, trabalho e cultura, sendo necessário, para tanto, um maior investimento na educação técnica, especialmente nos institutos federais.

Observando os objetivos do PRONATEC, infere-se que este possui características voltadas ao ingresso do indivíduo no mundo do trabalho, retomando as ideias da política neoliberal, especialmente no tocante à Educação Profissional que se constituiu no âmbito das reformas econômicas. A exigência por profissionais especializados é uma realidade capital percorrido por anos, tendo destaque no avanço das tecnologias e nas transformações no contexto do setor produtivo.

A realidade da falta de desemprego surge como fator determinante para estabelecer o rito da força de trabalho, pois impõe ao trabalhador um cenário de emprego de forma precarizada, forçando o indivíduo a se submeter ao intenso ritmo de trabalho. (OLIVEIRA, 2003).

Essa nova realidade acerca do mundo do emprego, expandida por todo contexto mundial, reflete nas condições de trabalho⁴⁰ e de empregabilidade, disponíveis no dados sobre o desemprego da Organização Internacional do Trabalho - OIT⁴¹ que, estima cerca de 195 milhões de desempregados em todo o mundo. Os dados de 2012 revelaram que desse total de desempregados, em torno de 1,4 bilhão de pessoas, representando 40 % dessa população. (OIT, 2012).

Diante dessa implicação da crise do capitalismo, combinada com a exclusão do mercado de trabalho, o governo trabalha desenvolvendo políticas públicas no sentido de minimizar a situação da classe trabalhadora e inserir mão de

⁴⁰ No Brasil, a promoção do Trabalho Decente passou a ser um compromisso assumido entre o Governo brasileiro e a OIT a partir de junho de 2003, com a assinatura, pelo Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, e pelo Diretor-Geral da OIT, Juan Somavia, do Memorando de Entendimento que prevê o estabelecimento de um Programa Especial de Cooperação Técnica para a Promoção de uma Agenda Nacional de Trabalho Decente, em consulta às organizações de empregadores e de trabalhadores.

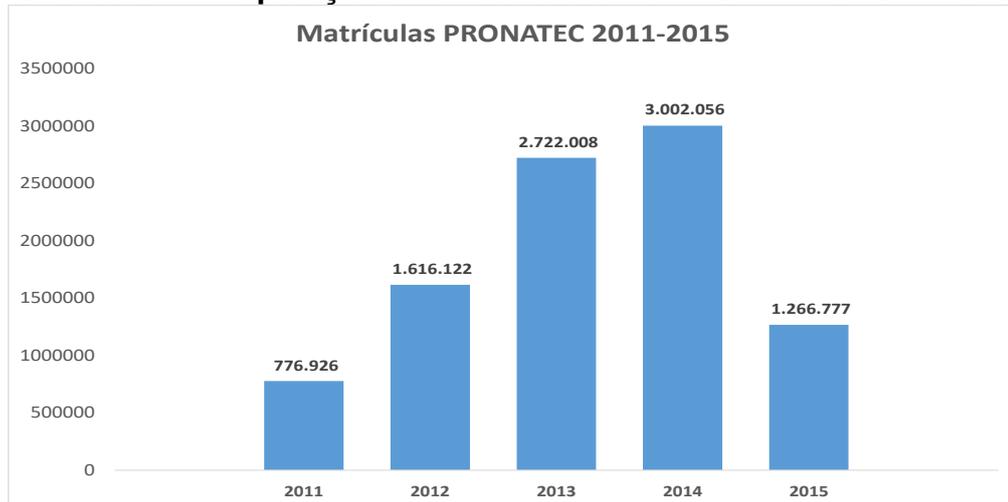
⁴¹ Agência multilateral da Organização das Nações Unidas, especializada nas questões do trabalho, especialmente no que se refere ao cumprimento das normas internacionais.

obra qualificada ao mercado cada vez mais exigente, contribuindo para fortalecer a empregabilidade.

4.2 DIRETRIZES E CONCEPÇÕES DO PRONATEC

Segundo (MEC, 2015), o PRONATEC obteve no período compreendido entre sua criação em 2011 até 2015, por meio da Bolsa-Formação, mais de 9 milhões de matrículas foram possíveis mediante o investimento de cerca de R\$ 15 bilhões de reais, ofertando cursos em mais de 4 mil municípios do Brasil. O gráfico 01 retrata a disposição das matrículas que trata esse parágrafo.

Gráfico 01 – Disposição das matrículas no PRONATEC 2011-2015



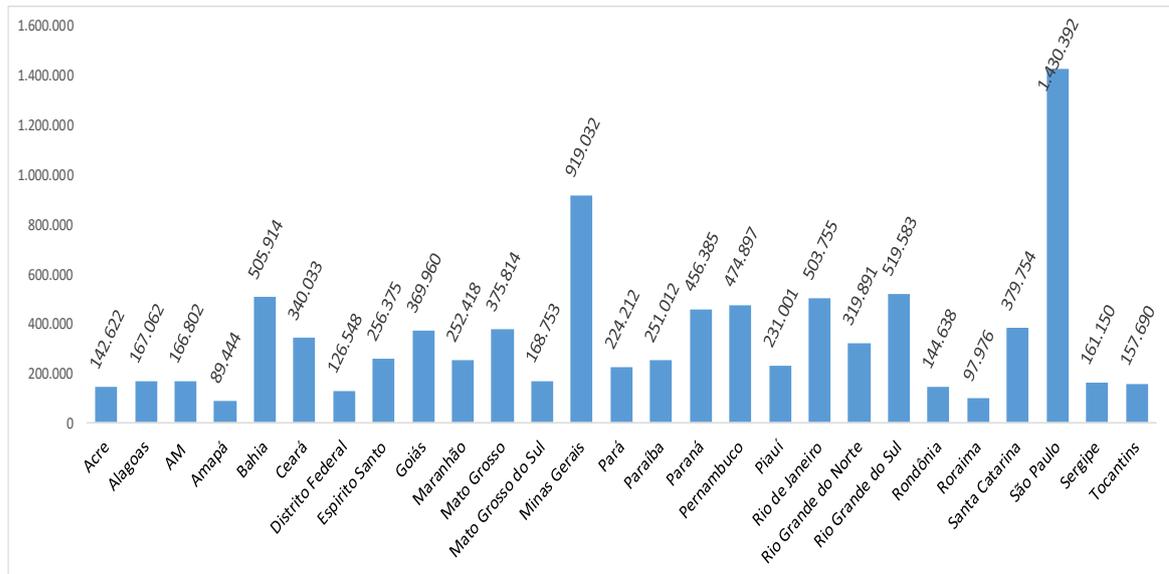
Fonte: Mec (2015).

Uma fatia de 38%, num total de 3,572 milhões de matrículas foram em cursos técnicos e os 62%, equivalentes a 5,828 milhões foram em cursos de qualificação profissional de trabalhadores. No intervalo de 2014 a 2015 houve uma diferença positiva de 10%. Castro (2017) acredita que a preferência pelos cursos na modalidade FIC se apoia em critérios econômicos, uma vez que esses cursos são de curta duração e podem obter retorno financeiro em menor de tempo que os cursos técnicos.

No âmbito dos cursos técnicos e na modalidade Formação Inicial e Continuada (FIC), o MEC disponibilizou, por meio do Sistema Integrado de Monitoramento Execução e Controle - SIMEC, dados relativos ao total de matrículas

do PRONATEC, no período de 2011 a 2015 por cada estado da federação. O GRÁFICO 02 destaca o número total de matrículas em detalhe.

Gráfico 02 – Total de matrículas no PRONATEC nos cursos Técnicos e FIC em todos os estados brasileiro no período de 2011 a 2015



Fonte: adaptado de Rodrigues (2017).

Observa-se pela análise dos dados, que as ações do governos voltadas para a Educação Profissional foram de boa aceitação por parte das unidades federativas, tendo destaque para Bahia, Minas Gerais e São Paulo que, juntas concentraram mais de 30% do total das matrículas nessa modalidade de ensino. Entre 2011 e 2014, o Ministério da Educação disponibilizou mais de R\$ 3,3 bilhões, na expansão da oferta na educação profissional. Das 208 novas unidades previstas para fazerem parte do programa, nesse período, passando a totalizar 562 unidades em atividade.

A estrutura do Programa, em âmbito federal, agrega os 38 Institutos Federais com ações em todos os estados, responsáveis em ofertar cursos de qualificação, ensino médio integrado, cursos superiores de tecnologia e licenciaturas. Essa estrutura conta, ainda, com instituições que não aderiram aos Institutos Federais, porém oferecem educação profissional em todos os níveis, sendo dois Centros Federais de Educação Tecnológica - Cefets, 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica. (BRASIL, 2015, p. 1).

Outro aspecto relevante a ser estudado, trata-se das matrículas por eixo de interesse dos cursos FIC⁴², ofertados pela Bolsa-Formação. A tabela 01 detalha a efetivação das matrículas nos eixos dos cursos oferecidos na modalidade de ensino, em cada seguimento nacional.

Tabela 01 - Matrículas por eixo tecnológico – FIC: Bolsa-Formação no contexto nacional (2011 – 2015)

| EIXO TECNOLÓGICO | MATRÍCULAS | REPRESENTAÇÃO EM % |
|--------------------------------------|------------------|--------------------|
| Ambiente e Saúde | 338.559 | 9,59 |
| Controle e Processos Industriais | 473.139 | 13,40 |
| Desenvolvimento Educacional e Social | 221.764 | 6,28 |
| Gestão e Negócios | 918.102 | 26,00 |
| Informação e Comunicação | 363.413 | 10,29 |
| Infraestrutura | 353.398 | 10,01 |
| Produção Alimentícia | 86.710 | 2,46 |
| Produção Cultural e Design | 113.422 | 3,21 |
| Produção Industrial | 180.009 | 5,10 |
| Recursos Naturais | 206.942 | 5,86 |
| Segurança | 12.449 | 0,35 |
| Turismo, Hospitalidade e Lazer | 262.600 | 7,44 |
| TOTAL | 3.530.507 | 100 |

Fonte: adaptado de Rodrigues (2017).

O PRONATEC oferece os cursos por meio de bolsa formação que se destinam qualificar jovens e trabalhadores tanto em cursos FIC quanto em cursos técnicos de Nível Médio. As instituições envolvidas devem atender a um conjunto de orientações do Banco Mundial. Estas orientações foram aplicadas nos anos 90 e, tem giram em torno das políticas de Educação Profissional, permeando o rol da proposta do PRONATEC, que se articula no contexto das Instituições de Ensino Superior privadas, do Sistema S⁴³, combinada com os demais segmentos industriais, no sentido de oferecer cursos técnicos, com o lema de qualificação profissional para a inserção no mundo do trabalho. (KUENZER, 2001).

⁴² Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou de qualificação profissional oferecidos por escolas vinculadas ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

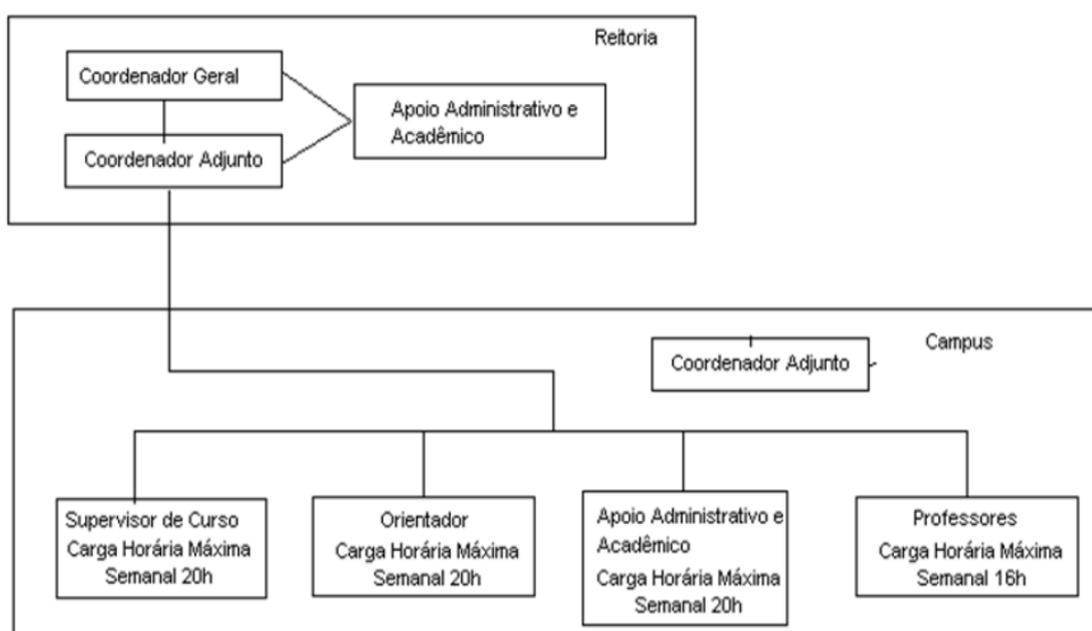
⁴³ Conjunto de nove instituições de interesse de categorias profissionais, estabelecidas pela Constituição brasileira: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC); Serviço Social do Comércio (SESC); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP); Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Social da Indústria (SESI); Serviço Social do Transporte (SEST); Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT); Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE).

4.3 PRONATEC: DA IMPLEMENTAÇÃO NO IFCE

Tendo em vista o objetivo de Compreender a política pública de educação profissional à luz dos resultados do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no IFCE, foram entrevistados quatro gestores, que atuaram diretamente na implementação do PRONATEC no IFCE, sendo que três atuaram na Coordenadoria-Geral, vinculada a Reitoria e um atuou como Coordenador-Adjunto, respondendo pelas ações do campus Fortaleza. Esta pesquisa foi realizada no Instituto Federal do Ceará – IFCE, nas dependências da Reitoria da Instituição, mediante um roteiro semiestruturado de quinze questões, foram colhidas informações acerca do processo de implementação do PRONATEC, considerando **asações iniciais e expectativas em relação aos fatores positivos e negativos, acompanhamento e controle, encerramento.**

No tocante a estrutura da gestão do PRONATEC no IFCE, tem-se que os sujeitos que constituíam a estrutura da Coordenadoria-Geral do programa eram em número de quatro servidores vinculados à Reitoria e às Coordenadorias-Adjuntas e estas por sua vez, possuíam além do Coordenador-Geral, um suporte administrativo vinculado a cada unidade estratégica, conforme imagem elaborada por Castro (2017) ilustrada a seguir, que representam o universo do presente trabalho.

Figura 4 - Estrutura Organizacional do PRONATEC no IFCE



Fonte: Castro (2017, p. 146).

Sendo assim, a amostra escolhida foi delimitada com três dos quatro Coordenadores-Gerais e um Coordenador-Adjunto. Ao total foram quatro servidores que estavam diretamente envolvidos na execução das ações do PRONATEC, o que representa um total de 80% do quadro dos gestores que atuaram na gestão da implementação do PRONATEC. As entrevistas ocorreram nas dependências do prédio da Reitoria do IFCE e tiveram em média de 35 minutos de duração.

As entrevistas foram gravadas e transcritas para posterior tematização mediante o emprego de uma grade de análise das partes mais relevantes de cada uma das perguntas foram sumuladas. Com o conteúdo das entrevistas foram criadas quadros com as súmulas das partes mais relevantes das entrevistas. Para cada categoria foram reunidas as questões relativas ao tema.

Após as entrevistas as gravações em áudio foram transcritas e depois súmulas das respostas de cada um dos entrevistados foram organizadas, conforme os quadros a seguir.

Sobre os aspectos iniciais que tratam sobre as Ações iniciais/Expectativas dos entrevistados em relação ao PRONATEC, é possível deduzir, que ao se depararem com a responsabilidade de iniciar uma tarefa, que na época era prioridade máxima do então governo federal, a equipe enquanto representante da Instituição não hesitou em participar do Programa, embora não houvesse um estudo antecipado das peculiaridades do que estava estabelecido no documento regimental da política pública. O que houve foi uma adaptação das práticas já existentes no IFCE em relação aos cursos regulares.

“[...] e, quando se deu conta do tamanho da proposta e de como seria essa oferta, a Rede Federal também ficou na ânsia de poder participar, [...] como a gente já tinha essa expertise, acabou que os gestores se colocaram e requisitaram que a Rede Federal também pudesse participar do programa.”
(ENTREVISTADO 1)

Essa prática utilizada pela gestão do programa na fase de implementação do PRONATEC vai de encontro com o que é recomendado por Wu et al (2014), pois segundo os autores a fase inicial da política pública é um momento de estudos estratégicos, uma vez que o número elevado de atores sociais envolvidos nesse processo é necessário para que nenhum aspecto das ações fique sem o devido tratamento e podem trazer elementos essenciais para a agenda de governo. Os autores apontaram que possíveis problemas podem ocorrer ao tentar aproveitar

práticas já aplicadas em outros programas e sugerem a realização prévia de uma consulta aos possíveis beneficiários.

“[...] a consulta com outros membros da comunidade de política pública é outra maneira econômica de superar desafios técnicos. Tais consultas permitem que os gestores públicos entendam a profundidade e amplitude do problema, bem como a urgência com a qual ele precisa ser tratado. Os vários grupos de interesse relevantes, os formuladores de políticas públicas e pesquisadores muitas vezes têm um amplo conhecimento dos problemas de políticas e das potenciais soluções, e podem oferecer uma valiosa fonte de informação e conhecimento.” (WU ET AL, 2014, PG. 72)

Assim, o IFCE na tentativa de executar o Programa com o nível de erro reduzido conseguiu enquadrar a oferta dos cursos ao formato das turmas regulares, deixando sob a responsabilidade do órgão demandante a incumbência de realizar a consulta aos grupos de interesse relevante. Na fase de implementação, não houve análise técnica da necessidade dos cursos nas diversas regiões, competiu aos gestores a decisão sobre os tipos de curso a ofertar e, quando muito, consultas às comunidades foram feitas

“em nível de Instituto alguns campi conseguiram implementar isso de forma bastante significativa né, aonde essa grade não ficou restrita a decisão dos gestores locais, eles puderam sair em algumas comunidades, vislumbrar qual era as necessidades realmente né, mas isso ainda foi uma situação que ficou muito a desejar. Digamos que poderia ter sido melhor.” (ENTREVISTADO 1)

“... Foi uma iniciativa do governo federal aí as instituições de ensino tinham de um perfil, aí tinha a função dos demandantes, tinha a função das instituições demandantes que demandavam por vagas e a função dos ofertantes que ofertavam vagas...” (ENTREVISTADO 2)

“...Para funcionar o programa precisava de profissionais. Daí foram selecionados docentes e técnicos internos e externos ao IFCE. A gestão foi indicada pelo Reitor. A formação da equipe baseia-se na Resolução Nº 04 de 16 de março de 2012.”(ENTREVISTADO 3)

Em relação as expectativas iniciais dos gestores sobre o Programa, a maior parte dos entrevistados acreditava que eram as melhores possíveis, como pode-se recordar a seguir, notadamente no que se refere aos resultados quantitativos em termos de oferta de cursos nas mais diversas regiões, e, de inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho.

“[...] De certa forma ele foi interessante e superou as expectativas no momento em que a gente aproveitou bem o programa né para ajustar, para fazer chegar em todas as regiões do estado.” (ENTREVISTADO 1)

“As expectativas eram as melhores possíveis, né. Que realmente a gente pudesse conseguir capacitar as pessoas interessadas e que essas pessoas ingressassem no mercado de trabalho [...] a minha avaliação eu considero positiva, porque aqueles que permaneceram, que finalizaram, que continuaram, ou seja, que terminaram um curso técnico, um curso FIC, hoje eu creio que eles estão bem sucedidos, né. [...]” (ENTREVISTADO 2)

“[...] Na execução do programa, a maior expectativa foi o fato de além da inclusão, foram as questões relacionadas a interiorização, foram as questões relacionadas a participação desses meninos, desses jovens, dessas pessoas da melhor idade, do público em geral. [...]” (ENTREVISTADO 4)

Ao levantarem a questão da inclusão social dos beneficiários, os entrevistados fazem recordar o compromisso social da Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, na qual o IFCE está inserido, como pode-se observar nas linhas do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE)

[...] os novos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia geram e fortalecem condições estruturais necessárias ao desenvolvimento educacional e socioeconômico brasileiro. O foco dos institutos federais é a promoção da justiça social, da equidade, do desenvolvimento sustentável com vistas à inclusão social, bem como a busca de soluções técnicas e geração de novas tecnologias. Estas instituições devem responder, de forma ágil e eficaz, às demandas crescentes por formação profissional, por difusão de conhecimentos científicos e de suporte aos arranjos produtivos locais. [...] podem atuar em todos os níveis e modalidades da educação profissional, com estreito compromisso com o desenvolvimento integral do cidadão trabalhador, devendo articular, em experiência institucional inovadora, todos os princípios fundamentais do Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). (PACHECO, 2011, p. 50.)

É justamente pelo aspecto de possibilitar a atuação em vários níveis da educação profissional que o IFCE se enquadrava como instituição ofertante de cursos de cunho profissional, possibilitando a ascensão profissional de muitos dos seus estudantes, como mencionado pelos gestores do PRONATEC.

No intuito de conhecer acerca dos aspectos que favoreceram e outros que dificultaram, o quadro 10 apresenta as falas dos gestores do PRONATEC.

Apesar da falta de estudos estratégicos, alguns fatores facilitaram a implementação do programa, tais como a existência de um catálogo de cursos prioritários elaborado pelo Ministério da Educação, tendo sido delegado a cada *campi* a escolha dos cursos a ofertar de acordo com o que julgasse mais adequado:

“...do ponto de vista do Instituto que eu considero que facilitou foi exatamente isso expertise do Instituto, que ele sempre teve de assim de ser um instituição voltada para o ensino técnico e tecnológico né...”(ENTREVISTADO 1)

“Primeiro ponto, a interiorização dos Institutos Federais. O fato de ele estar presente em muitos municípios do Estado do Ceará, isso facilitou. Era um elemento dificultador do ponto de vista de operacionalização, tipo: você está num interior “X” e aquele curso “Y” precisaria de ter, por exemplo, uma licitação para comprar um item específico, a questões das alimentações dos estudantes porque, pela resolução, e isso foi muito bom, o estudante do PRONATEC era tratado igualmente como estudante do Instituto Federal...”(ENTREVISTADO 4)

Uma característica marcante da implementação do Pronatec foi o interesse eleitoral que ficou evidente na elaboração da agenda do programa, porque a urgência em gerar resultados quantitativos se justificava pelo período das eleições de 2011 que se aproximavam. Como descrito pelos especialistas em gestão de políticas públicas, na etapa de sua elaboração intenções voltadas para interesses unilaterais influenciam a fase de implementação:

Por mais surpreendente que possa parecer, “o povo” geralmente desempenha um papel bem pequeno e apenas indireto no processo de políticas públicas. Isso não quer dizer que seu papel é irrelevante, pois ele fornece o pano de fundo de normas, atitudes e valores de base para se desenrolar o processo de políticas. No entanto, na maioria das democracias liberais, a tarefa de governar não é confiada aos próprios cidadãos, mas sim aos seus representantes. Mas, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, eles precisam levar a opinião pública em consideração. E eleições fornecem plataformas para que os partidos definam os esforços eleitorais dos políticos para controlar gabinetes legislativos e executivos. Uma vez em existência, os partidos trabalham para apresentar estratégias inovadoras para ganhar as eleições, incluindo a preparação de pacotes de políticas para atrair eleitores. (WU ET AL, 2014, P. 33)

“O ponto mais relevante da oferta seria a questão dos recursos orçamentários e financeiros... Havia um catálogo de cursos técnicos, no qual tinha uma gama de cursos que o próprio Ministério da Educação classificou como sendo potenciais, alvos do interesse público, esses cursos. Então o que acontecia, a nossa instituição levava essas ofertas ao conhecimento dos vários *campi* do IFCE e, a partir dali, eles faziam a adesão de uma grade de curso...”(ENTREVISTADO 1)

Outro aspecto facilitador da implementação foi a experiência do IFCE na oferta dos cursos técnicos regulares, ao que se somou a capilaridade da instituição, sua interiorização a auxiliar na expansão da oferta.

Alguns fatores contribuíram para dificultar a implementação do PRONATEC no IFCE, em especial o caráter eleitoral do Programa, que imprimiu a

urgência execução das atividades, em detrimento do planejamento necessário, o que não ocorreu no caso de outras instituições que tiveram tempo de amadurecer sua atuação:

“[...] Como ele também tinha, inclusive, uma intenção eleitoral, podemos dizer assim, acaba que o programa dependia muito de ter uma celeridade na sua execução para que tivesse um resultado, cada vez mais, a curto prazo, então assim, muitas das coisas a instituição tinha essa liberdade de fazer, mas tinha que montar sua própria estrutura, mas que ao mesmo tempo isso impedia que em formato nacional ele tivesse uma consistência dessa atuação. Então, as nossas práticas, aqui, de gestão, de administração como estava sendo modelado o programa, certamente era muito diferente de como ocorreu o programa em outras instituições pelo Brasil.” (ENTREVISTADO 1)

Decerto, na etapa de elaboração das políticas públicas, surgem intenções voltadas para interesses unilaterais que influenciam a fase da implementação. Uma característica marcante do Pronatec no IFCE foi a que pode ser observada na elaboração da agenda; o interesse eleitoral, que era evidente.

Mas, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, eles precisam levar a opinião pública em consideração. E eleições fornecem plataformas para que os partidos definam os esforços eleitorais dos políticos para controlar gabinetes legislativos e executivos. Uma vez em existência, os partidos trabalham para apresentar estratégias inovadoras para ganhar as eleições, incluindo a preparação de pacotes de políticas para atrair eleitores. Esses pacotes geralmente formam uma fonte vital para as agendas de políticas públicas, que o gestores públicos devem estar preparados para abordar após a eleição. (WU, 2014, pg. 31)

Os entrevistados também mencionaram como aspecto dificultador do êxito na implementação do PRONATEC, a difícil permanência dos alunos que não conseguiam conciliar a frequência em escolas distintas, ou, como bem já havia relatado Chaves (2015):

Alguns/as estudantes chegavam às aulas constantemente atrasados/as por que no intervalo entre uma escola e outra precisavam almoçar e utilizar o transporte para chegar ao curso. Ou seja, além de ter que conciliar o estudo em duas instituições diferentes, muitos/as desses/as estudantes residiam distantes das duas escolas inclusive em distritos há mais de 100 quilômetros de distância do campus. (CHAVES, 2015, pg. 70)

“...Como ele também tinha, inclusive, uma intenção eleitoral, podemos dizer assim, acaba que o programa dependia muito de ter uma celebridade na sua execução para que tivesse um resultado, cada vez mais, a curto prazo, então assim, muitas das coisas a instituição tinha essa liberdade de fazer, mas tinha que montar sua própria estrutura, mas que ao mesmo tempo isso

impedia que em formato nacional ele tivesse uma consistência dessa atuação. Então, as nossas práticas, aqui, de gestão, de administração como estava sendo modelado o programa, certamente era muito diferente de como ocorreu o programa em outras instituições pelo Brasil.” (ENTREVISTADO 1)

A maioria dos estudantes não se identificou com os cursos em que estavam matriculados, como foi constatado na consulta de Chaves (2015) a 45 estudantes do PRONATEC, do campus Fortaleza.

Dentre os motivos que os levaram a desistir do curso no qual se matricularam, o de maior relevância foi a não identificação com o curso; cerca de 29% deixaram o curso por não terem afinidade com a formação profissional que estavam vinculados. 15,56% dos estudantes alegaram que não poderiam permanecer no curso por terem ingressado no Ensino Superior. 13,33% desses beneficiários deixaram o PRONATEC por não conseguirem conciliar os horários do trabalho com as aulas. Os estudantes apontaram problemas familiares, gravidez, mudança de domicílio e dificuldade em acompanhar o curso.

No tocante as ações que visavam a captação de alunos, a opção encontrada para a cidade de Fortaleza, tendo em vista a grande quantidade de escolas demandantes, foi deixar sob a responsabilidades dos dirigentes das escolas da SEDUC a responsabilidade em divulgar a ofertada das vagas, enquanto no interior do estado os campi usaram diversas estratégias, tais como, a de divulgar em escolas do ensino médio. Ou como disse Chaves (2015, p. 68)

diante do quantitativo de escolas, a divulgação do Programa no município de Fortaleza ocorreu somente para os/as diretores/as e coordenadores/as pedagógicos/as das escolas. Estes/as ficaram com a incumbência de apresentar o Programa aos/as estudantes. Em alguns municípios do interior do estado aconteceu um pouco diferente, pois, alguns campi tiveram oportunidade de divulgar os cursos nas escolas diretamente para o corpo discente, já que a quantidade de escolas de ensino médio no interior do Estado por município é bem menor que a de Fortaleza.

De acordo com a orientação da Resolução nº 4, parágrafo 4º, do art. 1, os cursos de educação profissional ofertados pelo PRONATEC deveriam estar alinhados às necessidades dos estudantes e os demandantes seriam os responsáveis pela seleção e indicação dos beneficiários. Contudo, o IFCE, por sua vez, criava os cursos de forma a atender o Manual de Gestão da Bolsa-Formação publicado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SETEC/MEC). Pelos relatos dos gestores de que os cursos eram criados

de forma a aproveitar a expertise da instituição, ou seja, aproveitando os moldes dos cursos já existentes, bem como a mão de obra interna, observa-se que há um conflito de interesse dos alunos em relação aos cursos ofertados.

Apesar das dificuldades apontadas, a instituição precisou utilizar algumas estratégias internas para resolver implicações que ocorreram na época da implementação do PRONATEC. Porque para os alunos não era fácil conciliar os estudos em duas escolas, na tentativa de evitar a evasão, o IFCE, em algumas situações, precisou utilizar recursos próprios para garantir que os estudantes não ficassem sem condições de deslocamento entre as escolas e suas residências, ora antecipando ora ajustando benefícios de bolsa e auxílio transporte.

“[...] a gente precisou muito foi se aproximar muito da SEDUC, sabe? Porquê, por exemplo, os alunos, eles tinham uma rotina que era assim, era meio que uma rotina de ensino integral, de tempo integral, mas só que sem tá dentro da escola deles né [...] A gente, por várias vezes optava por liberar logo o mês todo, antecipar liberação de um auxílio, aí contabiliza as faltas, aí quando muita gente é né as faltas que ele teve no mês anterior, ou seja, fazia uma antecipação, mas aí descontava. [...] Aí a gente liberava, antecipava a folha de fevereiro, pra ele poder ter dinheiro pra vir pra cá, aí beleza, aí quando chegava, com base na frequência do mês de fevereiro quando era pra gerar a folha de março aí ia verificar as faltas em fevereiro aí não teve essas faltas aqui na folha que iria ser gerada pra março e, assim, por diante - a primeira era uma antecipação e as próximas era sempre um ajuste com base na frequência do mês anterior.”
(ENTREVISTADO 2)

“... eles definiram mais ou menos as figuras que poderiam estar ali ajudando na implementação, mas as próprias atividades desse desses agentes, elas nunca foram especificadas. Então a gente teve que moldar um modelo de gestão que se adequasse, principalmente, ao que já estava regulamentado para os nossos alunos regulares... como o aluno do Pronatec tinha uma regulamentação específica, ele tinha muitos direitos que “teoricamente” nem os nossos alunos regulares as vezes possuía, então a gente tinha que moldar isso porque ele também estava no mesmo ambiente.”
(ENTREVISTADO 1)

Essa situação provocou a necessidade de levantar mecanismos que possibilitassem a manutenção dos estudantes na sala de aula, para que realizassem os cursos plenamente. Havia uma preocupação da Instituição com a permanência dos alunos, visto que a realidade social da maioria impedia o deslocando entre as escolas, caso não recebessem os recursos financeiro.

É evidente que nessa fase da implementação do PRONATEC houve tensão, tendo em vista a influência do benefício recebido na execução das atividades do programa, pois sem a presença do estudante não se poderia manter

as aulas. Tal situação não era novidade, considerando o que diz Wu et al (2014, pg. 101) sobre a implementação de Políticas Públicas

Os recursos econômicos e políticos dos grupos-alvo, em especial, têm um efeito importante sobre a implementação de políticas. Grupos poderosos afetados por uma política pública, por exemplo, podem condicionar o caráter de implementação apoiando ou se opondo a ela. Por isso, é bastante comum que os reguladores fechem compromissos com grupos, ou tentem usar os próprios recursos dos grupos em alguns casos, para tornar a tarefa de implementação mais simples ou menos dispendiosa.

Tanto as instituições ofertante e demandante como os beneficiários eram reféns do repasse dos recursos financeiros que ocorriam com atrasos. Os estudantes eram prejudicados por apresentarem condições limitadas de frequentar as aulas e o IFCE por atuar com riscos ao dispor de verbas antecipadas tendo que comprovar através da assiduidade dos alunos para receber o repasse orçamentário.

Nesse sentido, o ambiente, em si, não é a única condição facilitadora da implementação de políticas públicas, mas contribui para tornar o meio favorável a mudanças que os gestores públicos utilizam para controlar os danos e manter o ambiente estável para executar as ações da política pública. Os gestores públicos podem realizar estratégias e “identificar intervenções, para visar à implementação, que possam servir como trampolins de uma abordagem mais ambiciosa de longo prazo, se as circunstâncias mudarem.” (WU ET AL, 2014, p. 103)

O acompanhamento e controle das ações do PRONATEC foram estabelecidos na Resolução nº 04⁴⁴, que definiu que as instituições da Rede Federal de EPCT devem realizar as ações do programa, desde o planejamento, desenvolvimento e o acompanhamento em parceria com os órgãos demandantes e com a SETEC/MEC.

Foi necessário realizar adaptações para realizar o que estava previsto para a execução do programa, sobretudo porque a falta de uma legislação nacional que orientasse as etapas do processo de implementação das ações, sendo necessário recorrer às estratégias utilizadas nos cursos regulares. Tal como observado nas falas dos entrevistados:

⁴⁴ De acordo com o § 3º do art. 14, as funções de coordenador-geral e de coordenador-adjunto foram restritas a profissionais do quadro de servidores ativos e inativos da Rede Federal de EPCT e deveriam ser exercidas por pessoal designados pela administração máxima de cada instituição, no caso do IFCE, o Reitor.

“Eu acho que é mais um pouco dessa resposta que eu já dei, pois muitas adaptações tiveram que ser feitas né, principalmente por essa ausência de uma legislação nacional que nos dessem condições e facilitasse essa nossa realização das ofertas.” (ENTREVISTADO 1)

Outras adaptações disseram respeito a redução da oferta de cursos:

“Como os recursos começaram a ter dificuldade nos repasses em função de que eles realmente começaram a atrasar de uma forma ou de outra o que é que nós fizemos nós tivemos que é adequação o orçamento a nova realidade no Instituto. Fato esse que nos motivou a fazer alguns cortes nas ofertas, cortes esses que não impactaram na ajuda, não diria isso né, na execução de cursos e interiorização dos cursos, por exemplo, boa parte desses cursos eles já vinham acontecendo, na primeira, segunda e terceira edição, então não haveria um grande impacto. Então esse fator financeiro foi o único fator assim mais preponderante para uma mudança de plano...” (ENTREVISTADO 4)

A escolha dos cursos ocorria em conjunto com a expertise de cada campus, de forma a atender as exigências do catálogo de cursos FIC do Ministério da Educação. E coube a gestão estratégica de cada unidade estruturar os cursos nos moldes do catálogo.

“...existia catálogo de cursos FIC aonde Ministério da Educação elaborou, com base, segundo eles, que a gente não acompanhou bem esse processo, a partir de um levantamento das demandas feito a diferentes segmentos, a indústria, o setor agropecuário, então eles viam lá no catálogo aonde eles poderiam indicar quais eram as demandas de oferta de cursos que teriam... Feito essas escolhas, a gente reunia tudo isso homologava e juntava essa oferta, apresentando a MEC. O MEC, inicialmente, aceitava quase tudo que a gente é indicada como possível... Então, o problema econômico do governo Dilma que já estava sendo finalizado ali acompanhou o programa também. Então isso faz parte um pouco desse processo de finalização do Pronatec né, aí caiu arrecadação final e o governo federal não tinha mais como atender....” (ENTREVISTADO 1)

“...cada diretor ficou à vontade para manifestar o interesse ou não, não foi algo forçado, né. Os cursos, né, sempre foi orientado a aproveitar a expertise do que o campus dos cursos que o campus já fez ofertava... orientação é essa, era focar em cursos que o campus tem a expertise e que tenha pessoal, tem laboratório que já ocorrem em outros cursos.” (ENTREVISTADO 2)

O acompanhamento do programa foi feito mediante o emprego de uma estrutura hierárquica na equipe que geria as ações, a qual era responsável pelo apoio e suporte técnico e administrativo, realizando o registro e controle do Programa.

A gente montou, [...], uma sistemática de acompanhar campus a campus né, então a gente tinha uma Coordenação Geral que estava vinculada à Reitoria e as coordenações adjuntas né, que funcionavam em cada unidade. Então acabava que a coordenadoria-geral tinha contato diário e sistemático com as coordenações adjuntas dos campi. A Coordenação-Geral era composta por 4 pessoas que era o coordenador-geral e 3 coordenação adjuntas, fora algumas pessoas técnicas, que também davam esse suporte, alguns bolsistas. Nos campi, a gente tinha a figura dos coordenadores adjuntos, que também montavam com apoio administrativos... as auditoria era o que mais questionavam, era se esse trabalho do Pronatec estava sendo feito em uma hora diferente da hora trabalhada institucionalmente no ensino regular.” (ENTREVISTADO 1)

“...coordenador-geral adjunto e tinha os coordenadores adjuntos nos campi, que no caso, eu era coordenador-adjunto campus Fortaleza e abaixo do coordenadores adjuntos tinha os orientadores e tinham os professores, certo. Os orientadores eram, exatamente os profissionais pedagogos, que faziam o acompanhamento dos alunos, o acompanhamento pedagógico dos alunos...” (ENTREVISTADO 2)

As avaliações do Programa eram realizadas com frequência e todos os envolvidos passavam por uma análise entre si.

“...Todos eram avaliados pelos estudantes e pelos seus chefes respectivos, inclusive eu como coordenador-geral era avaliado por todos os coordenadores-adjuntos. Todos os profissionais eram avaliados. Eu fui avaliado... Nós conseguimos identificar, inclusive, alunos que tinham problema com tóxicos, com esquizofrenia, com questões relacionadas à saúde a não ambientação familiar. Como fazer isso com tão pouca gente? Nós usávamos as ferramentas computacionais.” (ENTREVISTADO 4)

Para divulgar e captar estudantes empregou-se a estratégia de apresentar o programa através dos meios de comunicação, como TV, Rádio, Email's e o apoio dos órgãos demandantes.

“Na TV ocorria a propaganda normal, era a propaganda nacional. Ocorreu no site do Instituto. Na apresentação nós fomos as escolas apresentar o programa, nos reunimos com alta gestão da SEDUC e com todos os professores da Rede Municipal de Ensino, nós nos reunimos com a Rede de Cáritas, nossas reuniões com todos os L's que trabalhavam como os entes necessário do programa e com o SINE, com responsáveis pelos desempregados estamos reunidos com essas equipes, falando do programa, entregamos folderes, colocamos isso... não tínhamos o whatsapp na época, mas mandamos por email, rádio, então usamos os meios que tínhamos à época.” (ENTREVISTADO 4)

Um ponto essencial no processo de execução das políticas públicas é o seu acompanhamento e controle, pois essas etapas contribuem para uma correta avaliação do programa e conseqüentemente para a solução de problemas, dos

quais os gestores públicos se obrigam a conviver com as consequências danosas de deficiências nas políticas públicas e nos processos existentes, como falhas entre o compromisso político e as ações de política, que geram políticas mal formuladas e políticas divergentes. (WU *et al*,2014)

O acompanhamento do PRONATEC, no IFCE, foi realizado pela equipe instituída conforme determinada pela Resolução nº 04, que deveriam ter formação e experiências compatíveis com o perfil exigido para cada cargo. Essas funções possuem a delegação de atuarem na execução das ações do programa. As equipes eram compostas por seis membros organizados em: (i) coordenador-geral, (ii) coordenador-adjunto, (iii) supervisor de curso, (iv) professor, (v) apoio administrativo e (vi) orientador. Todos os envolvidos eram avaliados entre si.

“[...] Todos eram avaliados pelos estudantes e pelos seus chefes respectivos, inclusive eu como coordenador-geral era avaliado por todos os coordenadores-adjuntos. Todos os profissionais eram avaliados. Eu fui avaliado...” (ENTREVISTADO 04)

Ao realizarem a avaliação entre os quatro exercita-se uma das funções do processo de políticas públicas que é atividade de analisar se os objetivos estão sendo alcançados, caso contrário, fornecendo uma visão macro para que o grupo possa levantar possibilidades para melhorar a execução do programa. (WU *et al*,2014).

Apesar da alta divulgação nacional, o programa era voltado para um público restrito indicado pela SEDUC e pelo SINE e, pois quando sobravam vagas ou quando havia uma desistência, essas só poderiam ser preenchidas por alunos vinculados a esses órgãos. As vagas remanescentes desse processo eram liberadas para o público externo, daí a divulgação ocorria através dos meios de comunicação local de cada unidade ofertante.

O envolvimento entre os órgãos configura-se como uma ferramenta estratégica no processo de implementação, uma vez que, a falta dessa troca de experiências pode ocasionar entraves durante o desenvolvimento das tarefas a serem executadas durante a vigência do programa de política pública.

Tarefas relacionadas com a implementação devem ser integradas em todo o processo de políticas públicas, a começar por considerações de concepção “estratégicas” e de alto nível (como a construção de eleitorado), até tarefas de desenvolvimento de capacitação e de concepção de nível mais operacional (como gerenciamento de projetos) em fases posteriores do processo de implementação. Na falta dessa integração, grandes lacunas tendem a aparecer entre as intenções de políticas e a execução propriamente dita. (WU et al, 2014, p. 102)

O comprometimento dos atores é importante pois possibilita antecipar soluções para problemas que impactam a execução das políticas públicas, visto que a avaliação prévia revela possíveis obstáculos da implementação eficaz das ações a serem executadas.

O feedback é outro ponto que faz parte do processo do ciclo das políticas públicas e está inserido na fase da avaliação das ações. Quando questionados sobre Como ocorriam os encontros para tratar de feedback do programa? Os gestores relataram que o feedback era constante e ocorriam através das reuniões centrais com todos os coordenadores-gerais e adjuntos.

“[...] a Coordenação-Geral realizava encontros em Fortaleza, aonde todas as unidades eram convidadas para agente debater os principais desafios, dificuldades que a gente está operacionalizando, como eu tô te dizendo, aí existia muito a necessidade de estar com os gestores locais porquê a legislação se mudava da noite para o dia, [...] (ENTREVISTADO 01)

“Muitos. Nós tínhamos encontros... a equipe central na Reitoria visitava todos... visitou todos os campi. Na visita desses campi conversava... fazia o que a equipe... nós fizemos vários processos de auditoria interna. Fizemos junto um checklist e enviarmos esse checklist ao campus, para ele cumprir o rito de serviço. Visitávamos os campi e fazíamos uma auditoria com o mesmo perfil com que o MEC faria, [...]” (ENTREVISTADO 04)

Os encontros eram necessários, até porque, as atividades da instituição eram frequentemente fiscalizados pelos órgãos de controle e era primordial reunir antecipadamente os relatórios para confrontar os aspectos que demandavam maior atenção. Pois como corroboram (WU *ET AL*, 2014, PG. 130), “a concepção de medidas requer uma reflexão cuidadosa e testes, de modo a assegurar que as medidas realmente vinculem o desempenho às metas organizacionais.”

Depois de realizados encontros para levantamento das informações pertinentes aos resultados apresentados pelo programa, diante da dificuldade orçamentária em virtude dos repasses do governo e outras implicações relatadas pelos entrevistados, optou-se pelo encerramento das turmas e a não continuidade das atividades do PRONATEC no âmbito do IFCE. A decisão de descontinuidade de

um Programa é prevista por Wu et al (2014), uma vez que os próprios programas e os gastos do governo criaram um ambiente favorável para sustentar a eficácia dos esforços existentes e resistir a, ou complicar bastante, propostas para o término direto da política pública.

O Pronatec foi encerrado no IFCE, porque o próprio governo tratou de criar as condições para a descontinuidade das ações do Programa, deixando de disponibilizar os recursos financeiros

“...o próprio governo federal acabou que ficou sem condição de manter o programa no formato com ele tinha, ele era muito dispendioso né, então assim, os próprios campi percebendo que as penúltimas ofertas, ... já não conseguiam ter a mesma agilidade em está repassando o financeiro que desse sustentabilidade ao programa ... em 2014/15 demandando das unidades, dos institutos federais, recurso do ensino regular para dar suporte as suas atividades, ...” (ENTREVISTADO 1)

“...o governo que criou e o governo que decidiu descontinuar. Realmente a questão de falta de recurso, de grana mesmo, né... Porquê a instituição começou a perceber que era o seguinte: tinha pouco recurso e era um compromisso muito grande a instituição permanecer com o programa desse e depender de um recurso externo, sabe...” (ENTREVISTADO 2)

“Acaba sendo que a descontinuidade do Programa veio da seguinte cenário: a proporção que nós executávamos os cursos não havia mais um pleito linear do ponto de vista do Instituto em relação a SETEC. O que é isso? No Brasil, as regras começaram a mudar, não queria dizer que as regras começaram a mudar, o que eu queria dizer é que os repasses financeiros para as execuções do curso, eles atrasavam, ou demasiadamente o que então comprometia os cursos regulares no Instituto, então o Instituto iria acabar tendo que usar recursos próprios para manter um programa a parte...” (ENTREVISTADO 4)

A iniciativa do governo em realizar o Pronatec é avaliada pelos entrevistado de forma positiva e passiva de ser novamente aplicada na instituição, uma vez que há uma visão dos pontos que precisam ser ajustados.

“Tem muitas avaliações, por exemplo, do ponto de vista da oportunidade, foi um programa espetacular. Espetacular, necessário e poderia ser novamente replicado com os ajustes e aprendizados do programa... Foi uma política errada? Não. Politicamente, extremamente correta. Agora, depois dos aprendizados e dos erros você tem que fazer as equalizações tipo, a questão de resolução, a questão de participação de professores internos e externos, técnicos administrativos, pessoas outras da instituição, essas questões mais do ponto de vista em legal, não que o que tenha sido feito tem sido ilegal, mas é porque você aprendeu que ocupação desses espaços deveria ser feito de uma melhor forma.” (ENTREVISTADO 4)

Do ponto de vista institucional, para os gestores do Programa, o Pronatec aproximou o IFCE da comunidade, possibilitando que esses conhecessem não só os cursos do Programa, como também, todos os outros cursos regulares, passando a se interessarem a fazerem parte da instituição.

“Pro IFCE, eu acho que ele nos deu uma concepção de que nossas atividades institucionais precisam de um maior controle. O Pronatec nos deu a condição de nos aproximar, buscando uma melhor qualidade desse ensino que a gente presta... Para a comunidade, eu acho que ainda foi o que ficou faltando, como eu tô te dizendo, ele, eu acho que... o que faltou foi mais mecanismo de realmente identificar quais seriam essas demandas.” (ENTREVISTADO 1)

“...uma coisa positiva que eu percebi foi o seguinte: que muitos alunos que entraram no campus Fortaleza através do Pronatec, que eles realizaram o curso técnico pelo PRONATEC com a mesma qualidade e com os meus professores dos outros cursos técnicos da instituição, que não era via Pronatec. Então assim, muitos deles tiveram oportunidade de entrar no Instituto [IFCE] e, eles assim, falavam nisso, de que jamais imaginava que um dia eu fosse ter oportunidade de estudar no instituto e estou tendo essa oportunidade agora...” (ENTREVISTADO 2)

De acordo com Rua (2009), as políticas públicas implementadas no País passam por um processo de descontinuidade pelo fato de necessitar de uma maior atenção, visto que a falta de interação entre os diferentes setores públicos as tornam frágeis pela fragmentação decorrente dessa divergência ideológicas e outra decisão não há a não ser a interrupção das ações dos programas das políticas públicas.

Na realidade do IFCE, a decisão de não mais continuar com o PRONATEC, se deu pelo fato de que o programa não estava respondendo positivamente para ambas as partes, de um lado os beneficiários começaram a abandonar os cursos e de outro o IFCE, que queria evitar que as complicações do programa afetassem o andamento dos cursos regulares.

No Brasil, as regras começaram a mudar, não queria dizer que as regras começaram a mudar, o que eu queria dizer é que os repasses financeiros para as execuções dos cursos, eles atrasavam, ou demasiadamente o que então comprometia os cursos regulares no Instituto, então o Instituto iria acabar tendo que usar recursos próprios para manter um programa a parte. (ENTREVISTADO 4)

Apesar das diversas dificuldades citadas na implementação do PRONATEC, no âmbito do Instituto Federal do Ceará, de 2011 a 2015, foram levantados pelos gestores pontos que revelaram a importância e a necessidade da qualificação profissional. O PRONATEC possibilitou o acesso de pessoas que antes

não tinham a mínima perspectiva de arcar com as despesas para estudar no curso que almejado, bem como a possibilidade de mudança para outra área de atuação, além do incentivo ao retorno para o ensino regular.

No caso das instituições ofertantes, foi a oportunidade de aproximar-se à comunidade no entorno da região onde estão instaladas. Os órgãos demandantes puderam conhecer a realidade dos alunos em relação às dificuldades em participar das ações do programa.

Ao considerar os aspectos citados no decorrer deste estudo, foi possível inferir que as etapas do processo de gestão na implementação do PRONATEC ocorreram baseadas na experiência e nas estratégias existentes na prática cotidiana da instituição e, essa atitude contribuiu para que o programa fosse executado em condições razoáveis a execução, um ano de cada vez, conforme observado nos discursos dos gestores envolvidos em todo o processo de desenvolvimento do PRONATEC.

Em relação as percepções institucionais sobre o PRONATEC, os gestores concordam que o programa deixou um legado positivo no sentido de ter permitido uma nova visão das implicações geradas durante a execução das ações do programa, conforme os discursos a seguir:

“O Pronatec pensado como um mecanismo de ampliação das ofertas capacitação profissional, ele se dar de uma forma bastante positiva. Eu acho que o que tem que ser pensado na verdade é que no formato como ele teve sua concepção, de buscar uma formação imediata sem ter muitos estudos do que realmente se necessitava, do que o país precisava, ele acabou eu acho, que foi uma perda de tempo no sentido que foi muito recurso envolvido para oferta sistemática de cursos de que não teriam grandes resultados [...]” (ENTREVISTADO 01).

“[...] eu considero o programa como iniciativa sensacional do governo, que visava realmente e oportunizava dar oportunidades as pessoas de realizar uma capacitação, ingressar no mercado de trabalho.” (ENTREVISTADO 02).

“[...] Espetacular, necessário e poderia ser novamente replicado com os ajustes e aprendizados do programa. [...] Foi uma política errada? Não. Politicamente, extremamente correta. Agora, depois dos aprendizados e dos erros você tem que fazer as equalizações tipo, a questão de resolução, a questão de participação de professores internos e externos, técnicos administrativos, pessoas outras da instituição, [...]”. (ENTREVISTADO 04).

Essa etapa do processo da execução das políticas públicas conhecida como o momento de avaliar, conforme Wu et al (2014) é o momento da *Avaliação de Políticas Públicas* é reservado para que os gestores confrontam tudo aquilo que foi executado, levantando informações sobre os obstáculos enfrentados durante o percurso da execução. É hora de identificar as deficiências e buscar aplicar ações

estratégicas para a correção das falhas encontradas. Em muitos casos, os gestores se deparam com a obrigação de conviver com as consequências geradas de falhas das políticas públicas que têm o compromisso de colocar em ação, criando assim, um ciclo vicioso. Por isso a avaliação é necessária para conter e, até mesmo corrigir deficiências decorrentes de políticas mal formuladas e orientadas de maneira insuficiente para alcançar as metas.

A execução do PRONATEC no IFCE trouxe benefícios significativos, não só para a instituição, mas também para a comunidade ao aproximar os estudantes da realidade acadêmica e permitir que esses alunos ousassem voos mais altos, além dos limites da qualificação profissional que estavam presenciando, como destacaram os gestores, ao relembrem de casos de sucessos de estudantes do programa.

“Pro IFCE, eu acho que ele nos deu uma concepção de que nossas atividades institucionais precisam de um maior controle. O Pronatec nos deu a condição de nos aproximar, buscando uma melhor qualidade desse ensino que a gente presta [...] Para a comunidade, eu acho que ainda foi o que ficou faltando, como eu tô te dizendo, ele, eu acho que [...] o que faltou foi mais mecanismo de realmente identificar quais seriam essas demandas.” (ENTREVISTADO 01).

“[...] e hoje você ver que eles viraram empresários, estão, para [...] viraram mesmo porque [...] você não tem [...] você vai ficar empregado aonde no distrito dele? Então, criaram suas empresas, [...]” (ENTREVISTADO 04).

A atuação do PRONATEC proporcionou à instituição, não somente a aplicação de mais um curso, mas também, a possibilidade de se fazer conhecer aos alunos participantes do programa, que em muitos casos além de se identificarem com os cursos profissionais, transformaram os conhecimentos adquiridos em habilidades para captarem renda.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do presente estudo possibilitou uma reflexão e uma significativa aproximação com o objeto da pesquisa, a saber o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC. Além do mais, esse estudo proporcionou uma pesquisa empírica para reunir os dados registrados por meio da opinião dos gestores que atuaram, desde a implementação, passando pelo desenvolvimento até o momento do encerramento das ações da política pública de educação através do Programa.

A análise da legislação do PRONATEC, mais especificamente, no período do governo de Dilma (2011-2016) demonstrou, que durante o governo petista houve uma maior preocupação com as políticas públicas, expressa nos programas voltados à educação e a à qualificação profissional. O Programa tornou-se uma das maiores metas de campanha à reeleição da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), com o seguinte lema de campanha: “Brasil, Pátria Educadora”. É nesse eixo que vislumbra-se a relevância de estudos que busquem levantar questões acerca da educação focada em adiantar o percurso do indivíduo ao mundo do trabalho.

O objeto da investigação desta pesquisa teve como eixo central compreender a política pública de educação profissional à luz dos resultados do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no IFCE, em vista disso, o objetivo averiguar como ocorreu a implementação do PRONATEC no IFCE, considerando o posicionamento dos servidores envolvidos na gestão do Programa.

No decorrer desse trabalho, percebeu-se que segundo a explanação dos gestores que atuaram na gestão do PRONATEC, no período de execução do programa, que o mesmo proporcionou uma certa agitação positiva no cotidiano do IFCE, pois através das implicações enfrentadas no decorrer da execução das ações de implementação do Pronatec foram necessárias algumas intervenções oriundas da experiência própria pra fazer acontecer os cursos ofertados.

No caso específico do PRONATEC, no IFCE, de acordo com a percepção do grupo de gestores que participaram da pesquisa, a demora no repasse financeiro foi indicado como sendo o fator que mais influenciou para a evasão dos estudantes, mesmo diante da expressiva atuação da equipe gestora.

No período em que foi executado no Instituto Federal do Ceará o PRONATEC contribuiu como política pública para ampliar a oferta de educação profissional e foi considerado pelos executores como sendo uma proposta positiva que poderá servir de exemplo para planejamentos futuros, pois apesar do encerramento das atividades no âmbito do IFCE, as ações estão sendo aplicadas em outras instituições. Essa realidade levantou um questionamento que servirá de trabalhos posteriores, pois em virtude das limitações dessa pesquisa, não foi possível refletir sobre as ações aplicadas nas diversas instituições que ofertaram e continuam ofertando o PRONATEC.

O PRONATEC, no IFCE, não foi diferente do padrão nacional, até porque sua estrutura foi devidamente regulamentada e tinha o compromisso de fortalecer o mundo do trabalho e de inclusão à cidadania dos segmentos inferiorizados da sociedade. Apesar de ter suas metas atingidas, em âmbito nacional, no período de 2011 até meados de 2014, não conseguindo mais se sustentar pelo menos dentro da estrutura do IFCE. Isso porque ficou evidente que o programa foi o carro chefe, como pode-se perceber pela fala de especialistas políticos, da campanha da presidenta Dilma. De fato, o PRONATEC proporcionou uma expansão inédita da oferta de vagas na educação profissional, dando oportunidades a milhões de jovens trabalhadores de ingressarem no mercado de trabalho, no período eleitoral.

A implementação do PRONATEC no IFCE foi favorecida, principalmente pelo esforço e atuação ativa dos agentes implementadores para articular juntos aos parceiros demandantes a oferta dos cursos; pela utilização da infraestrutura e dos recursos humanos já existentes na instituição e pelo pagamento da assistência estudantil aos estudantes. Um dos principais obstáculos encontrados no processo de implementação foram o atraso no repasse do recurso financeiro.

Os resultados do PRONATEC no IFCE, mais especificamente no ano de 2014, que foram registrados no I Encontro dos Coordenadores de Extensão do IFCE, no qual a coordenação geral apresentou uma lista bastante exitosa dos resultados do programa, cujo retorno elevou positivamente a visibilidade do IFCE em relação às comunidades da região onde as unidades ofertantes estão instaladas. Além do envolvimento dos cursos com a prática de pesquisa, elevando o número de pessoas com qualificação profissional. O envolvimento dos profissionais foi um fator conclusivo para o bom desenvolvimento das ações do PRONATEC, visto que o

comprometimento da equipe e o formato adequado da infraestrutura física e dos laboratórios contribuiu para evitar a evasão dos estudantes.

A entrevista semiestruturada realizada com os gestores do programa revelou que a percepção dos servidores que atuaram na gestão do PRONATEC, acerca dos aspectos relacionados às ações do programa foram as melhores pelo fato de as atividades serem realizadas com o formato parecido com o que já era executado nos cursos regulares. Além do mais, ficou evidente que o processo de implementação utilizado pelos atores do programa no IFCE contribuiu para padronizar alguns pontos que não estavam bem definidos no que fora planejado inicialmente. Por outro lado, percebeu-se pelo discurso dos gestores, que o PRONATEC, apesar da finalidade de formar profissionais qualificados para o mercado de trabalho, a intenção eleitoral que havia no cenário político, pelo fato da cobrança na execução do programa para atingir as metas, contribuiu para o insucesso na continuidade das atividades dos cursos oferecidos.

Contudo, a experiência que a implementação do PRONATEC exigiu dos profissionais, enriqueceu e motivou a equipe, no tocante a aprendizagem adquirida que poderá ser utilizada para outros desafios que venham a ser propostos para a instituição, pois pode-se perceber na fala dos gestores, que apesar dos obstáculos enfrentados, o que motiva é os resultados de sucesso da maioria dos estudantes que se beneficiaram do programa.

Espera-se que esta pesquisa contribua para os estudos sobre a educação voltada para a formação profissional, ampliando o conhecimento sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Contudo, visto que os programas sociais educacionais são motivadores para um estudo mais abrangente a ser desenvolvido no ambiente acadêmico, não se tem a pretensão de esgotar com esse estudo, todos os aspectos que dizem respeito à formação profissional do PRONATEC, visto que o programa se revelou como um grande desafio em atrair e manter os beneficiários nos cursos ofertados, sendo necessário que o governo reveja o formato do programa, observando os aspectos deixados pelas avaliações realizadas nos relatórios do Senado e da Câmara dos Deputados, no sentido de melhorar e aperfeiçoar a oferta dos cursos.

Diante da relevância do PRONATEC, este trabalho se apresenta como parte da discussão que não se encerra por aqui. Sugere-se, portanto, a continuidade

dos estudos, no sentido de analisar as diferenças do PRONATEC nas diferentes esferas governamentais.

REFERENCIAS

ALA-HARJA, M; HELGASON, S. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 4, p. 5-59, out./dez. 2000.

ARAUJO, S. A. L; GOMES, C. B. Histórico da Educação Profissional e Tecnológica: entre textos e contextos. In: **A Educação Profissional: ensaios sobre a formação e a qualificação dos trabalhadores**. Recife: Imprima,2016.

ARRAIS NETO, E. A. Economia Mundial, Desenvolvimento Regional e Educação Profissional. In: SOUSA, Antonia de Abreu; FEIJÓ, Jerciano Pinheiro; CRUZ, Keylade Souza Lima. **A Educação Profissional: ensaios sobre a formação e a qualificação dos trabalhadores**. Recife: Imprima, 2016.

AZEVEDO, R. **A história da Educação no Brasil: uma longa jornada rumo à universalização**. [S.l.;s.n],2018. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/educacao/a-historia-da-educacao-no-brasil-uma-longa-jornada-rumo-a-universalizacao-84npcihyra8yzs2j8nnqn8d91>>. Acesso em: 26 maio 2018.

BRANCALEON, B. B. et al. **Políticas Públicas: conceitos básicos**.Ribeirão Preto:EdUSP,2015. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/303682/mod_resource/content/1/MaterialDidatico_EAD%2017%2004%202015.pdf>. Acesso em: 17 maio 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília:Senado,1988. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/con1988_04.02.2010/CON1988.asp>. Acesso em: 27 nov.2018.

_____. Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior – SINAES – e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 abr. 2004,.seção 1, p. 3.

_____. Decreto 7.589 de 26 de outubro de 2011. Institui a Rede e-Tec Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 out.2011.

_____. Lei n.º 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF,26 out.2011.

CASTRO, D. F. **Avaliação do modelo formativo do Pronatec: aspectos da inserção educacional e produtiva dos egressos dos cursos de qualificação profissional do IFCE**.2017. 167f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2017.

D'ASCENZI, L; LIMA, L.L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, v.1, n.7, p.41-51, jan/jun. 2011.

DUARTE, K. C. F. P; PANIAGO, M. L. F.S. Programa mulheres mil: educação profissional destinada ao gênero feminino. **Itinerarius Reflectionis**, v.12, n.1, p.33-37, fev. 2016. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/rir/article/view/36456/20430>>. Acesso em: 18 nov. 2018.

DURHAM, E. R. A política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso: uma visão comparada. **Novos Estudos**, v.88, n.12, p.22-27, nov. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010133002010000300009>. Acesso em: 28 maio 2018.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/000271626536000117>>. Acesso em: 15 dez. 2017.

FARIA, C. A. P. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out. 2005.

_____. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERREIRA, A. B. H. **Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERES, M. M. A contribuição do Pronatec para a expansão da educação profissional brasileira. In: CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS – CGEE. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: [s.n], 2015. Disponível em: <https://www.cgEE.org.br/documents/10182/734063/CGEE_Mapas_Web_12022016_10255.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2018.

FRIGOTTO, G. Os circuitos da história e o balanço da educação no Brasil na primeira década do século XXI. **Rev. Bras. Educ.**, v.16, n.46, p.235-254, 2011.

GARCIA, R. C. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, v.2, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001.

HOFLING, E.M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cad. CEDES**, v.21, n.55, p.30-41, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=s010132622001000300003&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em: 10 abr. 2018.

INSTITUTO FEDERAL DO CEARÁ. **Plano de Desenvolvimento Institucional – PDI (2014-2018)**. Fortaleza: IFCE, 2014.

_____. **Projeto Político Institucional do Instituto Federal do Ceará**. Resolução CONSUP N.º. 33, de 22 de junho de 2015. Fortaleza: IFCE, 2015.

_____. **Projeto Político Institucional do Instituto Federal do Ceará.** Resolução CONSUP Nº. 46, de 28 de maio de 2018. Fortaleza: IFCE, 2018.

_____. **Plano estratégico para permanência e êxito dos estudantes do IFCE/** Armênia Chaves Fernandes Vieira, Erica de Lima Gallindo, Hobson Almeida Cruz. - Fortaleza: IFCE, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (Sinaes).** Brasília: INEP, 2015. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinaes>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives and public policies.** [S.l.;s.n], 2003.

KUENZER, A. Z. Trabalho e escola: a flexibilização do ensino médio no contexto do regime de acumulação flexível. **Educ. Soc.**, v.38, n.139, p.331-354, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/es0101-73302017177723>>. Acesso em: 22 dez. 2018.

_____. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educação e Sociedade**, v. 27, p. 877-910, 2006.

LIMA, F.C. S; LIMA, L. M. Educação profissional no Brasil pós LDB 1996: contradições e sentidos. **Cad. Pes.**, São Luís, v.23, n.3, p.12-18, set./dez, 2016.

MANFREDI, S.M. **Educação Profissional no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2002.

MARX, K. **A Ideologia Alemã.** São Paulo: Grijalbo, 1977.

_____. **Teorias sobre a mais-valia:** história crítica do pensamento econômico – Livro Quarto de O capital. v. 2. São Paulo: Difel, 1983.

MARX, K; ENGELS, F. **Manifesto comunista.** São Paulo: Boitempo, 2011.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.** Brasília: MEC, 2017

MULLER, P. **Les politiques publiques.** Paris: PUF, 2006. Disponível em: <<http://197.14.51.10:81/pmb/Que%20sais%20je/Politique/Les%20politiques%20publiques%20-%20Muller%20Pierre.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

NEVES, F.M; MEN, L.; BENTO, F. **Educação e Cultura Escolar:** minuciando conceitos. Maringá:[s.n], 2007.

OLIVEIRA, A. F. Políticas públicas educacionais: conceito e contextualização numa perspectiva didática. In: OLIVEIRA, A. F.; PIZZIO, A.; FRANÇA, G. **Fronteiras da educação:** desigualdades, tecnologias e políticas. Goiás: EdPUC, 2010.

PACHECO, E. **Institutos federais:** uma revolução na educação profissional e tecnológica. Brasília: Fundação Santillana/São Paulo: Moderna, 2011.

_____. **Os institutos federais: uma revolução na educação profissional e tecnológica.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2009.

RODRIGUES, R. G. C. **As contribuições do PRONATEC para a educação profissional - 2011 a 2015:** uma análise no município de Uberlândia. 2017. 159 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2017.

RUA, M.G. **Políticas Públicas.** Brasília: CAPES:UAB, 2009.

RUA, M.G; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas:** conceitos e teorias. Brasília. IGEP, 2013. Disponível em: <http://igepp.com.br/uploads/ebook/ebook-para_aprender_politicas_publicas-2013.pdf>. Acesso em: 20 jan.2018.

SAVIANI, D. Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 34, p. 152-180, jan./abr. 2007.

SECCHI, L. **Políticas Públicas:** conceitos, esquemas, casos práticos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SEGNINI, L. R. P. Educação e trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. **Perspec.**, São Paulo, v.14, n.2, p.22-27, jun.2000.

SILVA, T. T. A "nova" direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: **Neoliberalismo, qualidade total e educação.** Petrópolis: Vozes, 1994.

SOARES, M. J. A. Escola de Aprendizizes Artífices. **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, v.6, n.2, p.58-92,1982.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n.16, p. 20-45, jul/dez 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 07 abr.2018.

_____. "Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas". In: HOCHMAN, G; ARRETCHE, M; MARQUES. **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: FioCruz, 2007.

VIEIRA, A. C. F. **O Pronatec como fomentador da inclusão social no Ceará:** uma análise dos resultados obtidos pelo IFCE. 2015. 106 f. Dissertação (Mestrado em Teologia) - Faculdades EST, São Leopoldo, 2015.

WU, X; RAMESH, M; HOWLLET, M; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas:** gerenciando processos. Brasília: Enap,2014.

APÊNDICES

APENDICE A – Roteiro das Entrevistas



Governo do Estado do Ceará
 Universidade Estadual do Ceará – UECE
 Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa - ProPGPq
 Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas-MPPPP



ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Pesquisa: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.
 Pesquisador responsável: Jucélia Ferreira da Silva Costa.
 Contato: (85) 9 9922-5061 – e-mail: jucelia2309@gmail.com
 Orientadores: Professora Dra. MarininaGruska Benevides.

A pesquisa faz parte do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas – MPPPP da Universidade Estadual do Ceará – UECE. Tem como objetivo principal Compreender a política pública de educação profissional à luz dos resultados do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no IFCE. Os interlocutores da pesquisa são os Coordenadores Gerais do Programa no âmbito do Instituto Federal de Educação Básica, Técnica e Tecnológica do Ceará – IFCE, bem como, os Coordenadores Adjuntos que acompanharam as ações do Programa no campus Fortaleza.

As informações coletadas são de uso exclusivamente acadêmico e serão utilizadas para compor o relatório final da pesquisa a ser apresentado em defesa de dissertação ao Programa de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas MPPPP – UECE. Poderão ser publicadas em parte ou na sua totalidade em livros e/ou periódicos de natureza científica.

Os dados da entrevista são tratados com sigilo, responsabilidade e compromisso ético, não sendo expostos nomes nem referências que possam identificar as fontes de pesquisa. Enfatizamos que não haverá divulgação personalizada das informações, garantindo-se assim, o anonimato das declarações obtidas. Ao mesmo tempo, nos colocamos a inteira disposição dos entrevistados, para maiores esclarecimentos e detalhes sobre a pesquisa em pauta.

PERGUNTAS

1. Como ocorreu a implementação do Pronatec no IFCE?
2. O que, na sua opinião, contribuiu para facilitar o processo de implantação do Pronatec?
3. O que, na sua opinião, contribuiu para dificultar o processo de implantação do Pronatec?
4. Do que estava previsto, você pode citar fatos que precisaram ocorrer? Por quê?
5. Tudo que estava previsto foi executado ou foi necessário realizar adaptações? Quais?
6. Como se deu a escolha dos cursos e dos campi?
7. Como era realizado o acompanhamento do programa?
8. Como ocorreu a decisão de descontinuidade do Pronatec?
9. Quais as expectativas/razionalidade em relação ao Pronatec?
10. O que você tem a dizer sobre o Pronatec? Quais foram suas percepções sobre o programa?
11. Qual a importância institucional do Pronatec para o IFCE e para a Comunidade?
12. Na fase de implementação houve análise técnica da necessidade dos cursos na região?
13. Quais os critérios para a escolha dos cursos e dos campi?
14. Como ocorreu a divulgação do Programa?
15. Como ocorriam os encontros para tratar do feedback do programa?

APENDICE B – Quadros com as Súmulas das Entrevistas.

Quadro 8 – Súmula das respostas referente ao aspecto Ações iniciais/Expectativas (Questões 1, 9 e 12)

| QUESTÃO 1 - Como ocorreu a implementação do PRONATEC no IFCE? | |
|---|--|
| Entrevistado 1 | “[...] Na verdade a gente já tinha a noção de que a concepção do programa era direcionada a atender uma demanda de formação profissional, via cursos rápidos, a ideia na verdade era essa, através do sistema S, os órgãos do sistema S. Na verdade nós ficamos muito surpresos quando fomos chamado para isso e, quando se deu conta do tamanho da proposta e de como seria essa oferta, a Rede Federal também ficou na ânsia de poder participar, [...] como a gente já tinha essa expertise, acabou que os gestores se colocaram e requisitaram que a Rede Federal também pudesse participar do programa.” |
| Entrevistado 2 | “[...] mas a ideia dele era a capacitação/qualificação de trabalhadores de um modo geral. Aí tanto para cursos técnicos como para cursos FIC, que são os cursos de extensão que tem carga horária reduzida, carga horária de 160 horas, [...] Foi uma iniciativa do governo federal aí as instituições de ensino tinham de um perfil, aí tinha a função dos demandantes, tinha a função das instituições demandantes que demandavam por vagas e a função dos ofertantes que ofertavam vagas [...]” |
| Entrevistado 3 | “[...] Para funcionar o programa precisava de profissionais. Daí foram selecionados docentes e técnicos internos e externos ao IFCE. A gestão foi indicada pelo Reitor. A formação da equipe baseia-se na Resolução Nº 04 de 16 de março de 2012.” |
| Entrevistado 4 | “A implementação do PRONATEC no IFCE seguiu basicamente esse rito [...] é uma política do governo federal à época, que chamou as instituições de ensino, de um modo geral né, inclusive o Sistema “S” e a essas instituições de ensino [...] criou uma resolução e eu não me lembro mas o número dela essa resolução nº 4, se eu não me engano [...] Depois veio a resolução posterior, número 8, que sedimentalizou melhor essa Constituição do Programa nos Institutos Federais né. O que então não mudou muito em relação a resolução número 4, mas eram mais questões relacionadas a carga horária docente, a dupla carga horária e a não interferência dela no ensino regular como a cobertura da prioridade o PRONATEC, não ensino regular é corriqueiro da instituição. Eram mais resoluções no sentido de normatizar alguns pontos.” |
| QUESTÃO 9 - Quais eram as expectativas em relação ao PRONATEC? | |
| Entrevistado 1 | “Não existiam expectativas iniciais, na verdade o PRONATEC foi meio que uma caixinha de surpresa, porque assim, o que a gente mais [...] como tantos outros programas, muita das vezes, há um direcionamento para que a gente participe né. [...] Ele conseguiu chegar em locais que talvez o IFCE não pudesse ter chegado [...] De certa forma ele foi interessante e superou as expectativas no momento em que a gente aproveitou bem o programa né para ajustar, para fazer chegar em todas as regiões do estado.” |
| Entrevistado 2 | “As expectativas eram as melhores possíveis, né. Que realmente a gente pudesse conseguir capacitar as pessoas interessadas e que |

| | |
|---|---|
| | essas pessoas ingressassem no mercado de trabalho [...] a minha avaliação eu considero positiva, porque aqueles que permaneceram, que finalizaram, que continuaram, ou seja, que terminaram um curso técnico, um curso FIC, hoje eu creio que eles estão bem sucedidos, né. [...]" |
| Entrevistado 3 | "Não entendi." |
| Entrevistado 4 | "Olha, quando começamos a trabalhar com o programa a maior expectativa era a inclusão. Na execução do programa, a maior expectativa foi o fato de além da inclusão, foram as questões relacionadas a interiorização, foram as questões relacionadas a participação desses meninos, desses jovens, dessas pessoas da melhor idade, do público em geral. Ascensão deles, por exemplo, desses meninos muitos passaram no vestibular, muitos deles passaram em medicina, muitas senhoras e senhores montaram seus próprios negócios no interior. A expectativa inicial era de execução, não havia uma estratégia, do ponto de vista humano, era mais pelo meu perfil, essa era uma estratégia de execução do programa, execução em que sentido? Ele tem que começar e terminar [...]" |
| QUESTÃO 12 - Na fase de implementação houve análise técnica da necessidade dos cursos na região? | |
| Entrevistado 1 | "Mais ou menos, acaba que em nível de Instituto alguns campi conseguiram implementar isso de forma bastante significativa né, aonde essa grade não ficou restrita a decisão dos gestores locais, eles puderam sair em algumas comunidades, vislumbrar qual era as necessidades realmente né, mas isso ainda foi uma situação que ficou muito a desejar. Digamos que poderia ter sido melhor." |
| Entrevistado 2 | "Na verdade eu não participei. Quando eu fui convidado para participar do PRONATEC, já foi praticamente na hora da execução [...] Os coordenadores-adjuntos tinham essa prerrogativa de não serem selecionados e sim, serem convidados para atuarem como adjuntos, [...]" |
| Entrevistado 3 | "Já eram cursos ofertados pelo IFCE." |
| Entrevistado 4 | "Total, nenhum curso dos que o Instituto Federal do Ceará ofertou seguiu um caráter político a não ser de cunho administrativo." |

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 9 – Súmula das respostas referente ao aspecto Fatores Positivos e Negativos (Questões 2, 3 e 4)

| | |
|--|--|
| QUESTÃO 2 - O que contribuiu para facilitar o processo de implementação do Pronatec no instituto? | |
| Entrevistado 1 | "O ponto mais relevante da oferta seria a questão dos recursos orçamentários e financeiros [...] Havia um catálogo de cursos técnicos, no qual tinha uma cama de cursos que o próprio Ministério da Educação classificou como sendo potenciais, alvos do interesse público, esses cursos. Então o que acontecia, a nossa instituição levava essas ofertas ao conhecimento dos vários campi do IFCE e, a partir dali, eles faziam a adesão de uma grade de curso [...]" |
| Entrevistado 2 | "[...] do ponto de vista do Instituto que eu considero que facilitou foi exatamente isso expertise do Instituto, que ele sempre teve de assim de ser um instituição voltada para o ensino técnico e tecnológico né. [...]" |
| Entrevistado 3 | "O empenho das equipes." |

| | |
|---|--|
| Entrevistado 4 | “Primeiro ponto, a interiorização dos Institutos Federais. O fato de ele estar presente em muitos municípios do Estado do Ceará, isso facilitou. Era um elemento dificultador do ponto de vista de operacionalização, tipo: você está num interior “X” e aquele curso “Y” precisaria de ter, por exemplo, uma licitação para comprar um item específico, a questões das alimentações dos estudantes porque, pela resolução, e isso foi muito bom, o estudante do PRONATEC era tratado igualmente como estudante do Instituto Federal [...]” |
| QUESTÃO 3 - O que, na sua opinião, contribuiu para dificultar a implementação do programa? | |
| Entrevistado 1 | “[...] Como ele também tinha, inclusive, uma intenção eleitoral, podemos dizer assim, acaba que o programa dependia muito de ter uma celebridade na sua execução para que tivesse um resultado, cada vez mais, a curto prazo, então assim, muitas das coisas a instituição tinha essa liberdade de fazer, mas tinha que montar sua própria estrutura, mas que ao mesmo tempo isso impedia que em formato nacional ele tivesse uma consistência dessa atuação. Então, as nossas práticas, aqui, de gestão, de administração como estava sendo modelado o programa, certamente era muito diferente de como ocorreu o programa em outras instituições pelo Brasil.” |
| Entrevistado 2 | “[...] vamos começar aqui com poucas vagas, vamos primeiro aprender, pra saber como funciona e depois nós vamos expandindo. Mas só que isso não foi algo só aqui do Instituto não, eu acho que, no âmbito geral, ele, ele começou grande, certo? Mas faltando formatação, faltando operacionalização. Então, no âmbito geral é assim o programa foi acontecendo em paralelo, muita coisa sendo construída ainda e muita coisa acontecendo.” |
| Entrevistado 3 | - |
| Entrevistado 4 | “[...] Outro ponto de dificuldade, mas assim, o maior mesmo, foi você ter que [...] eu não diria dificuldade, eu diria ter oportunidade, e mas era o fato de que muitos desses cursos, eles não aconteciam também no grande centro, no município, eles aconteciam remotamente né. E aí tinha uns que fazer uma estratégia de alocar o profissional Professor TAE, os TAE’s poderia ensinar no programa e aí, nós tivemos que então abrir também o Programa para professores externos né, pessoas externas à Instituição [...]” |
| QUESTÃO 4 - Do que estava previsto você pode citar fatos que precisaram ocorrer por quê? | |
| Entrevistado 1 | “[...] eles definiram mais ou menos as figuras que poderiam estar ali ajudando na implementação, mas as próprias atividades desse desses agentes, elas nunca foram especificadas. Então a gente teve que moldar um modelo de gestão que se adequasse, principalmente, ao que já estava regulamentado para os nossos alunos regulares [...] como o aluno do PRONATEC tinha uma regulamentação específica, ele tinha muitos direitos que “teoricamente” nem os nossos alunos regulares as vezes possuía, então a gente tinha que moldar isso porque ele também estava no mesmo ambiente.” |
| Entrevistado 2 | “[...] a gente precisou muito foi se aproximar muito da SEDUC, sabe? Porquê, por exemplo, os alunos, eles tinham uma rotina que era assim, era meio que uma rotina de ensino integral, de tempo integral, mas só que sem tá dentro da escola deles né [...] A gente, por várias vezes optava por liberar logo o mês todo, antecipar liberação de um auxílio, aí contabiliza as faltas, aí quando muita gente é né as faltas que ele teve no mês anterior, ou seja, fazia uma antecipação, mas aí |

| | |
|----------------|---|
| | descontava. [...]Aí a gente liberava, antecipava a folha de fevereiro, pra ele poder ter dinheiro pra vir pra cá, aí beleza, aí quando chegava, com base na frequência do mês de fevereiro quando era pra gerar a folha de março aí ia verificar as faltas em fevereiro aí não teve essas faltas aqui na folha que iria ser gerada pra março e, assim, por diante - a primeira era uma antecipação e as próximas era sempre um ajuste com base na frequência do mês anterior.” |
| Entrevistado 3 | Não respondeu. |
| Entrevistado 4 | “O Instituto Federal tinha todo um planejamento no andamento dos seus cursos, ele não pegou ações advindas de desejos políticos, então ele planejou, entendeu? Ele pegou os cursos que ele tinha domínio, ele tinha sala, ele tinha professores, ele tinha condições de execução, por que isso? Porque nós sabemos as dificuldades relacionadas às licitações de compra de alimentos, da compra de insumos para os referidos cursos né, então, o que a gente teve que se adequar [...] Então o fator divisor de águas foi essa execução orçamentária, a proporção que os cursos eram realizados e isso gerava um saldo de execução financeira. O quer que aconteceu, onde é que a gente teve que fazer uma mudança de rumo né dentro do que havíamos planejado [...]” |

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 10 – Súmula das respostas referente ao aspecto Acompanhamento/Controle(Questões 5, 6, 7, 13, 14 e 15)

| QUESTÃO 5 - Tudo do que estava previsto foi executado ou foi necessário realizar adaptações? | |
|---|---|
| Entrevistado 1 | “[...] , pois muitas adaptações tiveram que ser feitas né, principalmente por essa ausência de uma legislação nacional que nos dessem condições e facilitasse essa nossa realização das ofertas.” |
| Entrevistado 2 | “[...] no campus Fortaleza, especificamente, que me recordo tudo que estava previsto foi executado. Até mesmo pelo perfil da localização do campus e pela demanda, pelo que me recorde ele foi executado [...] Porquê, inclusive, acho que a legislação determinava isso, né. Se não tivesse um determinado número de alunos provavelmente teria que ser suspenso, caso não poderia ocorrer né, ou seja, teria que justificar financeiramente o investimento.” |
| Entrevistado 3 | “Foi sim.” |
| Entrevistado 4 | “Como os recursos começaram a ter dificuldade nos repasses em função de que eles realmente começaram a atrasar de uma forma ou de outra o que é que nós fizemos nós tivemos que é adequação o orçamento a nova realidade no Instituto. Fato esse que nos motivou a fazer alguns cortes nas ofertas, cortes esses que não impactaram na ajuda, não diria isso né, na execução de cursos e interiorização dos cursos, por exemplo, boa parte desses cursos eles já vinham acontecendo, na primeira, segunda e terceira edição, então não haveria um grande impacto. Então esse fator financeiro foi o único fator assim mais preponderante para uma mudança de plano [...]” |
| QUESTÃO 6 - Como se deu a escolha dos cursos e dos campi? | |
| Entrevistado 1 | “[...] existia catálogo de cursos FIC aonde Ministério da Educação elaborou, com base, segundo eles, que a gente não acompanhou bem esse processo, a partir de um levantamento das demandas feito |

| | |
|---|---|
| | a diferentes segmentos, a indústria, o setor agropecuário, então eles viam lá no catálogo aonde eles poderiam indicar quais eram as demandas de oferta de cursos que teriam [...] Feito essas escolhas, a gente reunia tudo isso homologava e juntava essa oferta, apresentando a gente o MEC. O MEC, inicialmente, aceitava quase tudo que a gente é indicada como possível [...] Então, o problema econômico do governo Dilma que já estava sendo finalizado ali acompanhou o programa também. Então isso faz parte um pouco desse processo de finalização do PRONATEC né, aí caiu arrecadação final e o governo federal não tinha mais como atender [...]" |
| Entrevistado 2 | "[...] cada diretor ficou à vontade para manifestar o interesse ou não, não foi algo forçado, né. Os cursos, né, sempre foi orientado a aproveitar a expertise do que o campus dos cursos que o campus já fez ofertava [...] orientação é essa, era focar em cursos que o campus tem a expertise e que tenha pessoal, tem laboratório que já ocorrem em outros cursos." |
| Entrevistado 3 | "[...] dos campi foram escolhidos o que tinham os cursos ofertados em condições ideais para atender a demanda." |
| Entrevistado 4 | "Bom, os cursos como eu falei para você, os cursos de Formação Inicial e continuada existiu um manual que pelo qual o Instituto Federal se adequava aos mesmos né, na verdade houve uma reunião antes em Brasília, onde todo mundo apresentou os cursos que as instituições faziam, então, com base nesse leque imenso fizeram esse manual. Então, os cursos entrevistados desse manual os cursos técnicos vieram da expertise do Instituto Federal do Ceará e dos outros institutos, das instituições [...]" |
| QUESTÃO 7 - Como era realizado o acompanhamento do programa? | |
| Entrevistado 1 | A gente montou, [...], uma sistemática de acompanhar campus a campus né, então a gente tinha uma Coordenação Geral que estava vinculada à Reitoria e as coordenações adjuntas né, que funcionavam em cada unidade. Então acabava que a coordenadoria-geral tinha contato diário e sistemático com as coordenações adjuntas dos <i>campi</i> . A Coordenação-Geral era composta por 4 pessoas que era o coordenador-geral e 3 coordenação adjuntas, fora algumas pessoas técnicas, que também davam esse suporte, alguns bolsistas. Nos campi, a gente tinha a figura dos coordenadores adjuntos, que também montavam com apoio administrativos [...] a auditoria era o que mais questionavam, era se esse trabalho do PRONATEC estava sendo feito em uma hora diferente da hora trabalhada institucionalmente no ensino regular." |
| Entrevistado 2 | "[...] coordenador-geral adjunto e tinha os coordenadores adjuntos nos campi, que no caso, eu era coordenador-adjunto campus Fortaleza e abaixo do coordenadores adjuntos tinha os orientadores e tinham os professores, certo. Os orientadores eram, exatamente os profissionais pedagogos, que faziam o acompanhamento dos alunos, o acompanhamento pedagógico dos alunos [...]" |
| Entrevistado 3 | "Existiam as funções informadas na resolução citada acima. Cada profissional, com seu papel." |
| Entrevistado 4 | "[...] Todos eram avaliados pelos estudantes e pelos seus chefes respectivos, inclusive eu como coordenador-geral era avaliado por todos os coordenadores-adjuntos. Todos os profissionais eram |

| | |
|--|--|
| | avaliados. Eu fui avaliado... Nós conseguimos identificar, inclusive, alunos que tinham problema com tóxicos, com esquizofrenia, com questões relacionadas à saúde a não ambientação familiar. Como fazer isso com tão pouca gente? Nós usávamos as ferramentas computacionais.” |
| QUESTÃO 13 - Quais os critérios para a escolha dos campi e dos cursos? | |
| Entrevistado 1 | “Na verdade, dos campi a agente sempre deixou aberto, na verdade quando vinha um processo de pactuação, que é o que a gente chama de verificar possíveis ofertas, a gente sempre apresentava essa para o Instituto Federal e todos os seus campi né que estavam disponíveis, que a gente tinha na verdade era um instrumental em que buscava que o gestor adjunto assegurasse que haveria profissionais suficientes para aquela oferta e de que o campus dispunha de infraestrutura básica para o atendimento daquelas ofertas.” |
| Entrevistado 2 | Entendeu que já havia respondido em outra questão. |
| Entrevistado 3 | Entendeu que já havia respondido em outra questão. |
| Entrevistado 4 | “Na verdade foi feita uma apresentação do Programa aos campi, que fizeram a adesão. Os critérios para a escolha dos cursos eram para atender ao catálogo FIC e a expertise do Instituto Federal do Ceará. Nenhum curso ofertado estava à margem do que o IFCE poderia fazer. Por exemplo, um catálogo de cursos FIC tinha cursos de manicuro, cabelereiro [...] todos tinham que ser alinhados a expertise do Instituto, todos, todos.” |
| QUESTÃO 14 - Como ocorria a divulgação do Programa? Quais eram os mecanismos de divulgação para captação desses estudantes? | |
| Entrevistado 1 | “[...] o SINE foi um grande captador desse beneficiário né. Tinha, inclusive, uma legislação em que o trabalhador que receber seguro desemprego tinha a necessidade de fazer uma capacitação para continuar recebendo seguro desemprego. Então o próprio SINE era quem encaminhava esse beneficiário [...] articulação com a Secretaria de Assistência Social dos Municípios, com o SINE, com as redes Estaduais de Educação SEDUC, então se a gente fizesse esse trabalho antecipadamente, então mostrou que dos nossos resultados é que isso funciona muito bem [...] o próprio site do Instituto até hoje não é o principal veículo, os campi se utilizam de outras ferramentas, como via rádio, em associações, de procurar em cada região.” |
| Entrevistado 2 | “A divulgação do programa [...] na época existia, além da mídia né. Existia também a divulgação do Programa principalmente nas escolas demandantes... A divulgação das vagas eram voltadas diretamente para aqueles estudantes que estavam na SEDUC, mas quando sobrava seriam ofertadas para o público no geral, [...] Da mesma forma, acontecia com os alunos dos cursos FIC, que só poderiam ser substituídos por alunos indicados pelo SINE.” |
| Entrevistado 3 | “Mídia Nacional.” |
| Entrevistado 4 | “Na TV ocorria a propaganda normal, era a propaganda nacional. Ocorreu no site do Instituto. Na apresentação nós fomos as escolas apresentar o programa, nos reunimos com alta gestão da SEDUC e com todos os professores da Rede Municipal de Ensino, nós nos reunimos com a Rede de Cáritas, nossas reuniões com todos os L’s que trabalhavam como os entes necessário do programa e com o SINE, com responsáveis pelos desempregados estamos reunidos com essas equipes, falando do programa, entregamos folderes, colocamos isso [...] não tínhamos o whatsapp na época, mas |

| | |
|---|--|
| | mandamos por e-mail, rádio, então usamos os meios que tínhamos à época.” |
| QUESTÃO 15 - Como ocorriam os encontros para tratar de feedback do programa? | |
| Entrevistado 1 | “[...] a Coordenação-Geral realizava encontros em Fortaleza, aonde todas as unidades eram convidadas para agente debater os principais desafios, dificuldades que a gente está operacionalizando, como eu tô te dizendo, aí existia muito a necessidade de estar com os gestores locais porquê a legislação se mudava da noite para o dia, então os mecanismos, eles tinham que ser ajustados porquê existia um mecanismo de controle Sistema Acadêmico, SISTEC, verba que tinha que ser operacionalizado e executada, então, tipo assim, a gente tinha que ter muita sintonia, eram legislações que iam acontecendo todos os dias.” |
| Entrevistado 2 | “No caso, a gente tinha encontros internos né, na gestão do campus Fortaleza, então eu com os orientadores, com os professores dos departamentos. Existiam algumas reuniões gerais, que envolviam as reuniões dos <i>campi</i> .” |
| Entrevistado 3 | “Havia reuniões com as gestões e equipes sempre que necessário.” |
| Entrevistado 4 | “Muitos. Nós tínhamos encontros... a equipe central na Reitoria visitava todos... visitou todos os <i>campi</i> . Na visita desses <i>campi</i> conversava... fazia o que a equipe... nós fizemos vários processos de auditoria interna. Fizemos junto um checklist e enviarmos esse checklist ao campus, para ele cumprir o rito de serviço. Visitávamos os <i>campi</i> e fazíamos uma auditoria com o mesmo perfil com que o MEC faria, [...]” |

Fonte: elaborado pela autora.

Quadro 11 – Súmula das respostas referente ao aspecto Encerramento do Programa (Questões 8, 10 e 11)

| | |
|---|---|
| QUESTÃO 8 - Como ocorreu a decisão de descontinuidade do PRONATEC? | |
| Entrevistado 1 | “[...] o próprio governo federal acabou que ficou sem condição de manter o programa no formato com ele tinha, ele era muito dispendioso né, então assim, os próprios <i>campi</i> percebendo que as penúltimas ofertas, [...] já não conseguiam ter a mesma agilidade em está repassando o financeiro que desse sustentabilidade ao programa [...] em 2014/15 demandando das unidades, dos institutos federais, recurso do ensino regular para dar suporte as suas atividades, [...]” |
| Entrevistado 2 | “[...] o governo que criou e o governo que decidiu descontinuar. Realmente a questão de falta de recurso, de grana mesmo, né [...] Por que a instituição começou a perceber que era o seguinte: tinha pouco recurso e era um compromisso muito grande a instituição permanecer com o programa desse e depender de um recurso externo, sabe [...]” |
| Entrevistado 3 | “O IFCE foi concluindo a oferta de cursos técnicos e não abrindo novos cursos técnicos. Somente FIC’s. Aos poucos, a demanda para os IF’s pelo Governo Federal foi reduzindo e em contrapartida, o IFCE também foi assumindo outras atividades.” |
| Entrevistado 4 | Acaba sendo que a descontinuidade do Programa veio do seguinte cenário: a proporção que nós executávamos os cursos não havia mais um pleito linear do ponto de vista do Instituto em relação a |

| | |
|--|--|
| | <p>SETEC. O que é isso? No Brasil, as regras começaram a mudar, não queria dizer que as regras começaram a mudar, o que eu queria dizer é que os repasses financeiros para as execuções dos cursos, eles atrasavam, ou demasiadamente o que então comprometia os cursos regulares no Instituto, então o Instituto iria acabar tendo que usar recursos próprios para manter um programa a parte.</p> |
| <p>QUESTÃO 10 - O que você tem a dizer sobre o PRONATEC? Quais foram as suas percepções sobre o programa?</p> | |
| Entrevistado 1 | <p>“O PRONATEC pensado como um mecanismo de ampliação das ofertas capacitação profissional, ele se dar de uma forma bastante positiva. Eu acho que o que tem que ser pensado na verdade é que no formato como ele teve sua concepção, de buscar uma formação imediata sem ter muitos estudos do que realmente se necessitava, do que o país precisava, ele acabou eu acho, que foi uma perda de tempo no sentido que foi muito recurso envolvido para oferta sistemática de cursos de que não teriam grandes resultados [...] Então assim, eu acho que feito essa análise inicial dos três primeiros anos, aí sim, foi se ajustando um pouco mais essa oferta né e, aí ele pode realmente tem um maior significado para essa formação profissional.”</p> |
| Entrevistado 2 | <p>“[...] eu considero o programa como iniciativa sensacional do governo, que visava realmente e oportunizava dar oportunidades as pessoas de realizar uma capacitação, ingressar no mercado de trabalho. Claro, não foi um programa perfeito, teve os pontos baixos, exatamente essa questão que alguns momentos da demora do repasse de recurso... na minha avaliação, eu considero que o programa foi bom. A proposta dele foi boa.”</p> |
| Entrevistado 3 | <p>“o que vivi no Programa no âmbito pedagógico, valeu a pena.”</p> |
| Entrevistado 4 | <p>“Tem muitas avaliações, por exemplo, do ponto de vista da oportunidade, foi um programa espetacular. Espetacular, necessário e poderia ser novamente replicado com os ajustes e aprendizados do programa. [...] Foi uma política errada? Não. Politicamente, extremamente correta. Agora, depois dos aprendizados e dos erros você tem que fazer as equalizações tipo, a questão de resolução, a questão de participação de professores internos e externos, técnicos administrativos, pessoas outras da instituição, essas questões mais do ponto de vista em legal, não que o que tenha sido feito tem sido ilegal, mas é porque você aprendeu que ocupação desses espaços deveria ser feito de uma melhor forma.”</p> |
| <p>QUESTÃO 11 - Qual a importância institucional do PRONATEC para o IFCE e para a comunidade?</p> | |
| Entrevistado 1 | <p>“Pro IFCE, eu acho que ele nos deu uma concepção de que nossas atividades institucionais precisam de um maior controle. O PRONATEC nos deu a condição de nos aproximar, buscando uma melhor qualidade desse ensino que a gente presta [...] Para a comunidade, eu acho que ainda foi o que ficou faltando, como eu tô te dizendo, ele, eu acho que [...] o que faltou foi mais mecanismo de realmente identificar quais seriam essas demandas.”</p> |
| Entrevistado 2 | <p>“[...] uma coisa positiva que eu percebi foi o seguinte: que muitos alunos que entraram no campus Fortaleza através do PRONATEC, que eles realizaram o curso técnico pelo PRONATEC com a mesma qualidade e com os meus professores dos outros cursos técnicos da instituição, que não era via PRONATEC. Então assim, muitos deles tiveram oportunidade de entrar no Instituto [IFCE] e, eles assim,</p> |

| | |
|----------------|---|
| | falavam nisso, de que jamais imaginava que um dia eu fosse ter oportunidade de estudar no instituto e estou tendo essa oportunidade agora...” |
| Entrevistado 3 | “Ao meu ver deu visibilidade ao IFCE. A comunidade teve a oportunidade de conhecer de forma mais próxima nossa instituição despertando o interesse em fazer parte dele.” |
| Entrevistado 4 | “Olha para a comunidade foi espetacular porque, primeiro vou lhe dar um exemplo de Iguatu, Iguatu tinha um distrito chamado Dom Pedro, uma escolazinha, uma casinha com quadro e aí teve do pleito do diretor época Professor Ivam, do diretor de ensino Professor Djalma, da Coordenadora-Adjunta à época a Regiane que hoje está no gabinete. O fato, vou dar um exemplo, o fato de você pegar esse Dom Pedro, São Pedro, não lembro não, e aí você colocou 15 jovens, 20 jovens, 30 jovens, desses 30 jovens 20, 28 foram formados e hoje você ver que eles viraram empresários, estão, para [...] viraram mesmo porque [...] você não tem [...] você vai ficar empregado aonde no distrito dele? Então, criaram suas empresas, [...] Pro Instituto isso foi muito bom porque [...] primeiro, ele, eu não lembro, mas eu acho que a gente tinha, não tenho ideia dos números na época, mas era 3.000 alunos realmente o número eu não recordo, mas vamos supor que eram 3.000 alunos, foram 3.000 pessoas invisíveis que apareceram e conheceram o Instituto Federal.” |

Fonte: elaborado pela autora.

ANEXO

ANEXO A – Evolução Histórica da Rede Federal⁴⁵

| Ano | Ação |
|-------------|---|
| 1909 | O presidente Nilo Peçanha assina o Decreto 7.566 em 23 de setembro, criando inicialmente 19 “Escolas de Aprendizes subordinadas ao Ministério dos Negócios da Agricultura, Indústria e Comércio. |
| 1927 | O Congresso Nacional sanciona o Projeto de Fidélis Reis, que prevê o oferecimento obrigatório do ensino profissional no país. |
| 1930 | É criado o Ministério da Educação e Saúde Pública que passa a supervisionar as Escolas de Aprendizes e Artífices, através da Inspeção do Ensino Profissional Técnico. |
| 1937 | Promulgada a nova Constituição Brasileira que trata pela primeira vez do ensino técnico, profissional e industrial. É assinada a Lei 378, que transforma as Escolas de Aprendizes e Artífices em Liceus Industriais, destinados ao ensino profissional, de todos os ramos e graus. |
| 1941 | Vigora uma série de leis, conhecidas como a “Reforma Capanema”, que remodelam todo o ensino no país. Os principais pontos: - o ensino profissional passa a ser considerado de nível médio; - o ingresso nas escolas industriais passa a depender de exames de admissão; - os cursos são divididos em dois níveis: curso básico industrial, artesanal, de aprendizagem e de mestria, e o segundo, curso técnico industrial. |
| 1942 | O Decreto 4.127, de 25 de fevereiro, transforma os Liceus Industriais em Escolas Industriais e Técnicas, passando a oferecer a formação profissional em nível equivalente ao do secundário. |
| 1944 | A participação da Força Expedicionária Brasileira na Segunda Guerra Mundial e o consequente empréstimo financeiro dos Estados Unidos ao Brasil no Governo Getúlio Vargas impulsionam a industrialização brasileira. |
| 1956 - 1961 | O governo de Juscelino Kubitschek marca o aprofundamento da relação entre Estado e economia. O objetivo é formar profissionais orientados para as metas de desenvolvimento do país. |
| 1959 | As Escolas Industriais e Técnicas são transformadas em autarquias com o nome de Escolas Técnicas Federais, com autonomia didática e de gestão. |
| 1961 | O ensino profissional é equiparado ao ensino acadêmico com a promulgação da Lei 4.024 que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. O período é marcado por profundas mudanças na política de educação profissional. |
| 1967 | Decreto 60.731 transfere as Fazendas Modelos do Ministério da Agricultura para o Ministério da Educação e Cultura que passam a funcionar como escolas agrícolas. |
| 1971 | A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira torna técnico-profissional todo currículo do segundo grau compulsoriamente. Um novo paradigma se estabelece: formar técnicos sob o regime da urgência. |
| 1978 | A Lei 6545 transforma três Escolas Técnicas Federais (Paraná, Minas Gerais e Rio de Janeiro) em Centros Federais de Educação Tecnológica. |

⁴⁵ Mec. Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13177. Acessado em: 22 de dezembro de 2018.

| | |
|-------------|---|
| 1980 - 1990 | A globalização, nova configuração da economia mundial, também atinge o Brasil. O cenário é de profundas e polêmicas mudanças: a intensificação da aplicação da tecnologia se associa a uma nova configuração dos processos de produção. |
| 1994 | A Lei 8.948, de 8 de dezembro: - institui o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, transformando, gradativamente, as ETFs e as EAFs em CEF ETs; - A expansão da oferta da educação profissional somente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais, que serão responsáveis pela manutenção e gestão dos novos estabelecimentos de ensino. |
| 1996 | Em 20 de novembro, a Lei 9.394 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB) dispõe sobre a Educação Profissional num capítulo próprio. |
| 1997 | O Decreto 2.208 regulamenta a educação profissional e cria o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep). |
| 1999 | Retoma-se o processo de transformação das Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets). |
| 2004 | O Decreto 5.154 permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio. |
| 2005 | Institui-se, pela Lei 11.195, que a expansão da oferta da educação profissional preferencialmente ocorrerá em parceria com Estados, Municípios e Distrito Federal, setor produtivo ou organizações não governamentais; Lançada a primeira fase do Plano de Expansão da Rede Federal, com a construção de 60 novas unidades de ensino pelo Governo Federal. O Cefet Paraná passa a ser Universidade Tecnológica Federal do Paraná. |
| 2006 | O Decreto 5.773 trata sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. É instituído, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos. É lançado o Catálogo Nacional dos Cursos Superiores de Tecnologia. |
| 2007 | Lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal. Até 2010 serão 354 unidades. O Decreto nº 6.302 institui o Programa Brasil Profissionalizado. É lançado o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. |
| 2008 | Articulação para criação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. |
| 2009 | Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. |
| 2003 - 2010 | Entrega de 214 novas unidades da Rede Federal. |
| 2011 | Por meio da Lei 12.513 cria-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Lançamento do Guia PRONATEC de cursos FIC. |
| 2011 - 2014 | Com a entrega de 208 novas unidades, a Rede Federal atinge a marca de 562 unidades em atividade no País. |

Fonte: Mec. Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica.