



Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
Curso de Mestrado em Administração Pública

Henrique Tângari Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL SOB A PERSPECTIVA DAS REDES: o caso do estado de Minas
Gerais**

Belo Horizonte

2021

Henrique Tângari Silva

**A IMPLEMENTAÇÃO DESCENTRALIZADA DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO
PROFISSIONAL SOB A PERSPECTIVA DAS REDES: o caso do estado de Minas
Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof^a. Dr^a. Carla Bronzo Ladeira

Belo Horizonte

2021

Silva, Henrique Tângari.

S586i A implementação descentralizada da política de educação profissional sob a perspectiva das redes [manuscrito] : o caso do estado de Minas Gerais / Henrique Tângari Silva. – 2021.
[14], 157 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientadora: Carla Bronzo Ladeira

Bibliografia: f. 156-169

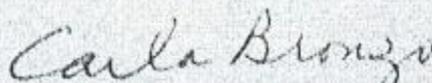
1. Ensino profissional – Minas Gerais. 2. Tecnologia educacional – Minas Gerais. 3. Política educacional – Minas Gerais. 4. Políticas públicas – Minas Gerais. I. Ladeira, Carla Bronzo. II. Título.

CDU 373.6(815.1)

**ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2019/2021

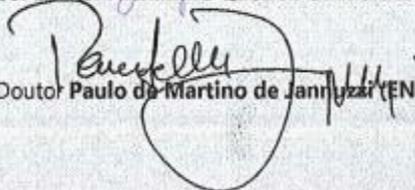
Aos trinta de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada **“A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL SOB A PERSPECTIVA DAS REDES: o caso do estado de Minas Gerais.”**, elaborada por **HENRIQUE TÂNGARI SILVA**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, o mestrando foi arguido pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutora **Carla Bronzo Ladeira (FJP) - Orientadora**, Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) - Avaliador** e Doutor **Paulo de Martino de Jannuzzi (ENCE/IBGE) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.



Professora Doutora **Carla Bronzo Ladeira (FJP) - Orientadora**



Professor Doutor **Alexandre Queiroz Guimarães (FJP) - Avaliador**



Professor Doutor **Paulo de Martino de Jannuzzi (ENCE/IBGE) – Avaliador**

RESUMO

A rede institucional da política de Educação Profissional no Brasil foi incorporando atores públicos, privados, organizações religiosas, paraestatais, sindicais e da sociedade civil ao longo de sua trajetória institucional-legal. A presente dissertação parte da reconstrução desse percurso, trazendo à luz as concepções e os papéis assumidos tanto pela política de Educação Profissional como dos atores institucionais responsáveis por sua formulação e implementação. Buscou-se realizar uma análise descritiva e qualitativa da política no Brasil e no estado de Minas Gerais, coadunando esforços para a identificação do heterogêneo tecido organizacional tradicionalmente envolvido nas ações da temática, para a análise da participação dos diferentes atores nos principais programas voltados para a formação para o trabalho e, no caso específico de Minas Gerais, para o entendimento do atual funcionamento da política em termos de coordenação, monitoramento, avaliação e articulação institucional. Faz-se mister destacar, no que tange à análise qualitativa, a realização de entrevistas semiestruturadas com cinco atores-chave envolvidos na formulação e implementação da política de Educação Profissional em Minas Gerais, que possibilitaram o levantamento percepções que, posteriormente, foram analisadas sob o prisma das capacidades estatais e das concepções que estruturam o campo das redes de políticas. Como principal achado da pesquisa, os relatos convergiram para o entendimento de que, atualmente, a política de Educação Profissional no estado de Minas Gerais não é formulada e implementada em rede, pela inexistência de uma estrutura orgânica pautada por intercâmbios institucionais, pelo compartilhamento de objetivos e valores e pelo amadurecimento de atuações integradas. Verificou-se que a autonomia administrativa das instituições ofertantes, a ausência de dispositivos normativos que estabeleçam a governança da política e o não desenvolvimento de capacidades estatais voltadas para a articulação, coordenação, monitoramento e avaliação da política correspondem a obstáculos ainda não superados no âmbito institucional da política. Do ponto de vista prático, demonstrou a limitada atuação dos órgãos responsáveis pela coordenação, monitoramento e avaliação da política, bem como a escassa articulação entre os atores institucionais envolvidos na implementação das ações da temática. Em termos gerenciais, destaca-se a identificação de fragilidades processuais, demandas por aprimoramento da política e de alternativas para o desenvolvimento, na prática, de uma rede institucional voltada para a formulação e implementação das ações de Educação Profissional no estado de Minas Gerais.

Palavras-Chave: Educação Profissional. Capacidades Estatais. Rede de políticas.

ABSTRACT

The institutional network of the Professional Education policy in Brazil has been incorporating public, private, religious, parastatal, trade union and civil society organizations throughout its institutional-legal trajectory. The present dissertation starts from the reconstruction of this path, bringing to light the conceptions and roles assumed by both the Professional Education policy and the institutional actors responsible for its formulation and implementation. We sought to carry out a descriptive and qualitative analysis of politics in Brazil and in the state of Minas Gerais, combining efforts to identify the heterogeneous organizational environment traditionally involved in the actions of the theme, to analyze the participation of different actors in the main programs aimed at training for work and, in the specific case of Minas Gerais, for understanding the current functioning of the policy in terms of coordination, monitoring, evaluation and institutional articulation. It is necessary to highlight, with regard to qualitative analysis, the realization of semi-structured interviews with five key actors involved in the formulation and implementation of the Professional Education policy in Minas Gerais, which enabled the survey of perceptions that were subsequently analyzed under the prism of state capacities and conceptions that structure the field of policy networks. As the main finding of the research, the reports converged to the understanding that, currently, the Professional Education policy in the state of Minas Gerais is not formulated and implemented in a network way, due to the inexistence of an organic structure guided by institutional exchanges, by the sharing of objectives and values and for the maturation of integrated actions. It was found that the administrative autonomy of the institutions, the absence of normative provisions that establish policy governance and the non-development of state capacities aimed at articulating, coordinating, monitoring and evaluating the policy correspond to obstacles that have not yet been overcome at the institutional level. From a practical point of view, it demonstrated the limited performance of the public agencies responsible for the coordination, monitoring and evaluation of the policy, as well as the limited articulation between the institutional actors involved in the implementation of the actions of the theme. In managerial terms, stands out the identification of procedural weaknesses, demands for improving the policy and alternatives for the development, in practice, of an institutional network focused on the formulation and implementation of Professional Education actions in the state of Minas Gerais.

Keywords: Professional education. State Capacities. Policy network

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Síntese das dimensões de análise da concepção educação profissional.....	59
Quadro 2 - Ações de Educação Profissional no âmbito do serviço nacional de aprendizagem...81	
Quadro 3 - Resoluções FNDE Bolsa Formação PRONATEC.....	94
Quadro 4 - Implementação descentralizada dos programas nacionais de educação profissional. Brasil (1995-2020)	98
Quadro 5 - Resumo das principais falhas percebidas no processo de implementação da política de forma descentralizada.....	104
Quadro 6 – Matriz Analítica da pesquisa.....	121
Quadro 7- Instituições participantes da pesquisa.....	123

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Arranjos institucionais sob o prisma das capacidades estatais	36
Figura 2- Relação entre os níveis de ensino secundário e profissional – LDB 1961.....	63
Figura 3 - Restruturação do ensino médio e profissional (LDB/96 e Decreto nº 2.208/97.....	69
Figura 4 - Trajetória normativa do Ensino Profissional no Brasil.....	72
Figura 5 - Nova configuração da Educação Profissional e Tecnológica – Lei nº 11.741/2008...73	
Figura 6 - Resumo da trajetória da Educação Profissional no Brasil	75
Figura 7 - Modalidades da EPT abarcadas nos levantamentos realizados.....	84
Figura 8 - Instituições e atores envolvidos na execução do Bolsa Formação	98
Figura 9 - Metodologia de prospecção de demanda por qualificação profissional em Minas Gerais	128

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Matrículas por dependência administrativa- Cursos técnicos de nível médio. Brasil (2001-2019).....	86
Gráfico 2 - Número de estabelecimentos por dependência administrativa. Brasil (2001-2019).	87
Gráfico 3- Número de estabelecimentos por região. Brasil (2001 – 2019).....	88
Gráfico 4 - Número de matrículas x número de estabelecimentos. Brasil (2001 a 2019).....	89
Gráfico 5 – Número de educandos inscritos nos cursos do PNQ, por tipo de instituição executora. Brasil (2003-2010).....	92
Gráfico 6 -Recursos liberados na modalidade Bolsa-Formação. Brasil (2011-2020)	91
Gráfico 7 - Matrículas Bolsa Formação - Pronatec. Brasil (2011 a 2020).....	96
Gráfico 8 - Matrículas por dependência administrativa- Cursos técnicos de nível médio. Minas Gerais (2001-2019)	108
Gráfico 9 - Número de estabelecimentos da educação profissional, por dependência administrativa. Minas Gerais (2001-2019).....	109
Gráfico 10 - Número de matrículas x Número de estabelecimentos. Minas Gerais (2001 a 2019)	109
Gráfico 11 - Matrículas do PRONATEC em Minas Gerais. 2013	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Matrículas por dependência administrativa- Cursos técnicos de nível médio. Brasil (2001-2019).....	114
---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEFET - Centro Federal de Educação Tecnológica

CETER/MG - Conselho Estadual do Trabalho, Emprego e Renda

CODEFAT- Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

EJA - Educação de Jovens e Adultos

EPT - Educação Profissional e Tecnológica

FAT- Fundo de Amparo ao Trabalhador

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

FIC - Formação Inicial Continuada

IFNMG- Instituto Federal do Norte de Minas Gerais

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC- Ministério da Economia

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

PARC - Parcerias Nacionais e Regionais

PEP – Programa de Educação Profissional

PEQ - Plano Estadual de Qualificação

PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PlanTeQ - Planos de Qualificação Territorial

PlanSeQ - Planos Setoriais de Qualificação

PMA - Plano de Monitoramento e Avaliação

PNE - Plano Nacional de Educação

PNQ - Programa Nacional de Qualificação

ProEsQ - Projetos Especiais de Qualificação

PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SEDESE- Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEE- Secretaria de Estado de Educação

SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte

SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica

SISTEC - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claros

UTRAMIG - Fundação de Educação para o Trabalho em Minas Gerais

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
1.1	Procedimentos metodológicos	18
2	POLÍTICAS PÚBLICAS: REDE DE ATORES E DESCENTRALIZAÇÃO	22
2.1	Políticas públicas: concepções acerca da atuação governamental no tratamento de problemas públicos	22
2.2	A provisão de políticas públicas sob a égide do processo de descentralização político-administrativa no Brasil	24
2.3	Arranjos Institucionais e a capacidade do Estado para a produção de resultados	28
2.3.1	<i>Coordenação</i>	33
2.3.2	<i>Monitoramento e Avaliação</i>	34
2.4	A implementação de políticas por uma rede de atores institucionais.....	36
3	A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA –	41
3.1	As políticas voltadas para a questão do trabalho, emprego e renda.....	41
3.2	Concepções da educação profissional: definições, características e questões estruturantes....	46
3.2.1	<i>O trabalho como princípio educativo</i>	47
3.2.2	<i>Relação histórica com o setor produtivo</i>	48
3.2.3	<i>Relação teoria x prática (saber x fazer)</i>	51
3.2.4	<i>Educação formal (básica) x Educação Profissional</i>	54
3.2.5	<i>Contribuição para empregabilidade dos indivíduos e para o desenvolvimento econômico</i>	57
3.3	Trajetória e marco institucional-legal da Educação Profissional no Brasil.....	60
3.4	Marco Analítico x Marco Institucional -legal.....	75
4	REDE DE ATORES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL	76
4.1	Atores estatais	76
4.1.1	<i>Rede Federal</i>	77
4.1.2	<i>Rede Estadual</i>	78
4.1.3	<i>Rede Municipal</i>	78
4.2	Atores não estatais	79
4.2.1	<i>Sistema S</i>	79
4.2.2	<i>Escolas técnicas e instituições de ensino superior pertencentes ao setor privado</i>	82
4.2.3	<i>Educação promovida por empresas</i>	82
4.2.4	<i>Entidades da sociedade civil</i>	83

4.3	Os dados da política de Educação Profissional sob a perspectiva das redes de implementação..	78
4.3.1	<i>A Rede de EPT pelos dados do Censo Escolar da Educação Básica.....</i>	84
4.3.2	<i>A Rede de EPT no âmbito dos programas nacionais voltados para a educação profissional: PLANFOR, PNQ e PRONATEC.....</i>	89
4.4	Estudos que avaliaram a implementação descentralizada da política de Educação Profissional no Brasil.....	100

5 A REDE DE ATORES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS.....106

5.1	A Rede de EPT em Minas Gerais: dados do Censo Escolar da Educação Básica.....	106
5.1.1	<i>Número de matrículas.....</i>	107
5.1.2	<i>Número de estabelecimentos.....</i>	108
5.2	Os programas de Educação Profissional em Minas Gerais.....	110
5.2.1	<i>PEP - Programa de Educação Profissional.....</i>	110
5.2.2	<i>Programa Nacional de Qualificação/PNQ.....</i>	112
5.2.3	<i>Pronatec.....</i>	115
5.2.4	<i>Programas Novos Caminhos.....</i>	117

6 ANÁLISE DO ATUAL FUNCIONAMENTO DA REDE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA EM MINAS GERAIS 120

6.1	Capacidades institucionais: atuação dos órgãos responsáveis por planejar, coordenar, monitorar e avaliar a política em nível estadual.....	124
6.1.1	<i>Coordenação: liderança e capacidade de conduzir uma atuação sinérgica da política.....</i>	124
6.1.2	<i>Monitoramento e avaliação da política.....</i>	130
6.1.3	<i>Governança: diálogo institucional e criação de redes e canais de interação.....</i>	136
6.2	Rede de implementação da política em Minas Gerais.....	139
6.2.1	<i>Atuação das ofertantes: escolha dos curso ofertados e públicos atendidos.....</i>	139
6.2.2	<i>Diálogo institucional com o setor produtivo e demais instituições ofertantes.....</i>	144
6.2.3	<i>Relação com os órgãos responsáveis pela coordenação, regulação, monitoramento e avaliação da política.....</i>	146
6.3	Considerações acerca da atual política de EPT em Minas Gerais.....	148

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... 151

REFERÊNCIAS 156

1. INTRODUÇÃO

A educação profissional acompanha as práticas humanas desde os períodos mais remotos da história, quando os indivíduos, segundo Manfredi (2002), transferiam suas habilidades por meio de uma educação baseada na observação, na prática e na repetição, através das quais repassavam conhecimentos e técnicas de fabricação de peças, aperfeiçoamento de ferramentas, instrumentos de caça e demais artigos que lhes servissem e o ajudassem no cotidiano.

As associações de pessoas de mesmas habilidades e ofícios remontam à Grécia e Roma Antiga. Na Idade Média, as denominadas “guildas” consistiam em associações de pessoas com o mesmo ofício ou ofícios agregados por afinidades, como: campo de atuação e utilização de matéria prima semelhante. O conhecimento de um ofício não era repassado nas escolas, tendo as próprias guildas e/ou oficinas como cenário das práticas de ensino-aprendizagem. Nesse contexto, a formação tinha como principais instrumentos didáticos: a observação, a transmissão oral de conhecimento e a prática (CESCON, 2017).

Com o passar dos séculos, a formação voltada para o trabalho foi se efetivando na própria dinâmica da vida social e comunitária, simultaneamente à própria atividade dos ofícios. Da convivência entre mestres e aprendizes, o trabalho de artesãos, tecelões e sapateiros era marcado por um conjunto de práticas educativas cotidianas, consistindo em um processo de aprendizagem que abrangia o domínio de técnicas, métodos e procedimentos a serem seguidos no desempenho dos diferentes ofícios (MANFREDI, 2017).

A Educação Profissional que conhecemos nos dias atuais começa a surgir a partir da Revolução Industrial, iniciada na Inglaterra no século XVIII, marco que referencia a transição da produção artesanal para processos produtivos manufatureiros. No contexto dessa importante alteração nas bases produtivas, a difusão de técnicas e habilidades se mostrou imperiosa para o desenvolvimento dos novos ofícios e da capacidade de produção (VIEIRA e SOUZA, 2016).

No caso brasileiro, o ensino profissionalizante deu seus primeiros passos nos grandes empreendimentos manufatureiros do período colonial, que tinham a aprendizagem de menores, pertencentes às classes sociais mais vulneráveis, como alternativa para a crescente necessidade de mão-de-obra. Posteriormente, já no contexto do Império, as casas de educandos artífices e os liceus de artes e ofícios foram criados para a formação de jovens carentes para o desempenho de ofícios artesanais. Tais práticas educativas, com o recorte de público apresentado, foram

responsáveis pela criação da primeira identidade assumida pela educação profissional no Brasil: seu viés assistencialista e compensatório (MANFREDI, 2017).

Com a entrada do século XX, o Brasil ingressou em uma fase econômico-social, em termos dos incipientes processos de industrialização, através da importação de tecnologia, e urbanização, com a consolidação de grandes centros demandantes de infraestrutura de transportes e edificações, responsáveis pelo aparecimento de novas necessidades de qualificação profissional. Sob esse contexto, os espaços dedicados ao ensino de ofícios artesanais e manufatureiros, outrora reduzidos a iniciativas locais e com baixa capacidade de atendimento, deram lugar a verdadeiras redes de escolas, vinculadas ao Governo Federal, Igreja Católica e entidades sindicais. Concomitantemente ao crescimento de sua estrutura, têm-se a expansão do público destinatário do regime profissionalizante de ensino, que, para além dos jovens “desafortunados”, passou a contemplar indivíduos, pertencentes às camadas populares, interessados em ingressar no sistema assalariado de trabalho (MANFREDI, 2017).

O cenário acima tem a criação das Escolas de Aprendizes e Artífices, em 1909, como marco institucional-legal da estruturação de um sistema institucional voltado para a formação para o trabalho. De iniciativa do Governo Federal, durante o governo de Nilo Peçanha, foram criadas dezenove escolas, uma em cada unidade da federação (exceto Distrito Federal e Rio Grande do Sul), visando a formação de mão-de-obra para o setor produtivo local, abarcando formações para ofícios artesanais, manufatureiros e, ainda em menor escala, fabris (MANFREDI, 2017).

Tal política foi sendo adensada ao longo de toda a história do país, se institucionalizando e criando capacidades em termos legais, normativos e institucionais, que serão abordados ao longo da presente obra. Ao longo dos anos, a rede institucional da política de educação profissional foi incorporando iniciativas e instituições pertencentes às redes de ensino estadual e municipal, no âmbito do poder público, e organizações religiosas, paraestatais, sindicais, da sociedade civil e da esfera privada, fazendo com que suas ações passassem, cada vez mais, a serem formuladas e implementadas mediante articulação e construção de parcerias intergovernamentais e público-privadas.

A presente dissertação parte da reconstrução dessa trajetória, para compreender os significados e os sentidos que a educação profissional foi assumindo ao longo do tempo e como se deu a constituição da rede de atores envolvidos na produção da política no Brasil, para

focalizar o caso específico de Minas Gerais e identificar os desafios quanto às capacidades existentes para a condução da política no Estado.

Partindo desta contextualização, o presente estudo analisa a política de Educação Profissional a partir do referencial teórico das capacidades estatais e das rede de políticas públicas, considerando a implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais, empreendida por diferentes atores institucionais. O presente estudo foca nas dimensões de coordenação e de monitoramento e avaliação, centrais para a concepção de capacidades estatais; e também parte do referencial das redes de políticas públicas, para compreender como se estrutura a rede de atores da política de Educação Profissional em Minas Gerais, como tem sido seu desempenho e como a execução da política tem sido percebida pelos atores envolvidos em sua coordenação e implementação.

Desse modo, esta dissertação tem como objetivo geral analisar o processo de implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais, no sentido de examinar a construção das capacidades estatais, no âmbito do Ministério da Educação- MEC e da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social- SEDESE, para condução de ações executadas de forma descentralizada por diferentes atores institucionais e, sob a perspectiva destas instituições executoras, estudar os avanços, desafios e limites da coordenação e controle a que estão submetidas e o nível de articulação em relação a seus pares. A partir deste objetivo geral, buscou-se o atendimento dos seguintes objetivos específicos:

- Estabelecer o marco analítico da educação profissional, no que diz respeito às concepções e questões estruturantes que definem esse regime de ensino;
- Construir a trajetória institucional-legal da educação profissional no Brasil, destacando os diferentes formatos, objetivos, as principais iniciativas e os instrumentos normativos que a estruturam ao longo dos anos;
- Identificar os atores institucionais envolvidos na implementação da política de educação profissional, segregando-os em suas diferentes naturezas jurídico-administrativas;
- Compreender o nível de importância das redes de ensino federal, estadual, municipal e privada na execução da política e dos principais programas voltados para a temática;
- Consolidar as principais falhas e fragilidades levantadas por estudos que avaliaram a implementação descentralizada dos programas de educação profissional, visando

reunir insumos informacionais para a análise da política em execução no estado de Minas Gerais;

- Identificar como tem sido a implementação da política em Minas Gerais, considerando os aspectos da coordenação e do monitoramento e avaliação e a atuação em rede dos atores envolvidos na produção da política.

Baseado na consolidação das inconsistências levantadas por estudos que avaliaram a implementação descentralizada da política de educação profissional, em âmbito nacional e estadual, bem como nas experiências do autor da presente dissertação na atuação como assessor técnico da Diretoria de Articulação e Planejamento da Educação Profissional da SEDESE/MG, foi possível levantar duas hipóteses a serem testadas pelo estudo:

Hipótese 01: O Ministério da Educação e a Secretaria de Desenvolvimento Social não possuem processos estruturados de orientação, coordenação, articulação e controle das ações de educação profissional executadas por instituições ofertantes de diferentes naturezas

Hipótese 02: As instituições ofertantes atuam de forma isolada, com base em processos próprios de tomada de decisão, planejamento, implementação e controle, e não mantêm diálogo institucional para o compartilhamento de informações, metodologias e boas práticas, fato este que impede a caracterização da execução da política sob a ótica conceitual-estrutural de uma rede de implementação.

1.1 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa tem o caráter descritivo e usa de metodologias quantitativas e qualitativas para apreensão do objeto da pesquisa (BARROS e LEHFELD, 2007). A revisão da literatura sobre o tema da educação profissional, com o histórico da constituição da política no Brasil e em Minas Gerais foi o primeiro passo de aproximação com o objeto, seguido de uma revisão sistemática da literatura sobre os resultados e desafios da execução de políticas públicas nesse campo, levantando os principais desafios trazidos por estudos e avaliações existentes sobre as experiências de educação profissional no Brasil e em Minas Gerais, de forma mais específica.

Com o intuito de identificar o desempenho da rede de atores institucionais envolvidos na temática da educação profissional e apresentar os dados referentes à implementação da política, fez-se uso de uma abordagem descritiva de base quantitativa, a partir das bases de dados disponíveis com informações sobre a oferta das ações de educação profissional no Brasil e em Minas Gerais

Posteriormente, para o entendimento do atual funcionamento do arranjo institucional e da implementação das ações de educação profissional em Minas Gerais adotou-se a pesquisa qualitativa (GODOY, 1995). Para o presente estudo, a abordagem qualitativa possibilitou, a partir do levantamento das percepções de gestores envolvidos na temática, esclarecer o atual funcionamento da política em questão, em termos da atuação dos atores institucionais responsáveis pela condução e implementação das ações em âmbito estadual.

No que se refere à coleta de dados, utilizou-se fontes diversas de evidências: (a) pesquisa bibliográfica sobre a temática dos arranjos institucionais, redes de implementação e iniciativas voltadas para a educação profissional; (b) pesquisa documental em legislações, estatutos, manuais e relatórios de auditoria e gestão que estruturaram o campo da educação profissional; (c) pesquisa a bases de dados (secundários) que consolidam informações sobre a oferta de ensino profissional e execução física e financeira de programas voltados para a temática; e (d) pesquisa de campo realizada por meio de entrevistas individuais semiestruturadas realizadas por meio virtual, que tem sua construção metodológica desenvolvida em seu contexto de aplicação (Capítulo 6).

A dissertação encontra-se estruturada, além desta introdução, em seis capítulos. O segundo capítulo promove a discussão teórica de um ponto central da problemática elencada pela pesquisa, abordando referenciais bibliográficos voltados à compreensão da relação entre entes governamentais e as instituições responsáveis pela implementação de políticas públicas, a partir da Constituição Federal de 1988 e da diretriz da descentralização. O capítulo, sob a égide do processo de descentralização político-administrativa, busca esclarecer a estruturação de redes de implementação, compostas por entidades e instituições mobilizadas e articuladas para o atendimento de um problema de interesse público, cujo enfrentamento, por sua vez, ultrapassa a capacidade de ação exclusiva do Estado.

No terceiro capítulo realiza-se a contextualização do objeto da pesquisa, com vistas a estabelecer um entendimento das concepções e papéis atribuídos à educação profissional e a descrição da trajetória institucional-legal da política no Brasil. O capítulo coaduna esforços de levantamento bibliográfico e documental sobre a temática, abarcando questões conceituais, normativas e estruturantes, em âmbito geral, no que tange ao ensino profissionalizante como um todo, e específico, no que diz respeito ao caso brasileiro.

O quarto capítulo é voltado para a identificação dos atores institucionais envolvidos na temática da educação profissional no Brasil e para a análise da participação das redes públicas

e privadas na implementação das ações da temática. Para além da pesquisa documental, voltada principalmente para os instrumentos normativos voltados para a gênese e organização de instituições ou redes de ensino, foram consultadas bases de dados secundários que consolidam informações sobre o quantitativo de matrículas realizadas, o número de estabelecimentos envolvidos e o montante de recursos públicos recebidos para a implementação das ações no âmbito de programas nacionais de educação profissional, no sentido de avaliar o peso da participação das diferentes instituições em relação à execução geral e, posteriormente, destacar aquelas que se mostraram protagonistas na implementação da política. Para isso, foram realizadas consultas às bases de dados do Censo Escolar da Educação Básica, do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) e do Sistema de Consultas à Liberação de Recursos dos Programas do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação.

Ainda no que tange ao quarto capítulo, destaca-se o importante trabalho de levantamento e consolidação de estudos que avaliaram a implementação descentralizada dos principais programas voltados para a educação profissional. A consolidação realizada objetivou sistematizar os pontos positivos e negativos percebidos a partir do estudo dos processos de planejamento e implementação dos programas, destacando as fragilidades encontradas em termos de coordenação, articulação institucional, monitoramento e avaliação das ações. Tal técnica, segundo Bicudo (2014), ao integrar resultados de estudos variados sobre um mesmo tema de investigação, permite um melhor balizamento sobre quais componentes devem ser avaliados e os modos de observar os fatos de maneira mais rigorosa. O levantamento de artigos científicos e documentos oficiais (relatórios de auditoria) foi realizado em plataformas virtuais que reúnem periódicos de acesso aberto (SCIELO e Portal de Periódicos Capes, outros), fazendo uso das expressões “educação profissional” e “avaliação”, combinadas com nomenclaturas atribuídas aos principais programas nacionais da temática.

Os próximos dois capítulos (Caps 5 e 6) direcionam o enfoque analítico para o estudo de caso proposto no objeto de pesquisa: a análise da implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais. O método do estudo de caso, segundo Godoy (1995), consiste no aprofundamento da análise de um ambiente ou determinada situação em particular, com o intuito de elucidar as razões e as formas pelas quais determinados eventos ocorrem em uma dada unidade social ou territorial, com interesse sobre fenômenos atuais. Nesse sentido, o Capítulo 5 consolida os dados e informações disponíveis sobre a implementação da política, pelos diversos atores da rede, e apresenta as principais iniciativas

operacionalizadas a partir da mobilização e articulação de instituições públicas e privadas. O Capítulo 6, por sua vez, esclarece os critérios metodológicos que sustentaram a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores chave da política de educação profissional em Minas Gerais e, ao final, analisa as percepções colhidas sob a luz da matriz analítica construída.

Por fim, o capítulo 7 traz as considerações finais do estudo, consolidando as análises construídas e respondendo às perguntas e hipóteses que motivaram o presente esforço acadêmico.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS: REDE DE ATORES E DESCENTRALIZAÇÃO

Este capítulo trata da definição de políticas públicas e do processo de descentralização impulsionado pela Constituição Federal de 1988, com a consequente inserção de múltiplos atores no tratamento dos problemas públicos e na implementação das políticas públicas. Na sequência, são apresentados os ambientes institucionais e operacionais sob os quais atores governamentais e não governamentais atuam, estabelecendo os arranjos institucionais e as redes de implementação como o contexto político-institucional por trás da provisão de políticas públicas. A partir de uma pesquisa bibliográfica em artigos e livros publicados no campo da administração pública, o capítulo delimita o escopo no qual o presente trabalho se situa, estabelecendo as bases para a análise da política de educação profissional, objeto da dissertação.

2.1 Políticas públicas: concepções acerca da atuação governamental no tratamento de problemas públicos

Pode-se considerar que grande parte da atividade política dos governos se destina ao interesse e à tentativa de satisfazer as demandas que lhes são dirigidas por atores sociais e pelo contexto que os cercam. Nasce, dessa situação, a necessidade de serem formuladas e implementadas ações destinadas à alocação de bens, serviços e recursos públicos, de forma a atender diferentes interesses e necessidades em jogo na sociedade (RUA, 1997).

As demandas emanadas por tais atores, por sua vez, quase sempre são ligadas aos denominados “problemas públicos”. Secchi (2010) estabelece que, como os problemas traduzem uma situação em que determinado *status quo* é considerado inadequado ou insuficiente perante seu potencial alcance, os problemas públicos consistem em situações e contextos inadequados para um quantitativo relevante de pessoas, ou seja, em que a situação momentânea se difere do ideal esperado para a sociedade.

Faz-se importante destacar, no entanto, que o limite para a consideração de um problema como “público” é, por muitas vezes, subjetivo, à medida que o considerável contingente de problemas e interesses são interpretados e processados institucionalmente por parte dos atores políticos envolvidos (SECCHI, 2010). Indiscutivelmente, as formas de organização e a capacidade de pressão e articulação de diferentes grupos sociais, se tratando do processo de reivindicação de demandas, são fatores fundamentais para a sensibilização do Estado para a garantia de determinados direitos sociais e, posteriormente, para a incorporação dos mesmos ao exercício da ação governamental e da cidadania (HOFLING, 2001).

As políticas públicas, então, envolvem a atividade política do Estado na resolução ou atuação voltada para o processamento e tratamento de demandas oriundas do meio ambiente (sociedade) ou do interior do próprio aparato institucional do poder público, por meio de diversas ações estrategicamente selecionadas para executar as decisões tomadas em prol da mudança pretendida (RUA, 1997). Hofling (2001), considerando a relação entre o Estado e as políticas que este implementa, trata das políticas públicas como o “Estado em ação”, considerando a atuação pública na construção de programas e ações voltadas para temáticas e setores específicos da sociedade.

Uma política pública é uma diretriz ou ação elaborada para o enfrentamento de um problema público e possui duas características fundamentais: (1) a intencionalidade pública e (2) a resposta a um problema público. Para o estabelecimento de uma política tratada como pública, tem-se a tentativa de resolução de um problema julgado como coletivamente relevante, muitas vezes ligado a questões distributivas, às falhas de mercado e às variadas desigualdades que tomam forma no âmbito da sociedade (SECCHI, 2010)

O trabalho de Subirats (2006) contribui para o entendimento do processo pelo qual determinada questão ou tema são processados e tratados como relevantes e, posteriormente, suscetíveis à inserção na agenda pública. O autor apresenta que, na dinâmica de formação da agenda de políticas públicas, fatores como o grau de apoio por parte de grupos influentes do aparato burocrático, o impacto do tema na realidade social e a viabilidade das soluções levantadas interferem na elevação de determinado fenômeno como problema público. Chega-se, nessa perspectiva, à concepção de políticas públicas como iniciativas que tratam de demandas coletivas legitimadas (SUBIRATS, 2006).

Souza (2006), ao tratar dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, pauta a difícil tarefa de definir conceitualmente o termo “políticas públicas”, alvo de diferentes enfoques e perspectivas ao longo dos debates empreendidos no interior da literatura específica:

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz (SOUZA., 2006, p.5).

As definições de políticas públicas, apesar de diversas, direcionam o olhar para o ambiente onde os conflitos e negociações em torno de interesses, necessidades, ideias e definições se desenvolvem: os governos. As políticas públicas, nesse caso, constituem-se no estágio em que os governos reproduzem seus propósitos, concepções e escolhas em ações voltadas para a produção de resultados e transformações sociais (SOUZA, 2006).

Para além do tratamento da conceituação, ora abstrata, das políticas públicas, as concepções atribuídas ao termo devem, necessariamente, ser visualizadas a partir dos instrumentos que as fazem tomar vida, podendo destacar de maneira não exaustiva: programas de governo, legislações, campanhas publicitárias, inovações tecnológicas e organizacionais, subsídios e a alocação direta de recursos públicos (SECCHI, 2010).

Cabe destacar, ainda, que as políticas em questão não se implementam de forma automática e previsível, à medida que passam por constantes debates, contradições e construções que, naturalmente, geram impacto nos resultados e impactos oriundos de sua existência (HOFLING, 2001). Fala-se aqui dos trâmites inerentes aos processos de reconhecimento dos problemas, formulação e deliberação das alternativas para o tratamento da demanda recebida e de implementação das ações planejadas e direcionadas para a consecução dos objetivos estabelecidos para a intervenção (RUA, 1997).

Além disso, faz-se importante reconhecer o envolvimento de demais segmentos (que não os governos) que, ao longo do tempo, foram se envolvendo na formulação e implementação de políticas públicas, cada qual com maior ou menor nível de atuação e influência, a depender do tipo de política e das capacidades institucionais desenvolvidas (SOUZA, 2006).

A partir dessas definições básicas acerca da concepção de políticas públicas, a próxima seção identifica as principais alterações que marcaram esse campo, a partir da Constituição Federal de 1988.

2.2 A provisão de políticas públicas sob a égide do processo de descentralização político-administrativa no Brasil.

As políticas públicas no Brasil, até o início dos anos 1980, se caracterizavam pela centralização decisória e financeira na esfera federal e pelo relativo afastamento da sociedade civil do processo de planejamento e execução das iniciativas. Por sua vez, o sistema de proteção social vigente no período era quase que exclusivamente de provisão estatal, modelo que direciona ao Estado a responsabilidade pela provisão de bens e serviços públicos pela

insuficiência das capacidades do mercado e da sociedade civil perante os enormes desafios na área da reprodução social (FARAH, 2001).

Tida como os primeiros passos do processo de descentralização político-administrativa brasileira, na década de 1950, a criação de empresas públicas estaduais (de eletricidade, telecomunicações, saneamento, entre outras) construiu, no âmbito dos estados, capacidades administrativas que viabilizam hoje sua capacidade de gestão e execução de políticas desenhadas e financiadas pela União. Também importante, agora já na década de 1960, o aumento das transferências de recursos, especialmente para municípios, inaugurou, apesar que de forma desigual no território nacional, uma nova orientação para o funcionamento do Estado: o fortalecimento das capacidades administrativas locais. Diante do exposto, percebe-se que a partir de políticas implementadas ainda sob a égide de um Estado centralizado, ocorreu, de forma gradativa, um processo de fortalecimento das capacidades administrativas dos entes federados (ARRETCHE, 1996).

Os debates sobre a reforma da ação do Estado na área social, no Brasil, tomaram corpo na década de 1970 e ganharam impulso nos anos 1980, sob a égide do processo de democratização do país (FARAH, 2001). No período em destaque, reformas do tipo descentralizador ocorreram em um número expressivo de países, a partir de estratégias de desconcentração, desregulamentação, delegação, transferência de atribuições e privatizações, na qual correntes à direita e à esquerda do espectro político convergiram à tese da reforma do Estado, dadas suas possíveis potencialidades na democratização das relações políticas (ARRETCHE, 1996).

O processo de democratização no Brasil refletiu a necessidade de definir uma nova associação entre o Estado e a sociedade, marcada pela lógica de socialização do poder e que teve a Constituição Cidadã de 1988 como marco legal. Não obstante o ceticismo inicial que se suscitou sobre as capacidades de governabilidade e a estabilidade do sistema político brasileiro, foram definidos novos pressupostos e mecanismos para a gestão pública, como o envolvimento dos atores políticos, institucionais e sociais no processo de formulação e gestão de políticas públicas e a ampliação dos instrumentos de controle, participação e transparência nas decisões públicas. Tendo como pilares a descentralização e a participação social, o marco formalizou o compartilhamento do poder entre esferas de governo e a sociedade (DE ANDRADE, 2006; PIRES e GOMIDE, 2014)

O processo supracitado significou, também, o fortalecimento dos governos estaduais e municipais. A Constituição nesse caso, fez com que o Brasil se tornasse um caso peculiar de Federação, com três entes considerados pactuantes originários: União, estados e municípios. Pode-se observar, sob essa perspectiva, uma maior autonomia política, administrativa e financeira das unidades subnacionais em relação às décadas anteriores, materializada pela transferência de recursos e atribuições outrora centralizadas (ABRUCIO, 2007)

Dado o novo contexto institucional-legal, a década de 1990 foi palco de demais ações federais que mexeram com o padrão federativo pós Constituição de 1988. Particularmente, nas áreas sociais, foram desenvolvidos aprimoramentos na coordenação federativa dos programas, com ênfase para iniciativas dos setores de Saúde e Educação. Apesar das diferenças de contexto e coalizões que envolvem ambas, as melhorias no processo de coordenação se deram por meio de mecanismos como a vinculação do repasse de recursos financeiros à prestação mais controlada de serviços, pela fixação de metas a serem cumpridas e pelo estabelecimento de rotinas e padrões para a gestão das políticas públicas. Constata-se, nesse caso, a valorização do desenho federativo na implementação de políticas públicas e prestação de serviços à população, a partir do envolvimento de unidades de governo autônomas e interdependentes (ABRUCIO, 2007).

A articulação entre diferentes esferas de governo indica a possibilidade de estabelecimento de novos vínculos intergovernamentais, distinto do que vinha caracterizando as políticas sociais no país até o início da década de 1980, marcado pelo clientelismo e pela diminuição dos demais níveis de governo à função de meros executores de políticas federais. Sob a nova perspectiva, há uma corresponsabilização pelo processo de implementação e produção de resultados das políticas, ainda que cada um dos entes tenha papéis diferenciados ao longo das atividades inerentes à intervenção (FARAH, 2001).

A descentralização, no entanto, não se reduz apenas à transferência de atribuições para a esfera estadual e municipal. Deve ser vista, sobretudo, como redistribuição de poder, possibilitando a democratização das relações entre os entes federados e do Estado para com a sociedade civil e setor privado (FARAH, 2001). Draibe (1992), ao analisar a emergência da agenda descentralizadora, destaca que tal processo deve ser entendido como abertura para melhores possibilidades de interação e organização dos serviços públicos a nível local, bem como para buscar formas alternativas de financiamento das atividades sociais, outrora marcadas por esquemas burocráticos e centralizados. Há uma redefinição da forma de se garantirem direitos sociais à população, assumindo um lugar central nessa redefinição o envolvimento de

novos atores na própria prestação dos serviços e operação das políticas, sendo ampliadas as possibilidades de envolvimento de formas organizadas da sociedade e apontando para modos distintos de organização e equilíbrio entre o Estado, o setor privado lucrativo e o setor privado não-lucrativo (DRAIBE, 1992).

Ainda no que diz respeito à participação de demais atores no aparato político operacional da gestão pública, Arretche (1996) apresenta como um dos critérios para a reforma de orientação descentralizadora da política social:

A racionalização do gasto social, de modo a se obterem maiores eficiência e efetividade — tal racionalização envolve a articulação entre o setor público e o setor privado para a prestação de serviços sociais, havendo a transformação do modelo de provisão estatal para um em que o Estado deixa de ser o provedor direto exclusivo e passa a ser o coordenador e fiscalizador de serviços estabelecidos a partir da interação entre agentes públicos e privados (ARRETCHÉ, 1996, p.16).

A transição para esse novo tipo de Estado (descentralizado), no sentido de que o nível federal desempenhe funções relacionadas a coordenação, regulamentação e fiscalização de atividades descentralizadas, seja para outros níveis de governo ou para o setor não governamental, supõe necessariamente que o centro do sistema seja administrativa e institucionalmente desenvolvido (ARRETCHÉ, 1996). Tomando como base as características da Federação, o sucesso das políticas públicas, no contexto da descentralização, depende da capacidade, por parte do governo central, de formar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os demais níveis de governo, capaz de manter unidos e autônomos, de forma concomitante, os atores institucionais envolvidos (ABRUCIO, 2007).

De forma organizada, e sob direção do ente governamental, as políticas públicas, no contexto da descentralização, se estruturam na forma de redes de entidades e instituições, mobilizadas e articuladas para o atendimento de um problema de interesse público, cujo enfrentamento, por sua vez, ultrapassa a capacidade de ação exclusiva do Estado, seja por limites técnicos-financeiros ou pela necessidade de maior proximidade das causas do problema. Fala-se aqui da construção de arranjos institucionais que estabelecem formas de articulação entre Estado, sociedade civil e mercado na formulação e implementação das políticas públicas no nível local ou subnacional (FARAH, 2001).

A redefinição da atuação governamental, diante do exposto, inclui a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e centralizador. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil, sendo constituídos tanto para a formulação de programas quanto para a provisão

dos serviços públicos, sugerindo que, na dinâmica recente dos governos locais do Brasil, as políticas sociais já escapam ao modelo tradicional de políticas sociais como atribuição exclusiva do Estado (FARAH, 2001).

2.3 Arranjos Institucionais e a capacidade do Estado para a produção de resultados via políticas públicas

Farah (2006) apresenta que várias políticas e programas públicos, implementados nas últimas décadas no Brasil, passaram por processos de construção institucional e de criação de novas práticas de gestão direcionadas para uma maior eficiência das iniciativas, caracterizados pela inclusão de novos atores no processo de formulação, implementação e controle de políticas públicas, bem como pelo estabelecimento de relações de governança nas várias relações internas e externas ao aparato burocrático governamental. A autora enumera como mecanismos que estruturam os arranjos institucionais: (1) as parcerias para a provisão de serviços públicos, com organizações não-governamentais (ONG), setor privado e com a própria comunidade, mediante privatização, terceirização ou instrumentos congêneres; (2) a colaboração intergovernamental entre municípios e estados, mediante consórcios públicos para a articulação de entes para o enfrentamento conjunto de problemas complexos; e (3) o estabelecimento de redes de implementação, composta por diferentes atores (governamentais e não governamentais) mobilizados em torno do interesse público por trás da política em questão.

No contexto político-institucional brasileiro, como discutido, são vários os atores e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, organizações da sociedade civil, empresas públicas, entidades paraestatais, entre outros. Nesse sentido, o estudo das interações entre atores institucionais, no âmbito das políticas públicas, perpassa pelo exame de como se dá, na prática, o funcionamento da intervenção; e pela compreensão sobre como transcorre a relação entre a atuação dos envolvidos e os mecanismos de coordenação, controle e participação (PIRES e GOMIDE, 2014). Nesse sentido, Pires e Gomide (2014) estabelecem que:

Este processo compreende todo o conjunto de decisões e ações desempenhadas entre o lançamento de uma política governamental e a percepção dos seus resultados, envolvendo, simultaneamente, atividades de execução, (re)formulações e tomada de decisão sobre as ações necessárias. Por possuírem este caráter, os processos de implementação constituem justamente o momento no qual, a partir de decisões e ações das burocracias governamentais, as interações com instituições democráticas repercutem em impasses e obstáculos ou aprendizados e inovações (PIRES e GOMIDE, 2014, p.12).

Em torno de cada política se arranjam diferentes instituições, mecanismos de coordenação e controle e espaços de negociação e tomada de decisão. A compreensão do funcionamento das políticas, nesse sentido, obriga um estudo dos arranjos institucionais que dão suporte à execução das mesmas, conceituados por Pires e Gomide (2014, p.13) como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”.

Faz-se importante destacar aqui a distinção entre ambientes institucionais e arranjos institucionais. Fiani (2013) resgata abordagens que definem os ambientes institucionais como as regras gerais que estabelecem os parâmetros para a operação dos sistemas político, econômico e social e os arranjos institucionais, por sua vez, como as regras específicas que pautam as conexões estabelecidas entre os atores nas suas relações políticas. Assim, o ambiente institucional fornece os parâmetros sobre os quais operam os arranjos e, dessa forma, entende-se que a relação entre as instituições e a implementação das políticas devem se ater, sobretudo, à análise dos últimos (PIRES e GOMIDE, 2014).

São os arranjos institucionais que dotam o Estado de competências para a provisão de serviços e bens para a consecução de seus objetivos e, de forma objetiva, que determinam a capacidade do Estado de implementar políticas públicas. Tal capacidade deve ser entendida a partir de dois componentes: (1) o técnico-administrativo, originada do conceito weberiano de burocracia e que abrange as competências ligadas à gestão e coordenação, por parte do Estado, para levar a efeito suas políticas; e (2) o político, que refere-se às habilidades voltadas para a expansão dos canais de interlocução e negociação com os atores envolvidos, de forma a facilitar aspectos participativos e propiciar o tratamento de conflitos por interesses específicos (PIRES e GOMIDE, 2014).

A questão das capacidades estatais, principalmente no contexto dos arranjos institucionais de políticas públicas, dialoga diretamente com a análise que a presente dissertação se propõe a fazer sobre a política de educação profissional no estado de Minas Gerais. Nesse sentido, faz-se necessário apresentar um breve contexto histórico-analítico de seu conceito e, posteriormente, ressaltar os aspectos centrais para o presente estudo.

O termo “capacidade estatal” comporta inúmeras definições que, ao longo do tempo, foram contemplando diferentes aspectos inerentes a atuação estatal. Gomide, Pereira e Machado (2018) atribuem a existência de diferentes definições ao fato de o termo abarcar fenômenos latentes, muitas vezes não totalmente mensuráveis de forma objetiva, e à expansão

do espectro analítico das capacidades, não mais restrita à estrutura e processos internos da máquina pública.

Inicialmente, no âmbito dos estudos histórico-institucionalistas, entendia-se como capacidade estatal a construção e consolidação institucional de um aparelho burocrático profissional, com características do tipo ideal weberiano, caracterizado por um corpo administrativo pautado pela meritocracia, hierarquia e formalismo. Valorizava-se, sob essa perspectiva, a capacidade do Estado em formar um corpo profissionalizado de funcionários qualificados e a instrução processos de forma racional e padronizada (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018).

Contudo, a validade do modelo burocrático weberiano como fator suficiente para o entendimento das capacidades estatais foi questionada por alguns autores (GOMIDE, PEREIRA e MACHADO, 2018), principalmente a partir das décadas de 1980 e 1990, apresentando outras dimensões constitutivas do conceito. Destaca-se, nesse sentido, o estudo de Evans (1993). Para o autor, baseado na obra de Callaghy (1989), a capacidade estatal não derivaria, somente, das características internas do aparelho estatal, mas também da relação deste com as estruturas sociais circundantes. Para além de um aparelho burocrático altamente desenvolvido, fala-se aqui das habilidades e processos voltados para a articulação de um conjunto relativamente organizado de atores externos, com importância na provisão de informações, recursos e serviços para uma implementação descentralizada de políticas.

Alguns estudos desagregam as capacidades em aspectos (entendidos como capacidades ou habilidades) específicos, contemplando questões tidas como internas (relacionadas às estruturas e processos da burocracia estatal) e externas (implementação de políticas e relacionamento institucional e com a sociedade civil). Souza e Fontanelli (2020), após um resgate histórico de definições construídas em estudos de destaque, sintetizam três grandes objetos que expressam as várias habilidades e atuações atribuídas às capacidades estatais: (1) a capacidade extrativa, no que diz respeito à instituição e recolhimento de tributos; (2) a capacidade coercitiva, que versa sobre a atuação voltada à imposição da ordem e da lei; e (3) a capacidade administrativa, ligada à atividade de formulação e implementação de políticas públicas sob o contexto de uma estrutura organizacional profissionalizada.

Para Bertranou (2015), que considera o conceito de capacidade estatal como as habilidades que permitem com que as entidades públicas alcancem os objetivos que lhe foram atribuídos, destacam-se no rol de capacidades: a legitimidade, referindo-se ao grau de aceitação

da autoridade por parte dos cidadãos e organizações públicas e privadas; a articulação público-privada, valorizada a partir do grau de interação e sinergia que os entes públicos estabelecem com atores não governamentais; e a coordenação interorganizacional, que diz respeito à capacidade de estruturação de canais, processos e estruturas que promovam ações conjuntas e coordenadas com instituições públicas (da mesma ou de diferentes esferas de poder) e privadas.

A existência de competências, por parte das burocracias estatais, para a inclusão de atores sociais e institucionais nos processos decisórios passa a ser valorizada em termos de qualidade e legitimidade das políticas públicas. Nesta linha, a ampliação da participação por parte de atores diversos é percebida como necessária para a obtenção de informação e aprimoramento do conhecimento sobre os problemas a serem enfrentados e soluções inovadoras a serem implementadas (PIRES E GOMIDE, 2014).

Faz-se importante destacar as discussões trazidas por Repetto (2004), Pires e Gomide (2016), Huerta (2008) e Secchi (2009). Os estudos em questão analisam as capacidades estatais, bem como o papel dos governos, no contexto caracterizado pela descentralização político-administrativa e construção de arranjos institucionais para a formulação e implementação de políticas.

Repetto (2004), sob a égide do processo de descentralização institucional das políticas sociais na América Latina, nas décadas de 1980 e 1990, e do consequente redesenho do papel do Estado, entende o conceito de capacidade estatal como as habilidades que os órgãos governamentais possuem para construir transversalidade, coordenação e articulações que gerem aprimoramentos no valor da atuação estatal. No âmbito do denominado “arcabouço institucional” da estrutura do Estado e das políticas, as capacidades estatais são necessárias para o tratamento e negociação de interesses, conflitos e percepções dos variados atores envolvidos. Sob essa perspectiva, o autor enquadra as capacidades em duas vertentes: a administrativa, ligadas a rotinas e processo de planejamento, gestão, avaliação, fiscalização e coordenação da estrutura organizacional e das políticas públicas; e a política, associada ao tratamento das demandas e interesses da população e à distribuição dos recursos de poder entre os atores institucionais envolvidos na arena pública.

Em abordagem semelhante, ainda sob o prisma de um ambiente institucional caracterizado por uma diversidade de atores a serem articulados e interesses a serem processados, Pires e Gomide (2016) relacionam as capacidades estatais às habilidades e competências necessárias para a construção e implementação de políticas públicas que,

estruturadas sob a forma de arranjos institucionais, atinjam os objetivos e os propósitos de sua existência.

Huerta (2008), ao se referir à denominada “capacidade institucional” do setor público, assume como complexo o desenvolvimento de habilidades suficientes para a atuação organizacional em um ambiente com vários níveis de poder, atores e influências, com interdependências e conflitos importantes entre eles. Em sua abordagem, o autor traz à tona um aspecto importante para a presente dissertação: a noção de governança.

Atualmente, a capacidade das instituições do setor público é relacionada à governança. O ponto de partida dessa visão é uma estrutura "ecológica" sob a qual as mudanças no papel do Estado em relação à resolução de problemas públicos afetam a forma e o conteúdo das responsabilidades dos órgãos públicos. Nesse contexto, a capacidade institucional refere-se à capacidade das organizações de absorver responsabilidades, operar de forma mais eficiente e fortalecer a prestação de contas. Essa capacidade é construída fortalecendo a organização a partir de sua diversidade, pluralismo, autonomia e interdependência em relação a outras organizações do sistema. Nesse sentido, construir capacidade institucional também significa promover e criar redes de interação entre organizações do setor público e organizações privadas e não governamentais (HUERTA, 2008, p.123)

Diante do exposto, tem-se que os aspectos relacionados ao termo “capacidade estatal” passam, em alguma medida, a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações governamentais, não governamentais e da sociedade civil passa a ser fundamental para a atuação do governo, sendo, em alguns casos, mais relevante do que a existência de uma burocracia estatal profissional e corporativamente racional (HUERTA, 2008).

Pires e Gomide (2016) também abordam a temática da governança. No que diz respeito às possíveis configurações da relação entre governo (instituições públicas), setor privado e organizações civis, três aspectos são valorizados pelos autores: a hierarquia, amparada pela imposição de legislações e estruturas organizacionais para a coordenação e integração da atuação dos atores institucionais; a lógica de mercado, que sugere que as interações entre os atores envolvidos no ambiente institucional são pautadas por trocas auto interessadas; e a noção de rede, com o estabelecimento de relações de interdependência, cooperação, compartilhamento de valores e objetivos, entre outros, no âmbito do arranjo de instituições envolvidas. Faz-se necessário esclarecer, ainda na presente abordagem, que o funcionamento dos três elementos, bem como das estruturas (legais e organizacionais) que sustentam sua operacionalização, são alvos permanentes de tensões inerentes à sua coexistência.

Autores nessa linha defendem a ideia de um deslocamento das capacidades estatais, sem que, no entanto, haja perda de sua centralidade ou importância. Autores nessa linha apontam

um deslocamento das capacidades, outrora voltadas para a provisão, para a regulação, tendo o Estado um novo papel a ser desempenhado, mais voltado para a orientação. Não obstante, ainda caberia ao Estado, em última instância, a centralidade nos processos de construção de políticas públicas e controle dos recursos (financeiros, legais e simbólicos), à medida que, como regulador e coordenador, caberia a ele o papel protagonista de desenhar os arranjos institucionais de interação entre atores econômicos e sociais (MATTHEWS, 2012 apud PIRES e GOMIDE, 2016).

Fala-se aqui da ampliação, e não alteração, das concepções relacionadas às capacidades estatais. A governança se relaciona fortemente com a criação de centros múltiplos de construção e implementação de política políticas, em nível local, regional, nacional ou supranacional. O papel dos entes públicos, nessa configuração, se desloca para a necessária atuação em atividades de coordenação e controle, valorizando a intensificação das interações entre atores governamentais e não governamentais como meio para a geração de complementaridade e sinergias na produção e implementação de políticas (PIRES e GOMIDE, 2016; SECCHI, 2009).

As capacidades relacionadas ao processo coordenação e controle são centrais para a presente dissertação e serão analisadas no âmbito do arranjo institucional da política de educação profissional no estado de Minas Gerais. Faz-se necessário, nesse caso, aprofundar, mesmo que brevemente, em algumas questões relacionadas ao seu estudo.

2.3.1 Coordenação

Para Secchi (2009), a questão da coordenação, vinculada à noção de liderança, desponta como a contribuição mais peculiar que a inserção da temática da governança trouxe para o estudo das capacidades estatais. Para o autor, na busca de soluções para problemas coletivos, faz-se necessário analisar os instrumentos e graus de articulação entre atores públicos e privados, a capacidade de coordenação horizontal entre organizações públicas, do terceiro setor e privadas, a relação existente com a sociedade civil cidadãos e a operacionalização das redes de políticas públicas.

O estudo de Repetto (2009) traz mais alguns insumos para a discussão do papel coordenativo do setor público. Voltando à questão da coordenação com vistas a prover uma atuação sinérgica entre atores, tratada no sentido de associação e colaboração, o autor distingue como tipos de sinergia: i) as cognitivas, que versam sobre o intercâmbio de informações e expertises entre as partes; ii) as processuais, necessárias para a execução de ações distribuídas

entre distintos atores e setores envolvidos; iii) as recursais, pautada pela articulação e complementaridade das competências entre atores e recursos disponíveis; e iv) de autoridade, com a necessária existência de forças de coordenação e controle para criar a convergência necessária para o arranjo institucional. O estabelecimento das sinergias, no entanto, não está isento de frequentes conflitos de poder, resistências institucionais e falhas no processo de integração de atuações.

No que diz respeito à importância de uma atuação coordenada, o trabalho de Peters (1998) traz à luz pontos de relevância. Posto que um dos principais obstáculos que os governos contemporâneos lidam é a falta de coerência e integração entre instituições e programas governamentais, e seu consequente impacto na eficiência da prestação de serviços à população, o autor estabelece que os esforços em prol da coordenação devem ser pautados pela busca à mitigação da duplicação e superposição de políticas, pela identificação e redução das inconsistências existentes no arranjo construído para as políticas, assegurar a coerência da atuação dos atores na manutenção das prioridades e objetivos da intervenção, reconhecer e tratar os conflitos político-burocráticos e promover uma perspectiva (interesse) coletiva que se sobreponha às visões e interesses específicos dos atores envolvidos (PETERS, 1998).

2.3.2 Monitoramento e avaliação

Em um ambiente político-administrativo multiorganizacional, tem-se a difícil tarefa de identificar, ao longo da cadeia de construção e implementação de uma política, o lócus institucional e/ou o momento em que a ocorrência de falhas e ineficiências desvirtuaram a intervenção pública para resultados não previstos e planejados (PETERS, 1998).

Resultado da expansão dos arranjos institucionais e das capacidades estatais em estruturas e aspectos governança, tem-se a importante demanda por práticas de monitoramento e avaliação das políticas públicas e das organizações envolvidas. Tal demanda, por sua vez, exige a identificação e o levantamento do papel dos atores-chave da intervenção, a compreensão da sistemática decisória e dos mecanismos de responsabilização (VAZ, 2009).

A importância de práticas de monitoramento e avaliação para o desenho, implementação e gerenciamento de políticas públicas, é debatido no trabalho desenvolvido por Mokate (2002), no sentido que tais ferramentas são constatadas como essenciais para prover insumos que possibilitem um frequente aprendizado no âmbito de intervenção pública em estudo e que, por

consequente, sejam capazes de nortear a atuação da Administração no sentido de promover ajustes, cortes ou novas estratégias de atuação.

De forma complementar, o processo de profissionalização da gestão pública no Brasil é frequentemente associado à emergência e valorização de práticas de avaliação e monitoramento. Tal processo, por sua vez, é apresentado por Sano e Abrúcio (2008) pela adoção de uma administração pública voltada para resultados e estruturada em ferramentas de contratualidade da gestão, fazendo uso de metas, indicadores e formas de responsabilização (de gestores) orientadas para a transparência das ações governamentais e um maior controle por parte dos cidadãos. Nesse contexto, atividades de compilação e consolidação de dados, aplicados à produção de metas e indicadores de monitoramento e sistemáticas de avaliação, constituem componentes essenciais à boa gestão (JANNUZZI, 2014).

Apesar de serem comumente relacionadas, e algumas vezes tratadas como apenas um elemento, ações de monitoramento e avaliação são tratadas de forma específica, fazendo-se necessário apresentar a diferença entre os conceitos atribuídos a cada uma na literatura específica.

De acordo com Mokate (2006), o monitoramento pode ser entendido como a medição contínua de desempenho ao longo da implementação de uma iniciativa, tendo como base o plano de trabalho estabelecido, que possibilita o acompanhamento da execução das atividades, da entrega de produtos e do uso de recursos e, conseqüentemente, permite a realização de ajustes gerenciais baseados nos pontos fortes e deficiências detectadas. Já a avaliação, é entendida pela autora como um processo periódico (pontual), que busca determinar a relevância, eficácia, eficiência e impacto de uma política à luz dos objetivos da intervenção, no sentido de verificar se a atuação está de fato levando a melhorias nas condições de vida dos beneficiários. A avaliação então, para a autora, não se restringe a verificar o andamento da iniciativa, tendo um caráter mais descritivo, diagnóstico e explicativo sobre o efetivo valor da mesma para a sociedade.

Por sua vez, Garcia (2001) estabelece que o monitoramento é uma condição para a avaliação de uma política pública. Nesse sentido, o primeiro consiste em um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e tempestivas sobre o cumprimento dos parâmetros programados, permite a rápida avaliação situacional da iniciativa e a intervenção oportuna por parte da Administração. Por outro lado, a avaliação tem que ser vista de forma ampla, orientada por um julgamento de valor eminentemente qualitativo e

focalizado sobre processos complexos, tratando da interação de variáveis que nem sempre produzem manifestações mensuráveis, podendo até, em alguns casos, não apresentar atributos quantificáveis.

As questões relacionadas à coordenação e controle, entendidas como aspectos relevantes nos arranjos institucionais, contribuem para definir a capacidade do Estado de gerar resultados para a sociedade. A Figura 01 consolida, para o presente estudo, as principais contribuições do levantamento bibliográfico sobre a temática das capacidades estatais. Os pontos destacados, posteriormente, serão pautados no âmbito da política de Educação Profissional no estado de Minas Gerais.

Figura 1- Arranjos institucionais sob o prisma das capacidades estatais



Fonte: Elaboração própria

A relevância dos arranjos institucionais, bem como das capacidades e habilidades exigidas do poder público para sua gestão, está intimamente ligada ao processo de entrada de novos atores institucionais, governamentais e não governamentais, no aparato político-administrativo. Para além da lente analítica das capacidades estatais, o estudo dos arranjos institucionais é frequentemente pautado pela concepção de rede, principalmente no que diz respeito à implementação de políticas públicas por um tecido organizacional heterogêneo. A seção seguinte incorpora as noções relacionadas a essa abordagem.

2.4 A implementação de políticas por uma rede de atores institucionais

Como visto no início do capítulo, no contexto dos processos de democratização e descentralização, as fronteiras do Estado foram ampliadas, passando a incluir, também,

organizações não governamentais e entidades do setor privado no processo de formulação, implementação e controle de políticas pública (RABELL, 2000). No que diz respeito às políticas públicas, Rabell (2000) estabelece que:

Atualmente, o cumprimento dos objetivos das políticas públicas depende de complexas "cadeias" ou redes de agentes sociais que incluem organizações públicas, privadas, comunitárias e sem fins lucrativos, indispensáveis para uma implementação bem-sucedida. Em geral, a implementação de políticas e programas governamentais envolve várias jurisdições de autoridade organizacional (federal, estadual, regional e municipal), várias instituições (agências) do mesmo nível de governo e atores privados. Essa diversidade e heterogeneidade de organizações aumenta a complexidade para que os serviços públicos sejam prestados de forma eficaz. A implementação da política e a gestão dos programas, portanto, acarreta grandes problemas de coordenação interorganizacional de uma vasta rede de agentes públicos e privados (RABELL; 2000. p.4).

No que diz respeito à conceituação do termo "rede", percebe-se, em muitos casos, que o conceito é utilizado como um sinônimo de sistema sem que, no entanto, sejam levantadas abordagens analíticas dos elementos que fazem da rede uma estrutura diferenciada. Usar o termo meramente como sinônimo de sistema não é suficiente para entender sua plenitude estrutural e operacional, existindo assim a necessidade de se definir com precisão seu contexto de utilização e finalidade (FREY, PENNA e CZAJKOWSKI JR, 2005).

Gualini (2005, apud PROCOPIUCK e FREY, 2009) apresenta uma definição de rede que atende os requisitos para um entendimento que vai além da mera estruturação organizada de atores. O autor as caracteriza como sistemas reticulares sociopolíticos abertos, em que os atores institucionais que as integram não atuam isoladamente, porém são mutuamente impactados em função da disponibilidade de recursos e interesses e pelas estratégias que condicionam a dinâmica de negociação no desenho e implementação das políticas e iniciativas. A ocorrência de intercâmbios, em consequência da interdependência que marca as interações, acabam por construir as estruturas relacionais e organizacionais em que as políticas estão inseridas.

Importante aqui esclarecer que a implementação por uma rede institucional se difere de execuções realizadas por sistemas públicos. O modelo de governança das redes estabelece o funcionamento de um arranjo cooperativo, em termos de processos decisórios e níveis de autonomia administrativa, sem a ideia de submissão dos implementadores em relação a determinada autoridade central. Por sua vez, as políticas executadas sob a perspectiva estrutural dos sistemas públicos podem ser vistas como modelos em que determinada organização líder centraliza decisões-chave e a gestão organizacional do aparato, em termos de divisão de

responsabilidades e obrigações, estabelecimento de protocolos de execução e construção de relações hierárquicas (ROTH, 2012).

O'Toole Jr (1997), por sua vez, considera que as redes são formadas pelo estabelecimento de coalizões e alianças-chave incorporadas pela administração pública como uma estrutura de coordenação essencial para lidar com a complexidade crescente na gestão de políticas. Consistem em estruturas de interdependência, envolvendo várias organizações ou partes delas, em que uma unidade não é meramente subordinada a determinado arranjo hierárquico maior. A noção de rede, nesse sentido, afasta meras hierarquias formais e inclui uma ampla variedade de estruturas intermediárias. Ainda, para o autor, tem-se chegado, cada vez mais, no consenso de que grande parte das políticas públicas lidam com questões ambiciosas ou complexas e que, conseqüentemente, necessitarão de estruturas em rede para sua eficaz implementação. Nesta perspectiva, as redes têm sido entendidas como uma estrutura organizacional em que os serviços e bens públicos são formulados, concebidos, construídos e ofertados de maneira a compartilhar objetivos, integrar estruturas e operacionalizar interações (McGUIRE, 2002).

Atentar para a complexidade e à inter-relação de diferentes atores na gestão de política públicas, tem sido o objeto de estudo da noção de redes na área de Administração Pública no Brasil. Andrade (2006) analisa a formação e implementação de políticas públicas no Brasil sobre a teoria do ator-rede, com vistas a tratar das características estruturais e relacionais da gestão como uma atividade coletiva que integra diferentes atores. A autora estabelece, inicialmente, que as mudanças introduzidas pela Constituição Federal de 1988, baseadas nos pressupostos da descentralização e da participação social, possibilitaram a inserção e a integração de múltiplos atores na operação de uma ação coletiva direcionada ao interesse público. As políticas públicas brasileiras, não sendo mais limitadas exclusivamente à ação de um governo central, precisam ser também coproduzidas e implementadas pela ação de outros atores.

As redes, como representação de conectividade, simultaneidade e de interdependência, tornam-se um meio para compreender a dinâmica e a complexidade de uma atuação que deve associar atores estatais e não-estatais (DE ANDRADE, 2006). Segundo a autora:

Essa perspectiva fortalece a ideia de que a rede necessita ser compreendida mais como um processo de ordenação do que uma nova ordem, principalmente quando se quer entender a formação de políticas públicas pela associação de múltiplos atores que dispõe de diferentes estratégias e recursos para a pactuação de projetos. As redes seriam mecanismos de poder uma vez que relações ordenam e dão forma a uma política pública, processando o interesse público por meio da inter-relação de atores

estatais e não-estatais em diferentes escalas – local, regional, nacional e internacional – na busca por uma coordenação policêntrica que visa articular as mediações possíveis na definição da governabilidade, do desenvolvimento e da equidade social (DE ANDRADE; 2006; p.55)

As relações intergovernamentais também são um vetor analítico das políticas descentralizadas em redes. Adota-se aqui o conceito de relações intergovernamentais usado por Moreno (2017), que consiste nas relações políticas estabelecidas entre diferentes níveis de governo ou divisões territoriais para atuarem na realização de objetivos comuns, em maior ou menor grau de autonomia nas decisões, geralmente baseadas em disposições legais ou acordos celebrados entre as instâncias. Enquanto a dimensão formal dos processos de descentralização reparte atribuições, responsabilidades e recursos, as relações intergovernamentais, na prática, estabelecem as múltiplas conexões institucionais exigidas pela complexidade dos problemas enfrentados.

Lício, Mesquita e Currelero (2011), que analisaram questões relacionadas à gestão e atuação intergovernamental em um dos principais programas sociais pertencentes ao aparato político-administrativo do governo federal, identificaram desafios inerentes à sistemática intergovernamental de implementação. Os autores destacaram como principais desafios para a atuação intergovernamental: i) as diferentes capacidades de assimilação e operacionalização das atribuições por parte dos atores institucionais, com a conseqüente necessidade de investir-se em espaços e rotinas de capacitação, negociação e diálogo intergovernamental; e (2) a descentralização da política em diversos órgãos e níveis de governo pode comprometer sua plena visualização e controle, bem como a capacidade de negociação do poder central para com os atores envolvidos.

O interesse acerca das relações entre governos está relacionado ao surgimento do chamado "novo federalismo", que alude ao reconhecimento, pelo governo central federal, da complexidade dos problemas de uma sociedade e que, conseqüentemente, demanda o crescimento da participação responsável de governos subnacionais e locais. Sob esse formato, as políticas públicas vêm sendo, cada vez mais, implementadas com envolvimento de várias organizações de diferentes níveis de governo. A eficácia das intervenções, bem como dos processos de tomada de decisão e implementação prática de políticas regionais ou nacionais, dependem da capacidade de interação e negociação intergovernamental, ou seja, da construção e funcionamento de um tecido relacional e operacional eficaz entre diferentes níveis de governo e dentro de cada um deles; bem como das relações entre os atores governamentais e não governamentais.

Contextualizado o processo de descentralização da produção e implementação de políticas públicas, por meio da construção de arranjos institucionais e estabelecimento de uma rede de atores, o próximo capítulo aborda a política pública de educação profissional, objeto da presente dissertação.

3 A EDUCAÇÃO PROFISSIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA – CONCEPÇÕES E TRAJETÓRIA DA FORMAÇÃO PARA O TRABALHO

Este capítulo trata do tema das políticas de emprego e renda, resgatando, em linhas gerais, o desenvolvimento dessa política, para localizar, de forma mais precisa, as políticas de educação profissional, objeto do presente trabalho. O capítulo está dividido em três seções, sendo a primeira orientada para contextualização da educação profissional como uma política ativa voltada para a questão do trabalho, a segunda focada no entendimento das diferentes dimensões analíticas que abarcam a temática da educação profissional e a terceira direcionada para o estabelecimento da trajetória da política em âmbito legal e institucional no Brasil.

3.1 As políticas voltadas para a questão do trabalho, emprego e renda e o lugar da educação profissional

Para iniciarmos, é importante resgatar a dimensão mais ampla na qual o tema da educação profissional se situa, que é na fronteira entre o campo das políticas de emprego e renda e o campo das políticas de educação. Esse posicionamento entre dois campos de políticas impõe constrangimentos para a educação profissional, que ora é vista em sua dimensão mais propriamente educativa ora é percebida como ação no campo das políticas de trabalho. Essa “posicionalidade” ambígua constitui, em si mesma, uma característica estruturante das políticas de educação profissional.

Nesse capítulo iremos abordá-la, sobretudo, como uma política no campo das políticas de trabalho e renda. A discussão dos desafios ligados à geração de emprego e renda obriga uma abordagem de aspectos relacionados ao papel do desenvolvimento econômico. O rápido desenvolvimento material do mundo ocidental, constatado a partir do final do século XVIII, está associado ao arranjo da produção e do trabalho que relaciona empresas privadas, o trabalho assalariado e o direcionamento para a venda de bens e serviços no mercado (GUIMARÃES, 2011).

Não obstante tenham-se registrado impactos iniciais negativos em relação às condições de vida da população, tal sistema, ao convergir fatores como a busca pelo lucro, a acumulação de riqueza e inovações técnicas, propiciou um importante aumento da produtividade e do emprego, sendo um importante fator propulsor de desenvolvimento econômico. Ao longo desse processo, no entanto, os produtos provenientes do desenvolvimento foram sendo, cada vez mais, distribuídos de forma desigual. As denominadas “falhas de mercado”, mais comuns nos

países em desenvolvimento, demonstraram a incapacidade de alguns países em absorver e fazer funcionar o sistema de mercado, ocasionadas por fatores como a falta de infraestrutura, a debilitada capacidade empresarial, a existência de sistemas financeiros instáveis e o baixo grau de qualificação educacional da população (GUIMARÃES, 2011).

De acordo com Guimarães (2011), o debate sobre as políticas de geração de emprego e renda surge da necessidade de revisão das estratégias de desenvolvimento dos países, motivada, por sua vez, pelas falhas constatadas em uma análise econômico-social do processo. Faz-se importante destacar que o bom funcionamento da economia de mercado é um caminho a ser almejado para o desenvolvimento, desde que considerada a capacidade de incorporar produtivamente a população, prover capacitações sociais e gerar condições para que principalmente os mais pobres tenham acesso às oportunidades resultantes do crescimento econômico.

As políticas de emprego, em Santos (2010), são tratadas como fruto da interação de aspectos econômicos e sociais. Em seu texto, o autor apresenta que as constantes transformações no mercado do trabalho impulsionaram, ao longo dos tempos, a elevação da competitividade e o acirramento do individualismo, como resultado de um cenário de elevada oferta de mão-de-obra e poucas oportunidades de ocupação formal para a população. Naturalmente, à medida que tal quadro foi ganhando força e se tornando crônico, as relações de emprego deixaram de ser questão específica de trabalhador e empregador, assumindo uma dimensão de significativa proporção. O poder público, nesse caso, se viu obrigado a assumir um papel de gerenciador dos conflitos oriundos do mercado de trabalho, trazendo para si a complexa tarefa de planejar políticas públicas que sejam eficazes para tratar do desemprego e suas consequentes mazelas sociais.

À medida que uma satisfatória oferta de emprego não mais constava como uma consequência natural do crescimento econômico, a falta de oportunidades possui associação direta com a crescente exclusão social e com a elevação dos níveis de pobreza. Tais fenômenos, em graus diversos, se manifestaram tanto nas sociedades centrais como nas periféricas, a partir da segunda metade da década de 1970. No cenário retratado, de consideráveis restrições macroeconômicas, a necessidade de uma atuação governamental no âmbito do mercado de trabalho, com o objetivo de maximizar a oferta de emprego, foi uma tendência em todo o mundo desenvolvido, a partir da década de 1980, e nos países periféricos, na década de 1990 (AZEREDO e RAMOS, 1995).

Trazendo a temática para a realidade brasileira, a partir dos anos 80, percebem-se indícios de esgotamento do ciclo de crescimento econômico iniciado na década de 1930, processo esse que não foi capaz de erradicar a pobreza e atenuar desequilíbrios e desigualdades sociais. Outrossim, somam-se ao cenário da época: (1) elevados níveis de desemprego e (2) uma significativa precarização das relações de trabalho; variáveis que, somadas, contribuíram para um considerável período de estagnação e inflação (ARAÚJO e LIMA, 2003).

Tratando de forma específica dos problemas relacionados ao mercado de trabalho, tem-se um quadro recorrente nas economias periféricas, com a presença de modestas taxas de assalariamento, baixos salários, elevada informalidade e forte participação do subemprego. Tal cenário, por sua vez, decorria fundamentalmente de um processo incompleto de estruturação do mercado de trabalho nacional, com sinalizações de um quadro de desemprego estrutural no país, no contexto dos anos 80. Apesar de passar por processos de industrialização e urbanização, foi mantido, no país, um elevado excedente de mão de obra não absorvida pelas forças produtivas (POCHMANN, 1998).

A partir da década de 1990, observa-se a ocorrência de uma nova onda de problemas relacionados ao mercado de trabalho no Brasil, fortemente ligados à questão da reestruturação produtiva e das transformações tecnológicas e organizacionais, combinadas com um crescimento econômico insuficiente (ARAÚJO e LIMA, 2003; POCHMANN, 1998). Para além, consolida-se um quadro de difícil inserção do público jovem e manutenção da população ativa com faixa etária mais elevada (POCHMANN, 1998).

Tem-se, nesse sentido, a combinação do progresso técnico, no contexto das novas bases produtivas, com baixos níveis de crescimento da economia, com a conseqüente tendência de consolidação da realidade do desemprego e do aumento do tempo médio de procura por vagas por parte dos trabalhadores. Nesse caso, extraem-se duas questões para situar a dimensão do problema do desemprego no país: i) as transformações que potencializam o caráter estrutural e tecnológico da desocupação; e ii) o contexto macroeconômico, que leva a um baixo crescimento da economia brasileira e, por conseguinte, não capaz de absorver o crescimento da População Economicamente Ativa (PEA) e o estoque de desocupados (ARAÚJO e LIMA, 2003).

E como o poder público trata as questões ligadas ao acesso ao emprego? A atuação pública no campo das políticas de emprego é muito abrangente, podendo ser incluídas desde as políticas macroeconômicas do tipo keynesiano, na medida em que as mesmas objetivariam a elevação da oferta de empregos, até mudanças na legislação trabalhista, se esta for identificada

como sendo um obstáculo para a criação de novas vagas ou acesso à renda pela população (RAMOS, 2003). Azeredo e Ramos (1995), similarmente, reforçam a existência de variadas formas de intervenção estatal que afetam o nível de emprego da população, destacando a fixação do salário-mínimo, a elaboração de legislações que regulam as relações capital-trabalho, as transferências diretas à população desempregada e as iniciativas de educação profissional para o trabalho.

Em abordagem semelhante, faz-se mister destacar a contribuição de Moretto (2007) para o entendimento das várias políticas públicas voltadas para a questão do trabalho. Composto por iniciativas de intermediação de mão de obra, produção de informações sobre o mercado de trabalho, administração de benefícios de desemprego, contenção de mão de obra e programas de apoio ao emprego e ajuste de mercado, o denominado “Sistema Público de Emprego” visa, a partir das características do mercado de trabalho e sua forma organização e estruturação, atenuar as desigualdades, em termos de oportunidades, relacionadas ao acesso a postos de trabalho. Apesar de tratadas de forma sistêmica, ou seja, amparadas por uma estratégia comum e integrada de ação, o autor apresenta que, no caso brasileiro, as políticas de mercado de trabalho desenvolveram-se de forma fragmentada, com suas ações tendo um caráter restrito e com ausência de articulação entre elas (MORETTO, 2007).

Baltar (2014), por sua vez, estabelece que, considerando uma sociedade de intensa e prolongada acumulação de recursos e capital, cabe ao poder público se empenhar no ordenamento da entrada e saída das pessoas no mundo do trabalho, em evitar a elevada rotatividade nos empregos e em elevar o poder de compra das remunerações dos trabalhadores. Nesse sentido, sua atuação deve prover sustentação e meios para que a população possa construir um status de trabalhador de forma progressiva, impondo pesos mais expressivos dos salários no custo da produção e na apropriação da renda, com empregos suficientemente estáveis para conectar trabalhadores às várias profissões e ramos de atividade da economia. A atuação pública, por fim, deve atuar em prol do cumprimento das leis que tratam sobre a temática do trabalho e na regulação da liberdade de ação dos empregadores na contratação e dispensa de empregados, bem como na definição dos trabalhos, das jornadas e das remunerações.

Em termos da literatura, são incluídos nas políticas de emprego dois tipos de políticas: as passivas e as ativas. As políticas passivas consideram o nível de emprego (e do desemprego) como dado e, sendo assim, o objetivo da atuação pública é assistir financeiramente o trabalhador desempregado, tendo como instrumentos clássicos o seguro-desemprego e a indenização aos

desligados. O instrumento mais importante nessas alternativas foi, historicamente, o seguro-desemprego, que em várias oportunidades teve seus benefícios ampliados a uma crescente população e, por consequência, tornou frágil o equilíbrio financeiro dos sistemas de ajuda ao desempregado, muito em função da teoria do *job-search*¹ (AZEREDO e RAMOS, 1995).

O trabalho de Ramos (1997) acrescenta que, além de tornar mais tolerável a situação de desemprego por meio de repasses financeiros, as políticas passivas contemplam as ações destinadas a reduzir o número de desempregados pela diminuição da oferta de trabalho. Entram nesse rol as ações de indução dos trabalhadores com dificuldades em reingressar no mercado de trabalho, as iniciativas de retardamento à entrada de jovens no mundo do trabalho por meio de um incentivo à sua permanência no sistema escolar, o fomento à migração e a redução das horas trabalhadas.

Por sua vez, as políticas ativas representam um conjunto de medidas direcionadas à elevação da quantidade de postos de trabalho, principalmente as que atuam sobre os fatores determinantes da demanda da mão-de-obra, como a expansão das atividades econômicas que usam mais intensivamente o trabalho (POCHMANN, 1998). No que diz respeito aos principais instrumentos e iniciativas tidos como políticas ativas de emprego, o trabalho de Azeredo e Ramos (1995) enumera a criação de empregos públicos, o apoio à Micro e Pequenos Empreendimentos, programas de educação profissional e a intermediação de trabalhadores.

Paralelamente à crescente perda de credibilidade das políticas passivas, muito em função dos desequilíbrios financeiros gerados, duas políticas ativas ocuparam lugares centrais nos sistemas públicos da maioria dos países, são elas: as políticas de educação profissional e a intermediação da mão de obra. A primeira ganha importância com a revolução tecnológica, que, por sua vez, requer um trabalhador mais qualificado e polivalente, se comparado com o demandado no paradigma taylorista-fordista. A segunda se consolidou pela necessidade do estabelecimento de um sistema difusor de informações entre a oferta e a demanda de trabalho e de contato entre empregadores e potenciais empregados, tendo em vista o crônico cenário de desemprego vivenciado (AZEREDO e RAMOS, 1995). As políticas de educação profissional, objeto central do presente trabalho, serão tratadas na próxima seção.

¹Dada uma situação de informação imperfeita, os desocupados acumulam informação até que, na margem, os benefícios de mais procura (ganhos de informação) seriam iguais aos custos da procura (perda de rendimentos devido ao desemprego, custos de procura, etc.). O seguro-desemprego diminui o custo da procura ou aumenta a duração do desemprego (AZEREDO e RAMOS, 1995)

3.2 Concepções da educação profissional: definições, características e questões estruturantes

Entre os fatores limitantes ao desenvolvimento dos estudos sobre o campo da Educação Profissional, talvez nenhum seja tão representativo quanto à própria imprecisão do termo que a estabelece. Várias são as expressões que tentaram, ao longo dos anos, significar a educação profissional: ensino profissional, formação profissional ou técnico-profissional, educação industrial ou técnico-industrial, qualificação, requalificação e capacitação. Da mesma forma, ao longo da trajetória do marco legal educacional no Brasil, os termos ligados à educação profissional sofreram várias oscilações terminológicas. As nomenclaturas foram ganhando complexidade e novos sentidos, levando-se em conta a nova realidade produtiva, as inovações na organização dos processos de trabalho e a relação com as demais dimensões da educação (MORAES e ALBUQUERQUE, 2019; FRANCO, 1989).

Sob a perspectiva semântica, a conceituação do termo “Educação Profissional” deve atender para a compreensão dos significados das palavras que o compõem. Nesse sentido, Moraes e Albuquerque (2019) ressaltam que:

Assim, tomando-se como verdadeiro que o termo profissional deriva de profissão, é necessário admitir que Educação Profissional é aquela que se volta para o mundo do trabalho, para o aprendizado de uma profissão, de um ofício especializado. A rigor, portanto, toda a educação superior também poderia ser categorizada com Educação Profissional, uma vez que os estudantes de graduação visam à obtenção de um diploma que lhes atribuirá prerrogativas profissionais especializadas. Reconhecendo a validade semântica de tal argumento, é preciso reconhecer sua inutilidade prática (MORAES e ALBUQUERQUE, 2019, p.12)

Diante da referida imprecisão conceitual para a clara definição do termo, a literatura específica analisa a Educação Profissional sob a égide de uma base epistemológica. Para isso, duas linhas investigativas aparecem como possibilidades: (1) a análise da Educação Profissional a partir do que ela faz, ou seja, dos papéis que ela desempenha na sociedade; e (2) a análise estrutural/legal, atentando para as definições e estruturações institucionalizadas pelas legislações que tratam da temática (GRUBER, ALLAIN e WOLLINGER, 2017).

Diante do exposto, no que diz respeito à análise a partir “do que ela faz”, serão tratadas as dimensões comumente relacionadas à ideia de formação educacional para o trabalho, no sentido de balizar a consolidação das concepções, sentidos, tendências e significados que influenciaram a trajetória de tais iniciativas ao longo do tempo, com algumas peculiaridades do caso brasileiro.

3.2.1 *O trabalho como princípio educativo*

Diferentemente dos animais, que se adaptam à natureza, o homem, para existir e desenvolver sua própria vida, afeiçoa a natureza a si, no sentido de manuseá-la para o suprimento das necessidades humanas. Tal atuação é, para Saviani (1994), o que conhecemos pelo nome de trabalho. Diante disso, tem-se que o trabalho define a essência humana, à medida que o homem é responsável por produzir sua própria existência e, por conseguinte, sua vida é significada pelo modo pelo qual esse processo de transformação é conduzido.

Desde as formas mais primitivas de trabalho, a atuação do homem para produzir sua própria existência, seja transformando a natureza ou se relacionando uns com os outros, foi intrinsecamente acompanhada por um processo educativo. A educação, nesse caso, coincidia plenamente com o próprio processo produtivo, à medida que as funções laborais permitiam aos homens se educar e transmitir os aprendizados para as novas gerações (SAVIANI, 1994).

Têm-se, nesse sentido a origem da relação que se estabelece entre educação e trabalho, com a concepção do último como um princípio educativo. Tal concepção, por sua vez, erige-se a partir das noções de atividade teórico-prática e tem como cenário o surgimento, consolidação e desenvolvimento da consciência humana (FRANCO, 1989).

Sendo os homens, em sua atividade existencial, a gênese do processo de construção do conhecimento, tem-se que a ciência, a formulação dos conceitos, a aprendizagem e o desenvolvimento da consciência são originados da própria prática da vida humana. Não se restringindo, entretanto, a uma visão exclusivamente pragmática, o saber teórico amadurece intimamente vinculado à prática social de seu produtor, no sentido de que a produção de ideias e representações, bem como o amadurecimento da cognição e compreensão, são produtos históricos construídos e produzidos na interação estabelecidas entre os homens e a natureza. A atividade teórico-prática, nesse sentido, equaciona uma teoria não meramente contemplativa e uma atividade prática não caracterizada pela simples operacionalização de atividades funcionais, contribuindo, de forma conjunta, para o desenvolvimento das percepções, da linguagem e da consciência humana (FRANCO, 1989).

Sob a perspectiva do trabalho como princípio educativo, levanta-se a caracterização do trabalho enquanto processo de humanização dos indivíduos. Nesse sentido, Franco (1989, p.32) estabelece que: “Na atividade do trabalho, forma-se a personalidade do indivíduo, desenvolvem-se suas aptidões, forjam-se suas representações sociais, refletem-se seus princípios ideológicos e cristalizam-se suas atitudes frente à ação prática”.

Estamos tratando aqui da compreensão do trabalho em seu sentido ontológico, abordado por Ramos (2007) como práxis humana e, dessa forma, consistindo na forma pela qual o homem produz conhecimento e desenvolve sua própria existência, a partir de sua relação com a natureza e pelo convívio social. Faz-se necessário, também, atentar para o seu sentido histórico. Fala-se aqui do trabalho como categoria econômica e práxis produtiva, a partir da histórica construção das formas e modelos de produção e das relações de trabalho, como o trabalho servil, escravo e assalariado (RAMOS, 2007).

Sob essa nova perspectiva, Franco (1989) estabelece que:

Por um lado, o trabalho é o exercício de uma função produtiva a favor da acumulação de capital. Nessa perspectiva, a principal categoria de análise do trabalho desloca-se de sua vinculação com a atividade humana e com o processo de humanização e recai na análise que ele assume sob as relações capitalistas de produção (FRANCO, 1989, p.33).

Ainda no que tange a abordagem histórica, à medida que avança o desenvolvimento científico e tecnológico, alteram-se, consideravelmente, as relações e sistemáticas de produção e, por conseguinte, têm-se o surgimento de novos conhecimentos e diferentes exigências de qualificação da força de trabalho (FRANCO, 1989).

Diante do exposto, compreender o trabalho como princípio educativo significa atentar para sua importância no desenvolvimento integral do homem, intelectual e manual, e considerá-lo como prática social e econômica. Para além do desenvolvimento e assimilação de técnicas para a produção em si, fala-se aqui da consciência e dos comportamentos dos indivíduos para com o trabalho a que estão submetidos. As dimensões ontológica e histórica do trabalho, dessa forma, contribuem para a compreensão das dinâmicas da sociedade e das forças produtivas e, quando traduzidas em princípio educativo, possibilitam a participação dos membros da sociedade no trabalho socialmente produtivo (FRANCO, 1989).

3.2.2 Relação histórica com o setor produtivo

A política educacional voltada para a temática do trabalho fica intencionada a atender às necessidades exigidas pela população trabalhadora e, ao mesmo tempo, procura responder às necessidades que o sistema de produção capitalista determina como requisitos técnicos, formativos e ideológicos, requeridos ao arranjo da força de trabalho necessária e do estoque de mão de obra disponível para os setores econômicos (DEITOS e LARA, 2016).

A totalidade dos países hoje considerados desenvolvidos, em algum momento de suas trajetórias rumo a essa posição, concederam prioridade à construção de uma força de trabalho

apta e capacitada a responder aos desafios impostos pela concorrência e pelos avanços técnicos. Cada qual com seu sistema e especificidades, França, Holanda, Suíça, Alemanha, Estados Unidos, Rússia, Japão, entre outros, conseguiram instruir, em termos quantitativos e qualitativos, a mão de obra interna necessária aos seus próprios processos de industrialização e, posteriormente, para o provimento dos serviços requeridos pela sociedade e pelas grandes empresas privadas em acelerado crescimento (CASSIOLATO e GARCIA, 2014).

A qualificação dos profissionais se consolidou, inicialmente, como a forma de atendimento das exigências da expansão do processo de industrialização das economias, que exigiam a formação de um profissional apto a atuar em um definido posto de trabalho, operando funções simples e repetitivas. Têm-se, por consequência, a forte influência por uma educação reprodutivista, com um processo de ensino-aprendizagem marcado pela compartimentalização do conhecimento e pela simples memorização e repetição de exercícios e técnicas, reduzindo a educação ao treinamento e concebendo-a como forma de obter a maximização da produção e do lucro. A formação de trabalhadores, nesse formato rotineiro e enrijecido, preparava a mão de obra para o domínio limitado de um conjunto de tarefas, sendo os educandos meros repositórios (CÓRDÃO, 2002).

Ainda no que tange à sistemática de ensino-aprendizagem da qualificação sob esse espectro, Ramos (2002) enumera como problemas das primeiras iniciativas de formação (condutivista) dos trabalhadores: a) reduziam as competências laborais aos desempenhos observáveis; b) limitavam a natureza do conhecimento ao desempenho que ele pode desencadear empiricamente; c) consideravam a atividade profissional consciente como uma agregação de comportamentos elementares cuja aquisição consistiria em um processo cumulativo; e d) não abordavam a principal questão sobre os processos de aprendizagem laboral, que subjazem aos efetivos comportamentos e desempenhos: os conteúdos da capacidade e cognição para com as tarefas.

Com o desenvolvimento das bases produtivas, a tendência mundial passou a apontar para fenômenos como a globalização dos mercados e a modernização da produção, que se dão tanto pelas inovações tecnológicas, encabeçadas pelos setores de informação e microeletrônica, quanto pelos novos métodos organizativos e gerenciais. Em um contexto de rápidas mudanças tecnológicas, de mercado, de estruturas e processos organizacionais e da capacidade inovativa como requisito de competitividade, o setor produtivo recorre, cada vez mais, a processos sofisticados e avanços científicos. O conhecimento e a formação para o trabalho ganham novos

sentidos, com a necessidade de serem pautadas capacidades que vão além da capacidade de executar tarefas de rotina (LENHARI e QUADROS, 2002; CASSIOLATO; GARCIA, 2014).

As consequências desse processo aparecem com a modelagem de novas formas de organização do trabalho e com as grandes inovações tecnológicas, que modificaram as formas de produção, até então definidas como atividades repetitivas e com baixo conhecimento agregado, fazendo surgir processos funcionais com crescentes níveis de complexidade (DE ARAÚJO, 2008). Nessa perspectiva, segundo Córdão (2002):

A revolução tecnológica e o processo de reorganização do trabalho demandam uma completa revisão dos currículos, tanto da educação básica quanto da educação profissional, uma vez que se exigem dos trabalhadores, em doses crescentes, sempre maior capacidade de raciocínio, autonomia intelectual, pensamento crítico, iniciativa própria e espírito empreendedor, bem como capacidade de visualização e resolução de problemas (CÓRDÃO, 2002, p.02).

Dentro dessa lógica, novas habilidades ganham centralidade para a capacitação e valorização do trabalhador. A superação da concepção tradicional de tarefa, vista como um adestramento, requer formas mais amplas e arrançadas de aprendizagem, em que o ato de pensar conduz o ato de fazer. Sob o novo contexto, são exigidos dos trabalhadores uma maior capacidade de autoaprendizagem, entendimento dos processos, habilidade de observar, de decifrar, de participar do processo de tomada de decisões e de avaliar resultados. São necessários, também, o domínio da linguagem técnica, a aptidão para a comunicação oral e escrita, a disposição para trabalhar em grupos, a versatilidade cognitiva e a multifuncionalidade no trabalho (ALVES e VIEIRA, 1995).

De maneira crescente, exige-se um menor nível de habilidades manipulativas e maior abstração no desempenho do processo produtivo. Tal habilidade intelectual deve ser construída no âmbito do processo educativo, em especial ao longo da formação profissional dos trabalhadores. Sob o novo contexto, torna-se importante o desenvolvimento da capacidade de assimilar e processar intelectualmente novas informações, de autogerenciar-se e de verbalizar e comunicar-se com a equipe (ALVES e VIEIRA, 1995).

A nova formação para o trabalho requer, para além da repetição e memorização de atividades desconectadas, que proviam o domínio operacional de um determinado ofício, a compreensão global do processo produtivo. Fala-se aqui da superação das qualificações restritas às necessidades de postos de trabalho delimitados, à medida que se espera do trabalhador, cada vez mais, uma maior sensibilidade e maleabilidade para o desempenho das funções laborais, necessárias para construção da capacidade de agir, intervir e decidir em

circunstâncias previstas ou não (CÓRDÃO, 2002; PETIT e FERREIRA, 2002). Transcendendo a outrora institucionalizada educação para o trabalho modular e fragmentada, têm-se a compreensão de uma nova relação entre o saber e o fazer, repensada num sentido mais abstrato e reflexivo (BRASIL, 2004).

3.2.3 *Relação teoria x prática (saber x fazer)*

Para tratar da parte da educação voltada para a questão do trabalho, faz-se necessário examinar a matriz interpretativa do conhecimento, marcada, historicamente, pela dicotomia teoria-prática. Um entendimento, outrora predominante, do que é teoria e prática no campo didático-pedagógico relaciona: a teoria à explicação e ao discurso sistematizado, sem a necessidade de qualquer experimentação e execução, estando a manipulação fora do jogo; e a prática ao fazer guiado pela teoria, como uma mera aplicação do conhecimento adquirido intelectualmente. Tal entendimento, por sua vez, é facilmente observado a partir da análise de diversos eventos de ensino-aprendizagem que organizam estruturas curriculares com aulas teóricas antes das aulas práticas que fundamentam (BARATO, 2008).

O problema em questão não cessa no nível da caracterização do ser de cada uma das partes. O uso e aceitação do par antagônico teoria/prática tem reflexos importantes tanto no plano didático, à medida que subordina execução (prática) a explicações (teoria), sendo que a última, supostamente, representa o conhecimento que dá sustentação à primeira, como no plano de análise da atividade do trabalho, no que diz respeito à desvalorização do saber fazer, entendendo o trabalhador manual como um executor acrítico de atividades estabelecidas (BARATO, 2008).

Já se apresentou aqui que, na organização social e produtiva de base taylorista-fordista, os processos técnicos e laborais, voltados para a maximização da produção, eram marcados pela rigidez, rotinização e fragmentação. Sob essa perspectiva, a pedagogia mais adequada para a formação dos trabalhadores orientava-se para a apropriação de conhecimentos enquanto produtos da atividade socialmente determinada pelas forças produtivas, que comumente se dava pela repetição e, por sua vez, levava à memorização. A compreensão da teoria por trás das práticas laborais não era, até então, um fator determinante, à medida que a noção de competências era facilmente atrelada à capacidade para fazer (KUENZER, 2003)

O contexto fabril, sob a égide dos processos de industrialização e dos sistemas produtivos capitaneados pelo modelo taylorista-fordista, se caracterizou pela distribuição desigual de um saber fracionado e parcial, limitado à transmissão de modos de fazer de forma

dissociada à apropriação dos princípios teóricos ou metodológicos que lhes davam sustentação. Aos trabalhadores, assegurava-se a posse de mecanismos e conhecimentos operacionais, tidos como o saber prático, e não a posse dos saberes produzidos cientificamente ou socialmente, que eram apropriados por uma minoria, não pela classe trabalhadora (KUENZER, 2013).

Já se discutiu anteriormente que as transformações no mundo do trabalho exigem mais do que conhecimentos e habilidades limitadas por ocupações específicas. O desenvolvimento da ciência e da tecnologia, nesse sentido, coloca em crise o velho princípio educativo que se sustentava na clara divisão entre funções intelectuais e instrumentais (KUENZER, 2013). A partir dos novos modelos organizacionais, flexíveis e baseados nos sistemas informacionais e nas novas tecnologias de base microeletrônica, passa-se a discutir o impacto não só na reorientação das ocupações, mas também sobre os processos ligados à educação profissional. Essa discussão se faz tanto no plano dos instrumentos necessários para o domínio da ciência, da cultura e das formas de comunicação, como no plano dos conhecimentos científicos e tecnológicos presentes no mundo do trabalho e nas relações sociais contemporâneas (KUENZER, 2003).

As novas bases organizacionais e produtivas mudaram, refletindo também no âmago da relação entre homem e conhecimento, que agora passa a se dar também a partir dos processos, e não mais só com os produtos e ações preestabelecidas. Do ponto de vista pedagógico, têm-se a substituição da centralidade dos conteúdos, assimilados enquanto produtos do conhecimento humano, pela centralidade da relação processo/produto ou conteúdo/ método, à medida que não basta mais conhecer apenas o produto ou determinado ofício laboral, mas principalmente significar e dominar os processos de produção (KUENZER, 2003).

Em decorrência dessa nova perspectiva, exige-se um novo princípio educativo para a formação dos trabalhadores, que concebam o trabalho como atividade teórico-prática, síntese entre ciência, técnica e humanismo histórico. Exige-se do trabalhador moderno uma formação que lhe permita assimilar, compreender e produzir na dinamicidade do real, enquanto sujeito político e produtivo (KUENZER, 2013). A nova sistemática de ensino-aprendizagem, no âmbito da educação profissional, no que diz respeito à superação do enfoque anteriormente dado, é sintetizada por Kuenzer (2003):

Reduzir, portanto, o curso de formação à prática, compreendida apenas em sua dimensão de atividade através da reprodução mecânica de formas operacionais, é empobrecê-lo; esta estratégia pedagógica, eficaz no taylorismo/fordismo, resulta inadequada ao se pretender desenvolver as competências relativas à identificação e compreensão de situações que escapam à regularidade, e que, pelo seu caráter

peculiar, demandam soluções não prescritas, para cuja elaboração passa a ser fundamental a capacidade de articular conhecimento científico e conhecimento tácito, superando os limites das práticas individuais pelo trabalho cada vez mais coletivizado (KUENZER, 2003, p.7).

A prática, portanto, compreendida não como mera atividade, mas como enfrentamento de eventos e processos, não se configura mais como simples fazer decorrente do desenvolvimento de habilidades psicofísicas; pelo contrário, se aproxima da concepção de práxis, posto que depende cada vez mais de conhecimento teórico. Ademais, é preciso considerar que a prática não fala por si mesma. As ocorrências práticas devem ser identificadas, descritas, analisadas, interpretadas, posto que a realidade não se deixa revelar apenas pela observação imediata. Faz-se necessário, nesse caso, ver além da imediatez para compreender as relações, as associações, o encadeamento dos processos, as formas de organização, as ligações entre parte e totalidade e as finalidades do trabalho desempenhado, que não se deixam conhecer no primeiro momento, momento em que se percebem apenas os fatos superficiais e aparentes, que ainda não se estabelecem como conhecimento. (KUENZER, 2003).

Segundo Ramos (2002), a superação do mero saber prático, no âmbito da educação para o trabalho, encontra sustentação no pensamento piagetiano sobre o desenvolvimento cognitivo. Pela teoria de Piaget, a construção do conhecimento resulta de ações físicas ou mentais sobre objetos, por meio da edificação de esquemas ou estruturas mentais que se alteram e se tornam cada vez mais refinados por processos constantes de assimilação e acomodação. As competências, que aparecem como os resultados do desenvolvimento cognitivo piagetiano, constituem-se na articulação e mobilização dos saberes, físicos e mentais, por esses esquemas mentais, à medida que as habilidades resultantes permitem que o conhecimento seja colocado em ação.

Fica evidente, assim, que o fato de a atividade profissional ter uma majoritária aplicação prática não implica que a ação deva ter preeminência aos conceitos. Pelo contrário, a assimilação e a construção dos conceitos científicos que fundamentam e sustentam as ações são condição *sine qua non* para um fazer eficiente, para a tomada de decisões durante o exercício laboral, para proposições e transformações criativas e inovadoras e tantas demais possibilidades inerentes ao agir de forma competente (RAMOS, 2002).

Para além, Ramos (2002) sintetiza a relação entre os diferentes saberes na organização das atividades profissionais e de formação dos trabalhadores:

Entendemos, então, que a aprendizagem significativa não se processa pela primazia da ação, mas à medida que o pensamento trabalha com conceitos, no movimento de compreender a essência dos fenômenos e ultrapassar o senso comum. Essa perspectiva tem o trabalho como princípio educativo, configurando uma unidade entre epistemologia e metodologia. Os processos produtivos não são vistos exclusivamente por seu potencial econômico ou pelo conteúdo científico-tecnológico e operatório, mas como momentos históricos e como relações políticas e sociais concretas (RAMOS; 2002; p. 20)

3.2.4 Educação formal (básica) x educação profissional

A separação entre escola e produção reflete a divisão que se foi desenvolvendo, ao longo da história, entre trabalho manual e trabalho intelectual. Seria preciso, nesse caso, considerar que, com o surgimento da escola, a relação entre trabalho e educação assume uma dupla identidade: uma educação voltada para o trabalho manual, que se realizava fora da escola e concomitantemente ao próprio processo de trabalho e, por outro lado, uma educação de tipo escolar, voltada aos processos e trabalhos intelectuais (SAVIANI, 2007).

Sob essa perspectiva, faz-se importante atentar para a trajetória histórica da educação profissional, que teve, principalmente no Brasil, a sua dualidade com a educação básica como eixo estruturante (MOURA, 2007). Para Ciavatta e Ramos (2012), a fragmentação e divisão entre a educação básica (ensino médio) e a educação profissional devem ser tratadas não só por sua expressão atual, como também pelas raízes sociais que as alimentaram ao longo do tempo:

“O risco no uso do conceito “dualidade educacional”, sem a identificação das particularidades históricas da totalidade do processo, conduz ao abandono da dialética, das mediações e contradições dos fenômenos sociais. O importante são as raízes sociais da questão, a questão estrutural das classes sociais que lhe dão sustentação e sua ideologização como a educação desejável (CIAVATTA e RAMOS, 2012, p.29).

Faz-se necessário, dessa forma, entender o formato de estrutura social que foi se conformando no Brasil, fruto de uma cultura colonial escravocrata e, com o avanço dos sistemas produtivos, sob um projeto de capitalismo liderado por uma classe burguesa não interessada na universalização da educação. Tal realidade, por sua vez, resultou na reprodução de uma educação profissional restrita (que adentra as mãos e aguça os olhos) para formar o “cidadão produtivo”, sendo esse submisso e adaptado às necessidades do capital e do mercado produtivo (FRIGOTTO, 2007).

Tal relação dual, entre o ensino básico e a educação profissional, se expressa, historicamente, desde a época colonial, pela construção e consolidação das relações de desigualdade entre as classes sociais, que destinaram o trabalho manual aos escravos e, depois, aos trabalhadores livres, e o trabalho intelectual para as elites (CIAVATTA e RAMOS, 2011).

Sob esse contexto, a ascensão da educação profissional, no Brasil, deu-se dentro de uma perspectiva assistencialista, que tinha como objetivo de amparar os órfãos e os filhos da classe da trabalhadora, àqueles que não tinham condições sociais satisfatórias. Enquanto essa vertente educacional, geralmente de caráter mais instrumental, foi permitida aos filhos das classes populares, a educação básica de caráter mais propedêutico, por sua vez, foi direcionada à formação das elites (MOURA, 2007).

Trazendo para o contexto atual, ainda sob o prisma histórico da dualidade, têm-se a residual separação entre a educação geral, como preparação para os estudos superiores, e a preparação imediata para o mercado de trabalho (educação profissional), funcional às exigências dos setores produtivos. Predomina, ainda, a realidade de um ensino básico propedêutico e de uma profissionalização por processos específicos e independentes (CIAVATTA e RAMOS, 2011).

Como consequência dessa persistente fragmentação, emerge a necessidade de se construir uma política educacional que integre a formação profissional ao campo de um sistema único de educação, universalizado e inclusivo, em todos os níveis e modalidade, de forma a qualificar os indivíduos em bases científicas, ético-políticas e produtivas. A necessidade de vincular a educação profissional ao sistema educativo, por sua vez, faz-se primordial para evitar que as formações para o trabalho sejam meras ações fragmentadas de treinamento para determinados ofícios, em benefício exclusivamente do mercado e dos interesses específicos dos segmentos produtivos, e tidas como soluções emergenciais para uma educação primária incapaz de atender as necessidades da economia nacional (BRASIL, 2004).

Deve ser perseguida, nesse sentido, uma trajetória formativa voltada para a superação da dualidade estrutural conhecimento geral versus conhecimento técnico ou formação instrumental para classes operárias versus formação acadêmica para classes média e alta. Para isso, é necessário conferir-lhe uma identidade que auxilie a formação integral dos estudantes, com características politécnicas. Fala-se aqui da integração de conhecimentos científicos e técnicos para uma formação não só para os processos produtivos, como também para a compreensão da realidade social, econômica, política, histórica e cultural. Os indivíduos, sob esse prisma, seriam orientados para uma atuação ética e competente, tanto em questões técnicas como político-sociais (MOURA; 2007).

Kuezner (2013) consolida o que seria uma estrutura de saber politécnico. A autora defende a organização de um sistema educacional que supere tanto o academicismo baseado no

velho princípio educativo clássico quanto a profissionalização estreita. Para isso, têm-se a necessidade de organização de uma sistemática de ensino única enquanto estrutura, politécnica quanto à matéria e dialética no que diz respeito à docência e aprendizagem. Esta escola, por sua vez, não admite subordinar a política educacional ao economicismo e aos interesses do mercado, o que por sua vez reduz a formação profissional aos treinamentos para preenchimento de postos de trabalho transitórios (BRASIL, 2004).

De forma conceitual e operacional, o ensino médio sempre foi pautado como o elo capaz de relacionar a formação geral e a formação para o trabalho. Ainda que sejamos levados a enxergar um ensino médio integrado à educação profissional como a forma de proceder tal agregação, deve-se compreender tal ação em um sentido mais amplo. Para além de uma estrutura única, a integração requer uma concepção de formação humana que envolve a integração das variadas dimensões da vida – o trabalho, a ciência e a cultura – no processo formativo, que teria como principal desígnio proporcionar a compreensão do processo histórico de produção científica, tecnológica e cultural dos grupos sociais, tratados como conhecimentos construídos e assimilados socialmente, para o desenvolvimento das condições naturais da vida e para o desenvolvimento de capacidades, potencialidades e sentidos humanos (CIAVATTA e RAMOS, 2012).

A análise de Saviani (2007) realça a elevação do ensino médio como o lócus da relação existente entre a formação para o trabalho e a formação convencional do sistema educacional. Se no ensino fundamental a relação entre trabalho e escola é branda, à medida que são ministradas competências e instrumentos tidos apenas como pré-requisitos para a inserção efetiva dos indivíduos na sociedade, espera-se, do ensino médio, uma maior tangibilidade na conversão de conhecimentos em potência material nos processos de produção:

Se no ensino fundamental a relação (trabalho e escola) é implícita e indireta, no ensino médio a relação entre educação e trabalho, entre o conhecimento e a atividade prática deverá ser tratada de maneira explícita e direta. O saber tem uma autonomia relativa em relação ao processo de trabalho do qual se origina. O papel fundamental da escola de nível médio será, então, o de recuperar essa relação entre o conhecimento e a prática do trabalho (SAVIANI; 2007; p.160).

Cabe ressaltar, ainda, que para além da sistemática integrada, a formação profissional concomitante ou subsequente à educação convencional tem um importante lócus dentro do aparato teórico-operacional tratado aqui. Dada a baixa qualidade da oferta pública de ensino, as referidas modalidades de formação para o trabalho aparecem como importantes ferramentas que contribuem para as possibilidades de ingresso, por parte da população, no mercado de trabalho. Nesse cenário, apesar dos riscos em lidarmos com atuações compensatórias, a

educação profissional representa uma funcionalidade de ensino que pode atenuar os reflexos do quadro de baixa qualidade do ensino público (CIAVATTA e RAMOS, 2012).

3.2.5 Contribuição para empregabilidade dos indivíduos e para o desenvolvimento econômico

De acordo com Barros e Carvalho (2002), não obstante as políticas de educação profissional não serem totalmente capazes de combater o desemprego e gerar postos de trabalho de forma direta, seu impacto sobre tais variáveis é seguramente de certa relevância. Para os autores, iniciativas voltadas para a educação profissional podem ser indiretamente capazes de contribuir para o processo de geração de postos de emprego, na medida em que auferem maior qualificação à força de trabalho e, por conseguinte, tornam os setores produtivos mais atrativos no que diz respeito a investimentos. Outrossim, uma melhor qualificação dos trabalhadores facilita a compatibilidade dos mesmos com as vagas existentes no mercado de trabalho, fato este que contribui para a empregabilidade dos indivíduos e pode auxiliar no processo de aprimoramento de seu nível de renda. (BARROS e CARVALHO; 2002).

A situação particular de emprego e geração de renda de cada indivíduo não depende exclusivamente de suas ações e de seu percurso individual, mas também das circunstâncias e das oportunidades que lhe são proporcionadas pela sociedade e que decorrem, em grande parte, da atuação da Administração Pública e das diretrizes político-econômicas adotadas. Nesse sentido, tem-se que políticas voltadas para a educação consistem em importantes ferramentas para que os indivíduos alcancem uma boa colocação no mercado de trabalho e, independentemente do contexto econômico que os cercam, contribui positivamente para sua inserção.

No Brasil, onde são significativas as disparidades sociais, econômicas e regionais, a formação profissionalizante tende a ser, ainda, um instrumento fundamental para a inclusão social e a redução das desigualdades (DIEESE, 2018). O debate sobre Educação Profissional no país é recorrentemente vinculado ao conceito de “empregabilidade” e, no geral, apresenta-se como solução para o desemprego e/ou para a escassez de mão-de-obra qualificada, visto que aparece como forma de promover maior equidade social e menores discrepâncias na acirrada luta por espaço no mercado de trabalho. Esses discursos são fortemente influenciados pela Teoria do Capital Humano, que relaciona diretamente o desenvolvimento econômico e a educação alcançada pelos indivíduos, considerando que, quanto maior o grau de instrução e qualificação, maior a produtividade e a renda (DIEESE, 2018).

A literatura específica entende o termo “empregabilidade” como as condições individuais do trabalhador capazes de fazer com que possa escapar do desemprego, mantendo sua capacidade de obter um emprego. Diante da dinamicidade do mercado de trabalho, trabalhadores com maior grau de empregabilidade possuem melhores condições de se ajustarem à alternável oferta de emprego e de se protegerem do desemprego, do trabalho precário e formas de informalidade. O divisor de águas entre trabalhadores empregáveis ou não empregáveis reside no seu grau de aptidão para o desempenho das funções, que, por sua vez, pode ser aprimorado mediante acesso a ações de formação profissional (LAVINAS, 2001).

Valorizada no meio empresarial e na literatura ligada ao mercado de trabalho, tem-se que políticas que visam aprimorar o capital humano desempenham um papel fundamental para se enfrentar os desafios impostos pela reestruturação produtiva, a saber: a necessidade de trabalhadores mais qualificados e produtivos. Nesse sentido, em um contexto que combina modernização tecnológica, ganhos crescentes de produtividade e redução dos postos de trabalho, a empregabilidade é tida como uma das mais importantes soluções do mundo do trabalho (BALASSIANO, SEABRA e LEMOS, 2005).

A influência que a escolaridade exerce sobre o mercado de trabalho já era tratada por Adam Smith no seu clássico *Wealth of nations* (Riqueza das nações) em 1776, quando apresentava que a diferença entre um filósofo e um carregador de malas parecia surgir não tanto da natureza, mas de hábitos, costumes e, principalmente, da educação. Foi ele o introdutor da noção do ser humano como capital e, também, o responsável por estruturar as bases do que mais tarde se tornaria a ciência do capital humano (CUNHA, CORNACHIONE e MARTINS, 2010).

Elaborada por Schultz (1967), a teoria do capital humano deu novos contornos a conceitos clássicos de capital e trabalho, argumentando que não se tratava de fatores imutáveis, tendo em vista que o trabalho podia consistir em um recurso maleável, capaz de promover o desenvolvimento da economia a partir de sua valorização, mediante investimentos em educação. A proposição fundamental da teoria é que, de forma simplificada, a educação é vista como um investimento que eleva a produtividade e os lucros dos trabalhadores, além de impulsionar o desenvolvimento econômico (LEMOS, DUBEUX e PINTO e 2009).

A teoria do capital humano estabelece que a aquisição de mais conhecimentos e habilidades faz aumentar o valor do capital humano das pessoas, aumentando, assim, sua empregabilidade, produtividade e rendimento potencial. Outrossim, investimentos em educação

influenciam diretamente não só no aumento de renda futura da população, como também ocupam uma posição destacada no progresso das sociedades na forma de bem-estar social e inovação tecnológica (CUNHA, CORNACHIONE e MARTINS, 2010).

Nesse sentido, têm-se que a valorização do capital humano visa auferir aos indivíduos maiores níveis de renda e potencial de empregabilidade. O aumento da produtividade atribuído ao maior nível educação dos trabalhadores aparece como principal explicação para os diferenciais de renda existentes no mercado de trabalho. As evidências empíricas comprovam, ainda, que tal consequência tende a ser mais impactante nos países subdesenvolvidos, tendo em vista o frequente cenário de má distribuição da educação entre a força de trabalho (CUNHA, CORNACHIONE e MARTINS, 2010).

Para além dos benefícios particulares, se tratando do já abordado fortalecimento das condições de empregabilidade e da contribuição para o aumento do nível de renda dos indivíduos, têm-se, no âmbito dos reflexos positivos de um cenário de maior qualificação para o trabalho, uma maior propensão ao desenvolvimento econômico, principalmente no âmbito local. A disponibilidade e a qualificação de recursos humanos são fatores estratégicos para o desenvolvimento de uma localidade ou região, com direta repercussão sobre a produtividade do sistema empresarial e industrial, a competitividade territorial (vantagens competitivas) e o modelo sociocultural sobre o qual se edifica o exercício de transformação e crescimento econômico (CASANOVA, 2015).

A educação profissional, nesse sentido, tem espaço de destaque nas iniciativas que visam atenuar possíveis deficiências formativas da força de trabalho, que por sua vez geram empecilhos ao desenvolvimento socioeconômico e comprometem a competitividade no campo da economia. Busca-se, sob essa perspectiva, e principalmente no que diz respeito ao caso brasileiro, avançar no tratamento de atrasos tecnológicos, educacionais e produtivos, com o estabelecimento de parâmetros compatíveis aos níveis de competitividade cada vez mais exigentes (DEITOS e LARA, 2016).

Quadro 1 – Síntese das dimensões de análise da concepção educação profissional

Dimensão	Principais discussões trazidas
Trabalho como princípio educativo	- Relação histórica entre as atuações laborais e o processo de educação e transmissão de aprendizados. -Importância do trabalho para o desenvolvimento integral do homem, intelectual e manual

Relação com o setor produtivo	<ul style="list-style-type: none"> - Construção de uma força de trabalho apta e capacitada para o desenvolvimento das cadeias produtivas - Desenvolvimento das bases produtivas e sua influência no ensino-aprendizagem da formação profissional
Dicotomia teoria x prática	<ul style="list-style-type: none"> - Histórica subordinação da execução (prática) em relação às ideias (teoria); - Valorização do trabalho como atividade teórico-prática, por meio da articulação e mobilização de saberes técnicos (físicos) e mentais.
Separação entre a educação formal (básica) e a educação profissional	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidação histórica de oposição entre uma educação voltada para o trabalho manual, que se realizava fora da escola e concomitantemente ao próprio processo de trabalho e uma educação de tipo escolar, voltada aos processos e trabalhos intelectuais; - Necessidade de construção de canais de integração entre a formação profissional e a política educacional convencional, sob uma estrutura politécnica que permita a formação integral dos indivíduos.
Contribuição para a empregabilidade dos indivíduos e para o desenvolvimento econômico	<ul style="list-style-type: none"> - A relação positiva existente entre a aquisição de conhecimentos e habilidades e a empregabilidade, produtividade e rendimento dos indivíduos (Teoria do Capital Humano) - O papel da qualificação de recursos humanos, e da consequente disponibilidade de mão de obra capacitada, no processo de desenvolvimento produtivo-econômico local.

Fonte: Elaboração própria

Vimos, na presente seção, as diferentes concepções de educação profissional e as tensões ou polaridades que estruturam esse campo de políticas. No próximo capítulo tem-se a descrição da trajetória institucional-normativa da política de educação profissional no Brasil, com a caracterização das principais iniciativas, legislações e demais marcos que apontam as diferentes roupagens e inflexões da política ao longo do tempo. Sempre que possível, a trajetória institucional-legal será analisada pelas lentes analíticas das dimensões aqui levantadas, com o intuito de situar as decisões tomadas e, conseqüentemente, as concepções incorporadas à política de formação profissionalizante no Brasil.

3.3 Trajetória e marco institucional-legal da Educação Profissional no Brasil

Considera-se na literatura que a iniciativa do Governo Nilo Peçanha, através do Decreto nº 7.566/1909, representa a primeira tentativa organizada do Estado brasileiro de intervir no campo da educação profissional. Por meio do referido decreto, o governo criou uma rede

constituída de dezenove escolas, uma em cada unidade da federação (com exceção do RS e do Distrito Federal), denominadas de Escolas de Aprendizes Artífices, com o objetivo de formar mão-de-obra especializada para atender às exigências do desenvolvimento industrial do País (DEITOS, 2006). Destaca-se, em relação ao público-alvo das escolas, o direcionamento do ensino profissional aos filhos pertencentes às classes menos favorecidas sociedade, como forma de afastá-los da ociosidade, dos vícios e do mundo do crime (BRASIL, 1909).

Na década de 1920, mais precisamente no ano de 1927, o Decreto nº 5.241 definiu que o ensino profissional como obrigatório nas escolas primárias subvencionadas ou mantidas pela União, estabelecendo, em seu Art.2º, a inserção de programas educacionais que promovessem aprendizados relacionados à prática do desenho, trabalhos manuais, habilidades artísticas e indústrias agrárias (BRASIL, 1927).

Até a década de 1930, o Brasil era um país agroexportador, tendo como base econômica a indústria açucareira e a do café. Sob esse contexto, apesar das tentativas de dar ao ensino profissional uma organização sistematizada e caráter de obrigatoriedade, as demandas de uma economia majoritariamente agroexportadora se mostravam suficientes a um nível de escolaridade baixo da população trabalhadora. No entanto, a partir da década de 1930, com o lançamento de um projeto industrial nacional, a preocupação com a formação de recursos humanos necessários ao processo produtivo tomou forma. A educação profissional passou a ser considerada como forma de atender a demanda de formação de operários especializados e de quadros técnicos intermediários. Iniciou-se, assim, um período marcado por uma política de criação de novas escolas industriais e introdução de novas especializações nas escolas existentes, dando destaque para as Escolas Ferroviárias (DEITOS, 2006; WERMELINGER, MACHADO e AMANCIO FILHO, 2007).

A Constituição de 1937 foi a primeira dentre as constituições do Brasil a pautar especificamente o ensino profissional, técnico e industrial, estabelecendo, em seu artigo 129, que o ensino pré-vocacional profissional era, em matéria de educação, responsabilidade do Estado e que cumpria-lhe dar execução a esse dever fundando institutos de ensino profissional e subsidiando os de iniciativa dos Estados, dos Municípios e dos indivíduos ou associações particulares e profissionais. O texto constitucional é bastante claro em relação ao público a quem o ensino profissional deveria atender. Destinado as classes menos favorecidas, principalmente aos filhos dos operários e associados das indústrias e sindicatos, escancara-se o viés assistencialista que marcou o início da construção da política no Brasil (BRASIL, 1937).

A década de 1940 trouxe importantes marcos da política de formação e qualificação profissional no âmbito nacional. Entre 1942 e 1946, o conjunto das Leis Orgânicas do Ensino Brasileiro, conhecidas como “a Reforma Capanema”, estabeleceram as bases de organização da educação profissional à época. Têm-se nesse bojo: a Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei nº 4.073/42), a Lei Orgânica do Ensino Industrial (Decreto-Lei nº 6.141/43) e a Lei Orgânica do Ensino Agrícola (Decreto-Lei nº 9.613/46), que estabeleceram os regimes de ensino agrícola, comercial e agrário como ramos do ensino de segundo grau, destinados à preparação profissional dos trabalhadores (BRASIL, 1942; BRASIL, 1943; BRASIL, 1946). As finalidades trazidas pelos instrumentos legislativos, apesar de contemplarem a questão da formação humana dos beneficiários, valorizavam, fortemente, uma preparação técnica voltada para o aperfeiçoamento de capacidades técnicas para aumento da eficiência e produtividade da mão de obra. Essa perspectiva deixava explícito o objetivo em atender os interesses das empresas, propriedades e estabelecimentos agrícolas, comerciais e agrários por mão de obra suficiente e qualificada (BRASIL, 1942; BRASIL, 1943; BRASIL 1946).

Ainda no período de 1942 a 1946, têm-se a criação de duas das principais instituições que atuam no âmbito da Educação Profissional no Brasil. Por meio do Decreto-Lei nº 4048, de 1942, foi criado o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários – SENAI, primeira instituição do que futuramente seria denominado o Sistema S, com o intuito de organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem voltadas para o setor industrial (DEITOS, 2006). Por sua vez, em 1946, destaca-se a criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Senac, pelo Decreto-Lei nº 8.621, com o encargo de organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem voltada para o setor comercial (BRASIL, 1946a).

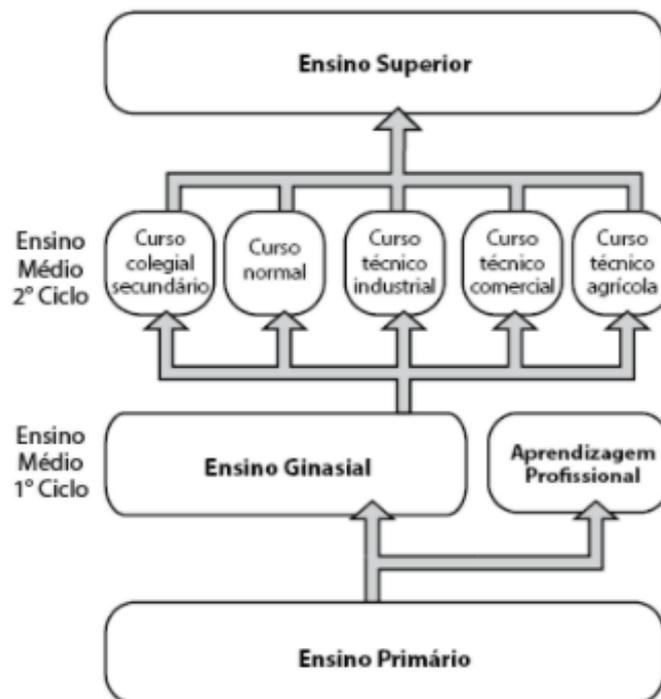
A política educacional, até o presente momento, foi construída sob a égide da divisão social trabalho, marcada pela ruptura entre trabalhos manuais e intelectuais. Nesse contexto, o ensino secundário, voltado para classes sociais mais favorecidas, tinha uma função preparatória ao ensino superior e, juntos, eram responsáveis pela formação das elites “dirigentes”. Separado dessa lógica, o ensino profissionalizante, destinado às classes menos favorecidas, era caracterizado por concepções assistencialistas, no início de sua trajetória institucional, e tecnicistas, com métodos de ensino empíricos e espontâneos de práticas laborais, voltado, principalmente, para atender o setor industrial (MANFREDI, 2017).

A década de 1950 foi marcada por discussões sobre o que viria a ser, na década de 1960, a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). No âmbito dos debates, duas leis publicadas na década merecem destaque quando se analisa a relação entre ensino

profissional e os ensinos secundário e superior. A primeira delas, a Lei nº 1.076, de 1950, estabeleceu que concluintes dos cursos de educação profissional, regidos pelas Leis Orgânicas, poderiam acessar o ensino superior, ressalvadas questões ligadas à necessária comprovação de conhecimento em níveis exigíveis para os cursos superiores. Por sua vez, a Lei nº 1.821, de 1953, definiu regras para a equivalência entre cursos secundários e cursos profissionalizantes no nível médio, que passaram a ser aplicadas no ano de 1954 (CÓRDÃO e MORAES, 2017).

A década de 1960 é marcada pela aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei nº 4.024/61. O texto legal, apesar de reiterar a dualidade de trajetórias educacionais no ensino médio, com cursos secundários e técnicos profissionalizantes, equiparou os ensinos técnicos e acadêmicos em regime de equivalência e possibilidades de continuidade de estudos (MANFREDI, 2017). Dividido em dois ciclos, o ginásial e o colegial, o ensino médio permitia que alunos iniciassem sua formação em cursos secundários, marcados por uma formação preparatória para o ensino superior, e rumassem para formações técnicas em cursos voltados para o setor industrial, agrícola e comercial. No que diz respeito à aprendizagem profissional, voltada para técnicas de trabalho e tratada de forma paralela à estrutura educacional construída pela LDB/61, sua implementação se daria no âmbito das próprias empresas industriais e comerciais (BRASIL, 1961).

Figura 2- Relação entre os níveis de ensino secundário e profissional – LDB 1961



Fonte: Cunha, 2000 *apud* MANFREDI, 2017, p.45

No decorrer da década de 1960, acentua-se o processo de tentativa de internacionalização e modernização da economia, com uma forte participação central do Estado. Teve início o Plano de Metas do governo Kubitschek (1956-1961), que continha trinta propostas de desenvolvimento dos setores como energia, transporte, siderurgia, automobilística, naval, que, por sua vez, contribuiriam para mudar a vocação do país, estando a formação técnico-profissional no âmago da modernização perseguida (WERMELINGER, MACHADO e AMANCIO FILHO, 2007).

Sob o contexto da década, e amparado pela estratégia dos governos militares que, a partir de 1964, optaram por uma estratégia desenvolvimentista focada em grandes projetos nacionais como a construção de hidroelétricas e polos petroquímicos, agropecuários e agrominerais, o governo brasileiro iniciou uma forma de atuação que permeia as políticas públicas de qualificação de trabalhadores até os dias de hoje: a instituição de programas de formação profissional em nível nacional. Fala-se aqui da criação de programas voltados para a formação em massa de trabalhadores, que teve como primeiro grande expoente o Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra Industrial (PIPMO), que vigorou de 1963 a 1982 e englobou, majoritariamente, ações de treinamento, dentro das empresas industriais, e cursos de formação profissional em escolas técnicas, industriais e de aprendizagem, com a finalidade de prover treinamento acelerado da força de trabalho industrial (DEITOS, 2006; MANFREDI, 2017).

Manfredi (2017) sintetiza a forma pela qual a formação para o trabalho era concebida no âmbito da implementação do PIPMO:

O treinamento ministrado pelos convênios do PIPMO foi executado pelas instituições existentes de formação profissional, Senai e escolas técnicas da rede federal, visando uma capacitação rápida e imediata dos trabalhadores. Os cursos tinham duração breve e abarcavam conteúdo reduzido, prático e operacional (MANFREDI, 2017, p.47).

Chega-se, então, à década de 1970. Faz-se necessário, inicialmente, mencionar o importante processo de reforma da educação básica promovida pela Lei nº 5.692/71 – Lei da Reforma de Ensino de 1º e 2º graus -, que, dentre demais mudanças propostas, se constituiu como uma tentativa de estruturar a educação de nível médio como sendo profissionalizante para todos, com a obrigatoriedade de que todo o ensino de segundo grau, hoje ensino médio, passaria a ser orientado para alguma habilitação técnica de nível médio (CÓRDÃO e MORAES, 2017). Segundo Manfredi (2017, p.47): “(...) Pretendia-se fazer a opção pela profissionalização universal de 2º grau, transformando o modelo humanístico/científico em um

científico/tecnológico”. Tal obrigação, por sua vez, só foi retirada pela Lei nº 7.044/82 (BRASIL,1982).

A ideia de prover uma profissionalização universal e compulsória no ensino de segundo grau pode ser vista como a tentativa, por parte do governo, de inserir o país no contexto e nos níveis de produção e produtividade da economia global, delegando ao sistema educacional a atribuição de formar recursos humanos para a absorção pelo mercado de trabalho (MANFREDI, 2017). No entanto, segundo (CÓRDÃO e MORAES, 2017), tal opção influenciou negativamente a qualidade da oferta da educação profissional no Brasil. A razão para isso é que as formações deixaram de ser ofertadas unicamente por instituições especializadas na temática e, também, por conta da ausência de capacidade financeira e técnica das redes de ensino, principalmente pública, para ofertar, à época, a formação profissional integrada à educação secundária (CÓRDÃO e MORAES, 2017).

A década em questão ainda foi marcada pelo período de crise do vigente “milagre econômico”, momento em que o choque do petróleo e o esgotamento do elevado padrão de desenvolvimento produtivo reduziram as atividades de todos os setores da economia brasileira. Visando atenuar tal quadro de inflexão, uma das medidas tomadas pelo governo foi a criação de incentivos fiscais às empresas, para o estímulo à realização de iniciativas próprias de formação de mão de obra. A Lei nº 6.297, de 1975, regulamentada pelo Decreto nº 77.463, de 1976, permitiu a dedução do lucro tributável, para fins do imposto sobre a renda, o dobro das despesas comprovadamente realizadas, no período-base, em projetos de formação profissional. Tais projetos eram considerados, segundo a legislação em questão, como atividades voltadas para a preparação imediata para o trabalho de indivíduos, menores ou maiores, através da aprendizagem metódica, da qualificação profissional e do aperfeiçoamento e especialização técnica, em todos os níveis (BRASIL, 1975; DEITOS, 2006).

O modelo de educação profissional então vigente, marcado por uma sistemática de ensino-aprendizagem tecnicista, passa a ser tensionado pelos novos padrões capitalistas de acumulação flexível e com o desenvolvimento das novas bases produtivas. No novo cenário dos processos produtivos e da concorrência capitalista, a educação profissional é orientada a valorizar a dimensão da tecnologia nos processos laborais e na produtividade da mão de obra. Tal cenário, por sua vez passa a exigir a aquisição de novos conhecimentos técnicos e de habilidades cognitivas, comportamentos condizentes à cultura da inovação e uma maior preocupação com a capacidade de agir em situações imprevistas, ou seja, que ultrapassem as questões específicas da rotina laboral de determinados ofícios (BRASIL, 2004).

Os reflexos dessa nova orientação da educação profissional tomarão forma ao longo da trajetória da educação profissional a partir da década de 1990, que tem como primeiro marco a criação de mais um importante ator institucional da temática no Brasil. Em formato similar ao do SENAI e do SENAC, a Lei nº 8.315, de 1991, cria o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), com o “objetivo de organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural” (BRASIL, 1991).

O período em questão trouxe à luz tensões existentes entre o tradicional sistema educacional e as novas necessidades da educação para o trabalho. Emergiram, nesse cenário, debates importantes sobre uma fundamental reestruturação do ensino médio e do ensino profissional (MANFREDI, 2017). Sob esse contexto, Manfredi (2017) estabelece que:

De um lado, é preciso enfrentar o desafio de atender o grande déficit de escolarização do ensino fundamental e dos ensinos médio e profissionalizante e, de outro, fazer frente às exigências de construção de uma nova institucionalidade que dê conta dos processos em curso de reestruturação produtiva, de internacionalização da economia brasileira e de pressão pela ampliação de direitos sociais (MANFREDI, 2017, p.69).

No âmbito institucional, os debates acerca dos novos rumos da educação profissional envolveram os principais atores envolvidos e afetados pela temática: trabalhadores, o setor empresarial e o governo. Despontam, nesse cenário, os dois principais projetos no âmbito do governo federal: o do Ministério do Trabalho e o do Ministério da Educação (MANFREDI, 2017).

No que diz respeito à perspectiva do Ministério do Trabalho, as discussões pairavam sobre a necessária inclusão dos trabalhadores em situação de desemprego, frente à histórica priorização dos trabalhadores empregados e inseridos nos contextos produtivos; e a superação da concepção de educação profissional com um viés de treinamento técnico, passando a considerar o desenvolvimento de habilidades e conhecimentos voltados para o desenvolvimento pleno dos beneficiários (MANFREDI, 2017). Sob esse prisma, destaca-se, em 1995, a criação do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), plano de qualificação em massa voltado para o desenvolvimento de competências e habilidades voltadas para a ampliação das condições de empregabilidade dos trabalhadores (CÊA, 2007). A “nova institucionalidade” da formação para o trabalho, no âmbito do PLANFOR, trata de um avanço conceitual e metodológico sobre questões-chaves na relação trabalho-qualificação-educação, à medida que a Educação Profissional:

(...) i) seja elemento indissociável do desenvolvimento sustentável, não se confunda com assistencialismo, nem substitua educação básica; ii) seja um processo com começo meio e fim, com foco no mercado de trabalho, visando sempre a empregabilidade da clientela; iii) promova o desenvolvimento didático-pedagógico – envolvendo currículos, programas e recursos instrucionais adequados a processos de qualificação e requalificação profissional; iv) respeite as peculiaridades e condições das diferentes clientelas (trabalhadores inseridos em processos de modernização, desempregados, jovens de baixa escolaridade, excluídos) das diversas regiões do País; v) fomente o desenvolvimento de metodologias e sistemas que deem suporte ao atendimento integrado ao trabalhador, em matéria de orientação e análise ocupacional, informação sobre o mercado de trabalho (BRASIL, 1997, p. 6).

Segundo dados retirados do Relatório de Avaliação da Execução do “Programa de Governo nº 76 Qualificação Profissional” entre 1995 e 2001, o programa atendeu 15,3 milhões beneficiários, ampliando o atendimento de 153 mil educandos, em 1995, para cerca de quatro milhões, em 2001. Segundo o próprio relatório, o crescimento do número de atendimentos foi sustentado por um crescimento significativo do volume de recursos disponibilizados pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, passando de R\$ 28 milhões, em 1995, para R\$ 493 milhões, em 2001 (BRASIL, 2017).

Cabe destacar, ainda, que o governo à época implementou uma gestão em que o Estado deixou de atuar como o exclusivo provedor e executor de políticas sociais. Coerente com as diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, as políticas públicas voltadas para a temática da educação profissional, como o PLANFOR, tiveram uma considerável parte de sua implementação delegada para agências paraestatais, do setor privado e da sociedade civil (MANFREDI, 2017). Essa questão será aprofundada no próximo capítulo.

Se tratando das discussões no âmbito do Ministério da Educação, têm-se a ascensão de concepções que retomam a histórica separação entre a educação profissional e as demais formas de ensino. O documento “Planejamento Político-Estratégico: 1995-1998” consolida as novas concepções da pasta para a formação para o trabalho, assinalando de forma explícita: “(...) separar, do ponto de vista conceitual e operacional, a parte profissional da parte acadêmica (CASTIONE, 2002, p.218)”. Sob esse contexto, é sancionada, em 1996, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB/96 (Lei nº 9.394/96). Em resumo, a legislação lei estrutura a educação brasileira em dois níveis - educação básica e educação superior - não estando a educação profissional compreendida por nenhum dos dois, ou seja, não fazendo parte da estrutura educacional regular. A educação profissional, nesse escopo, foi tratada como uma modalidade paralela, a ser disponibilizada aos alunos matriculados ou egressos do ensino regular, bem como ao trabalhador em geral, jovem ou adulto (CÓRDÃO, 2002; MOURA, 2007).

Têm-se, no novo cenário em questão, uma nova ruptura da educação profissional para com as demais formações pertencentes ao sistema educacional brasileiro, à medida que as escolas deveriam separar o ensino regular médio da formação técnica para o trabalho. De forma objetiva, Moraes e Albuquerque (2019; p.14) analisam a ruptura produzida a partir da LDB/96:

Sem maiores definições, a Educação Profissional aparece como um capítulo à parte da LDB, como uma estrutura paralela ao sistema escolar. Essa composição, que localiza a EPT no entre-lugar da educação básica, da educação superior e do mundo do trabalho, configura o que muitos autores têm reconhecido como “dualidade estrutural” da EPT (Kuenzer, 1989; Cunha, 2005), enquanto outros têm reconhecido, no limite, como um “não sistema” educacional. (Schwartzman, 2016).

Ainda no que tange aos reflexos da LDB/96, Córdão (2002) apresenta que a essência da reforma proposta pela norma em questão desvincula e, ao mesmo tempo, articula a educação profissional frente aos demais ensinamentos. A formação profissionalizante passa a não fazer parte da estrutura formal da educação, até então considerada uma diversificação do ensino médio. A partir de então, inicia-se um caráter complementar à educação profissional, que deve atuar de forma articulada à educação básica para que se tenha uma efetiva profissionalização dos indivíduos.

Tal postura reforçou a tradicional existência de duas redes de ensino, que historicamente separaram acadêmicos de trabalhadores e dirigentes de especialistas e, também, reforçam a dicotomia existente entre o conhecimento teórico e o prático. Trata-se, nesse caso, segundo alguns autores, de um retrocesso aos primeiros passos da educação profissional no Brasil, com a volta de uma posição arcaica, apoiada em métodos conservadores de uma obsoleta organização capitalista da produção (KUENZER e FERRETI, 1999 *apud* BRASIL, 2004).

Reflexo da estrutura estabelecida pela LDB/96, o Decreto nº 2.208/97 regulamentou os pontos da lei que tratavam da Educação Profissional e estabeleceu conceitos e níveis para a formação profissionalizante, a saber:

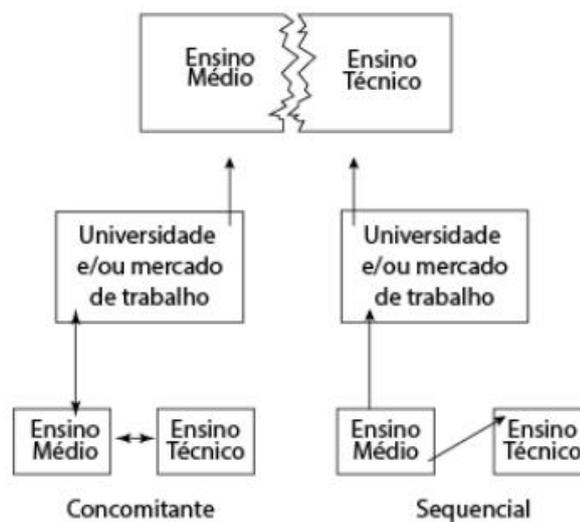
(...) Art. 3º A educação profissional compreende os seguintes níveis:

- I – Básico: destinado à qualificação, requalificação e reprofissionalização de trabalhadores, independente de escolaridade prévia;
- II – Técnico: destinado a proporcionar habilitação profissional a alunos matriculados ou egressos do ensino médio, devendo ser ministrado na forma estabelecida por este Decreto;
- III – Tecnológico: correspondente a cursos de nível superior na área tecnológica, destinados a egressos do ensino médio e técnico (BRASIL, 1997a).

Percebe-se que o Decreto divorcia a relação entre educação de nível técnico e a de nível tecnológico, por meio de uma hierarquização que coloca os últimos na categoria de educação

de nível superior. Outro importante ponto a ser registrado é a inexistência dos cursos técnicos integrados ao ensino médio, à medida em que a organização curricular dos cursos técnicos poderia ser ofertada apenas de forma concomitante ou sequencial (subsequente) ao último (Figura 3). No que diz respeito aos cursos básicos, tratada pelo Decreto uma “modalidade de educação não formal e duração variável” (BRASIL, 1997a, art. 4º) têm-se uma clara fragilização da importância dos saberes voltados especificamente para a execução de determinados ofícios (MORAES e ALBUQUERQUE, 2019).

Figura 3- Restruturação do ensino médio e profissional (LDB/96 e Decreto nº 2.208/97)



Fonte: MANFREDI (2017, p.62)

O ano de 1997 ainda foi marcado pelo estabelecimento da Medida Provisória nº 1.549/97, que, em seu Art.47, limitou a criação de novas unidades de ensino técnico por parte da União. Tal ação só seria possível por meio da participação de entes estatais, municipais, organizações não-governamentais e do setor produtivo, que seriam, de acordo com o texto legislativo, responsáveis pela gestão e manutenção dos novos estabelecimentos (BRASIL, 1997b).

Alvo de críticas da literatura específica e de profissionais da educação, o Decreto nº 2.208/97 vigorou por sete anos, quando foi revogado pelo Decreto nº 5.154, de 2004 (MORAES e ALBUQUERQUE, 2019). De antemão, cabe destacar que o novo instrumento legal formalizou a retomada da oferta de cursos técnicos integrados ao ensino médio e inseriu, no âmbito da educação profissional, a nomenclatura “formação inicial e continuada” para os cursos de menor duração voltados para os trabalhadores, ao definir que:

Art. 1º A educação profissional, [...], será desenvolvida por meio de cursos e programas de:
 I – Formação inicial e continuada de trabalhadores;
 II – Educação profissional técnica de nível médio; e
 III – Educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação (BRASIL, 2004a)

O primeiro nível da estrutura, “formação inicial e continuada de trabalhadores”, refere-se aos cursos de capacitação, aperfeiçoamento, especialização e atualização laboral para todos os níveis de escolaridade, com vistas a prover o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social dos trabalhadores. O segundo, “educação profissional técnica de nível médio”, refere-se aos cursos técnicos desenvolvidos de forma articulada com o ensino médio, de forma integrada, concomitante (de forma paralela/complementar durante o ensino médio) ou subsequente (alunos que tenham concluído o ensino médio). O terceiro nível, “educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação”, assume um caráter específico e próprio. Difere-se dos cursos de ensino superior (licenciatura e bacharelado) por sua proposta de atender demandas do mercado por especialistas em determinadas temáticas produtivas e áreas de conhecimento, com carga horária levemente inferior (dois ou três anos) aos cursos abrangidos pelo ensino superior (BRASIL, 2004; TAKASHI e AMORIM, 2008).

Paralelo às alterações legislativas, a década de 2000 traz importantes intervenções no âmbito institucional da Educação Profissional no Brasil. A ascensão de um novo governo, em 2003, e os problemas identificados na execução do PLANFOR, como o repasse de recursos a entidades sem tradição na área de qualificação profissional e a falta de integração com ações de orientação e (re)alocação profissional, fez emergir, no mesmo ano, o Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ), em substituição ao PLANFOR, também sob gestão do Ministério do Trabalho (CASTIONI, 2013).

Sob a égide do novo plano, os cursos de formação tiveram a carga horária ampliada de 40h para 180-200h e as concepções por trás da qualificação profissional ganharam um caráter mais voltado para a questão social, vinculada à questão da inclusão produtiva e à cidadania (CASTIONI, 2013; CÊA, 2007). Sobre os novos rumos da política de educação profissional com o PNQ, Manfredi (2017) estabelece que:

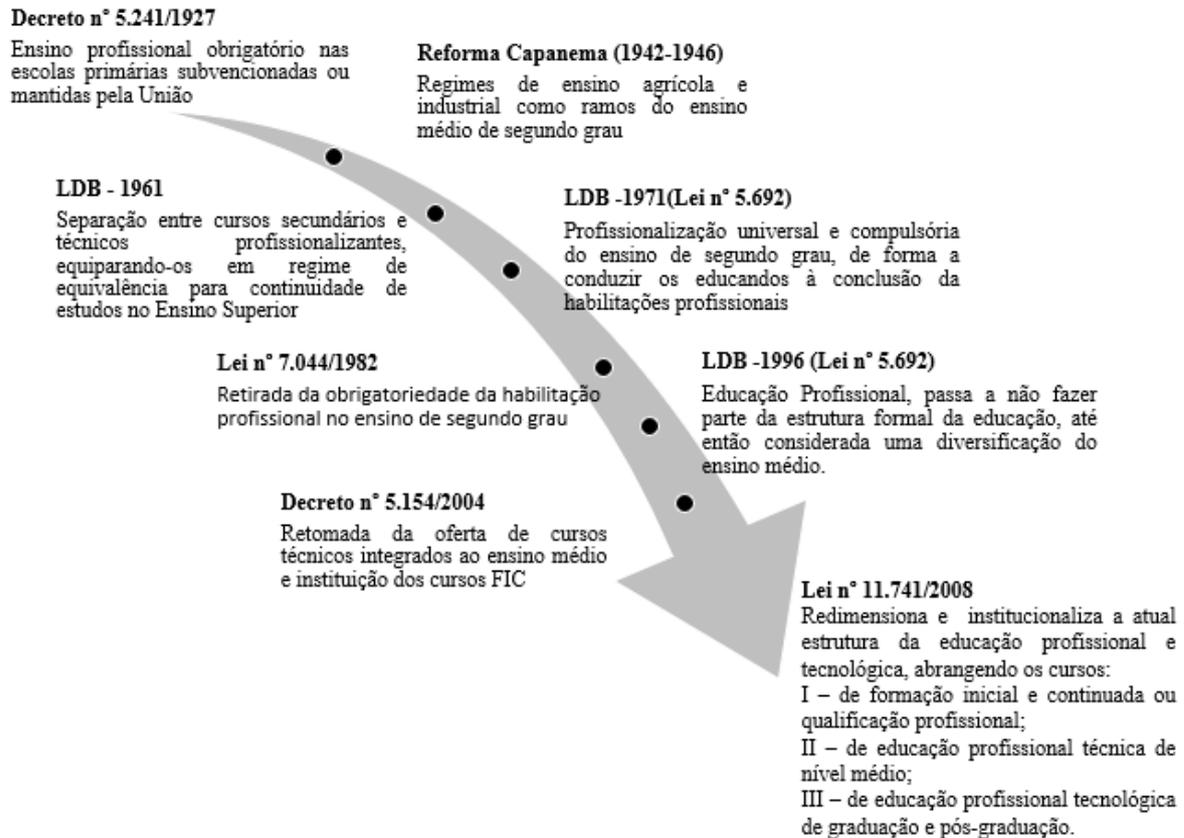
Ao adotar a ideia de qualificação social e profissional como construção social, o PNQ incorporou um importante componente à concepção de políticas públicas, admitindo que podem e devem ser reformuladas conforme as necessidades presentes no contexto social, a correlação de forças e os interesses diferenciados que disputam tais políticas (MANFREDI, 2017, p.237)

Apesar de mais modesto, por não ter pretensões de ser um programa de qualificação massiva, o PNQ traz uma importante mudança de concepção em relação ao PLANFOR. O discurso em torno da empregabilidade perde força no âmbito da formação para o trabalho, dando espaço para um entendimento que valoriza uma perspectiva de inclusão social e atendimento a direitos individuais (MANFREDI, 2017).

Ainda no âmbito institucional, sob a tutela do Ministério da Educação, a década de 2000 foi marcada pelo processo de expansão da oferta de cursos técnicos articulados com as demais modalidades de ensino. Isso se deu, majoritariamente, por meio da recuperação e expansão das redes federal e estadual de ensino e pela política de repasses diretos às esferas estaduais de poder (MANFREDI, 2017). Destaca-se, nesse caso, o programa Brasil Profissionalizado, criado em 2007 por meio do Decreto nº 6.302, que atuou na expansão, ampliação e modernização das escolas das redes públicas municipal e, principalmente, estadual de Educação Profissional e Tecnológica, com a finalidade de expandir e ampliar a oferta de cursos técnicos de nível médio, principalmente do ensino médio integrado à educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2007). Informações constantes no site institucional do Ministério da Educação apontam que “de 2007 até janeiro de 2016, o Programa atendeu instituições de educação profissional de 24 estados. Foram concluídas 342 obras, sendo 86 novas escolas, 256 ampliações e/ou reformas. Ainda foram entregues 635 laboratórios para aulas práticas.

No que diz respeito à configuração estrutural-legal da Educação Profissional no Brasil, a Lei nº 11.741, de 2008, consolidou as importantes alterações trazidas pelo Decreto nº 5.154/2004 no âmbito da LDB/96. As alterações se deram no texto do Capítulo III, com a inserção do termo “tecnológica” à outrora titulação “Da Educação Profissional” e introduziu uma nova seção no Capítulo II, a seção IV-A, intitulada “da Educação Profissional Técnica de Nível Médio”, que detalha a formação profissional no âmbito do ensino médio da educação básica (BRASIL, 2008).

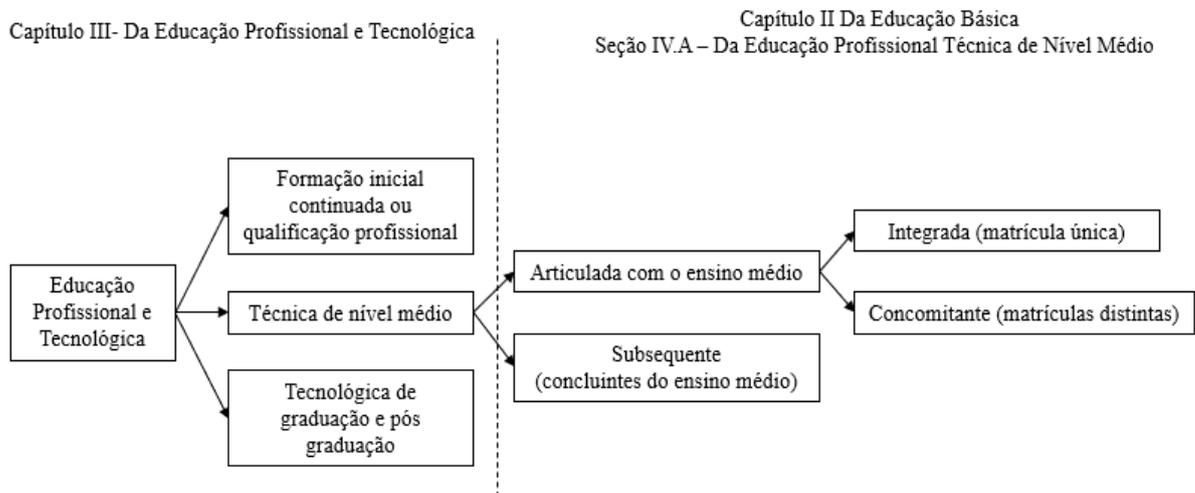
Figura 4 – Trajetória normativa do Ensino Profissional no Brasil



Fonte: Elaboração própria

A adição do substantivo “Tecnológica” à Educação Profissional reforça o entendimento de que a formação profissional não está restrita aos cursos técnicos de nível médio, mas “[...] integra-se aos diferentes níveis e modalidades de educação e às dimensões do trabalho, da ciência e da tecnologia” (BRASIL, 2008, art. 39). No que diz respeito à formação profissional técnica de nível médio, o Art. 36 estabelece que o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas, por meio de cursos desenvolvidos nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional, de maneira articulada, integrada (projeto pedagógico unificado) e concomitante (matrículas distintas e complementares), ou forma subsequente, para aqueles que já tenham concluído o ensino médio (BRASIL, 2008).

Figura 5 - Nova configuração da Educação Profissional e Tecnológica – Lei nº 11.741 de 2008



Fonte: Elaboração própria, baseada em BRASIL (2008)

Ainda em 2008, faz-se necessário registrar a instituição, por meio da Lei nº 11.892, da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Vinculada ao Ministério da Educação, as instituições passariam a ser responsáveis, na esfera federal, pela oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino, com base na conjugação de conhecimentos técnicos e tecnológicos (BRASIL, 2008a). O próximo capítulo abordará, de forma mais detalhada, a constituição da presente rede.

O esforço de consolidar um marco institucional-legal da política de Educação Profissional e Tecnológica, no Brasil, é finalizado com as duas principais iniciativas que marcaram a temática na década de 2010. No que diz respeito ao âmbito institucional, têm-se, a criação do mais recente plano nacional de formação profissionalizante, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), criado pela Lei nº 12.513, de 2011, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de projetos e ações de assistência técnica e financeira (BRASIL, 2011).

No que diz respeito ao público prioritário, o programa buscava atender estudantes do ensino médio da rede pública (inclusive alunos da modalidade de Educação para Jovens e Adultos- EJA), trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudantes que tenham cursado o ensino médio em escolas da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral. A atuação proposta pelo PRONATEC previa a oferta de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional e cursos de educação

profissional técnica de nível médio (BRASIL, 2011), seguindo configuração e terminologias instituídas pela Lei Federal nº 11.741/2008.

O estudo de Deitos, Lara e Zanardini (2015) analisa a concepção de Educação Profissional que regeu a construção do Pronatec pelo Ministério da Execução. Segundo os autores, a teoria do programa reforçou o discurso sobre a importância central dos requisitos educacionais-profissionalizantes no aumento da renda e no ingresso e permanência nos postos de trabalho. Tal visão, por sua vez, reforça o discurso ideológico que direciona jovens e adultos desempregados a internalizar que a razão de sua situação social ou sua manutenção em postos de trabalho são associados, exclusivamente, ao processo de qualificação/profissionalização. Fala-se aqui de uma Educação Profissional voltada, quase que exclusivamente, para a questão de competências e qualificações para a viabilização de acesso a vagas de emprego (DEITOS, LARA e ZANARDINI, 2015). Ainda sobre esse ponto, análises sobre a execução do programa atestam o protagonismo da oferta de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional de curta duração, com carga horária que, muitas vezes, não ultrapassaram 160h, nivelando por baixo o conceito de qualificação (LIMA, 2018)

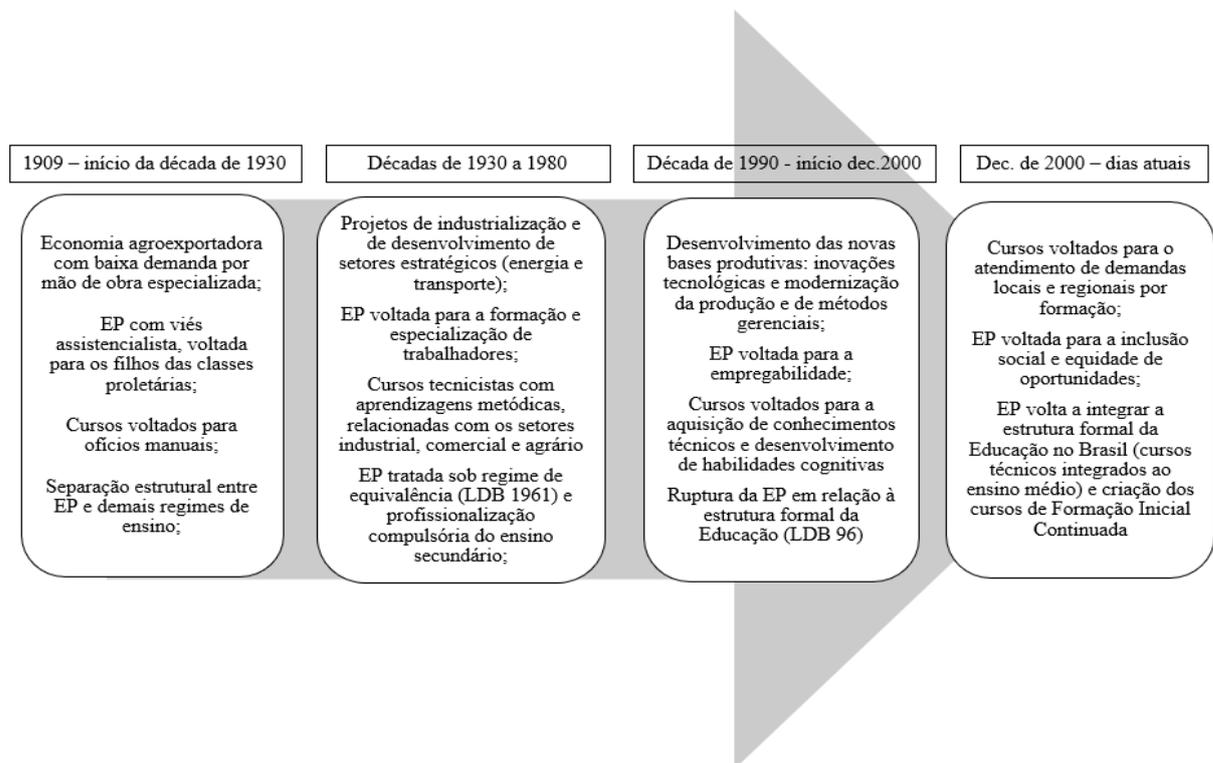
O segundo marco da década consiste na sanção da Lei nº 13.005, de 2014, que instituiu o Plano Nacional de Educação para o período de 2014 a 2024. No que tange à educação profissional, a modalidade de ensino é tratada no âmbito das diretrizes gerais “Art.2º (...) V- formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade” e das metas estabelecidas para o prazo de vigência do plano: “Meta 10- Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional” e “Meta 11- Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público” (BRASIL, 2014). Informações retiradas do site do Ministério da Educação², na aba “Situação das metas do PNE”, apresentam que, até os dias de hoje, 2,8% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA) se deram de forma integrada à educação profissional (meta até 2024: 25%) e o registro de 1.602.946 matrículas na Educação Profissional de nível médio (meta até 2024: 4.808.838), sendo 900.519 matrículas ofertadas pela rede pública (meta até 2024: 2.503.465).

² Plano Nacional de Educação em movimento. Disponível em: < <http://pne.mec.gov.br/>>. Acesso em: 29 de janeiro de 2021.

3.4 Marco analítico x Marco institucional-legal

Percebe-se, diante do resgate histórico aqui implementado, que variadas legislações e políticas (programas) auferiram diferentes formatos, objetivos e papéis à formação para o trabalho, direcionando-a em relação às demandas do setor produtivo, configurações do mercado de trabalho, rotinas de ensino-aprendizagem e articulação com demais regimes de ensino. A relação entre as concepções e os marcos analítico e institucional-legal da educação profissional, no Brasil, é sintetizada pela Figura 6, que consolida a construção conceitual e operacional da temática ao longo do tempo.

Figura 6 – Resumo da trajetória da Educação Profissional no Brasil



Fonte: Elaboração própria

Ao longo de trajetória resgatada no presente capítulo, as formas de organização e implementação das iniciativas voltadas para a educação profissional foram consideravelmente heterogêneas, implicando uma diversidade de currículos (setores agrícolas, industrial, serviços) e padrões de organização (áreas profissionais ou eixos tecnológicos). Faz-se necessário atentar, nesse caso, para a extensa e heterogênea rede de atores institucionais envolvidos na implementação da política, com a participação de instituições públicas (nas três esferas governamentais e mantenedoras privadas), paraestatais (Sistema S) e privadas, objeto do próximo capítulo.

4 REDE DE ATORES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL

A educação profissional e tecnológica tem sido requerida, pela literatura específica e segmentos da sociedade brasileira, como uma política pública nacional (de Estado), estratégica e fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Sua efetiva implementação, por sua vez, exige o alinhamento de formas de colaboração federativa e reclama por racionalidade e efetividade dos papéis do governo, em seus diferentes níveis, e das demais instituições envolvidas na temática, no sentido de possibilitar: a ampliação da cobertura da política, a articulação da educação profissional com a educação básica, a superação de práticas pedagógicas desagregadas e a oferta de formações apoiadas em evidências, conhecimentos científicos e inovações tecnológicas (MACHADO e VELTEN; 2013)

As iniciativas voltadas para a Educação Profissional, no Brasil, são executadas sob a égide de um arranjo institucional estabelecido por estratégias de gestão, planejamento, implementação, coordenação e acompanhamento e, por seu turno, compartilhado por atores de instâncias governamentais e diferentes instituições executoras que compõem a rede de atores envolvidos na temática (MANFREDI; 2017), configurando um tecido organizacional heterogêneo.

O presente capítulo, que tem como objetivo identificar os variados atores envolvidos na execução da política de educação profissional no Brasil, se propõe a apresentar esse tecido organizacional a partir de dois eixos: i) identificação, com base nos dados coletados pelo Censo Escolar da Educação Básica, da participação das esferas federal, estadual, municipal e privada no quantitativo de matrículas e no número de estabelecimentos ligados à oferta de cursos técnicos de nível médio; e ii) apresentação dos arranjos institucionais estabelecidos em torno dos principais programas nacionais voltados para a Educação Profissional, implementados de forma descentralizada a partir da segunda metade da década de 1990. Por fim, contextualizada a rede de atores envolvidos na política e sua atuação, têm-se uma análise de estudos e relatórios que avaliaram, em alguma medida, a implementação e os resultados da política de educação profissional desenvolvida por uma rede de instituições governamentais e não governamentais.

4.1 Atores estatais

É fundamental que a política de Educação Profissional seja orientada por um regime de colaboração entre as esferas públicas em vários níveis. Fala-se aqui da articulação existente entre MEC, instituições públicas de educação técnica e superior, que integram as redes federal,

estadual e municipal de ensino. O regime de colaboração, com inerente compartilhamento de papéis e encargos educacionais, é pensado para se chegar em soluções adequadas para desafios centrais ligados à política de Educação Profissional como: financiamento; necessidade de quadro específico de professores efetivos para atuar nos diversos cursos; existência de corpo técnico administrativo e equipes dirigentes especializadas e necessidade de infraestrutura física para a oferta de cursos (PACHECO, 2012).

4.1.1 Rede Federal

Como visto no capítulo anterior, considera-se a criação das 19 Escolas de Aprendizizes Artífices em diversos estados da Federação, em 1909, como a origem da rede federal de educação profissional no país. Tais escolas, em 1942, foram transformadas em Escolas Industriais e Técnicas, fruto do processo de vinculação do ensino industrial à estrutura de ensino do país, e, em 1959, foi iniciado o processo de conversão das mesmas para o regime de autarquias, com autonomia didática e gerencial, sob o nome de Escolas Técnicas Federais (BRASIL, 2010).

A partir de 1978, por meio da Lei Federal nº 6.545, têm-se a transformação das Escolas Técnicas Federais localizadas nos estados de Minas Gerais, Paraná e Rio de Janeiro, em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET), que passariam a ministrar, também, cursos voltados para o ensino superior. Em abordagem semelhante, a Lei Federal nº 8.948, em 1994, instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, estabelecendo a transformação gradativa do restante das Escolas Técnicas Federais.

Após sua trajetória centenária, a Rede Federal de Educação Profissional, enfim, é formalmente instituída em 2008. A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, também conhecida por Rede Federal, constitui um marco na ampliação, interiorização e diversificação da educação profissional e tecnológica no país. Integrante do sistema federal de ensino vinculado ao Ministério da Educação, a Rede Federal foi instituída pela reunião de um conjunto de instituições: I - Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (38); II - Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR; III - Centros Federais de Educação Tecnológica do Rio de Janeiro (CEFET- RJ) e de Minas Gerais (CEFET-MG); IV - Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (22); e V - Colégio Pedro II (BRASIL; 2008). A maior novidade trazida pela legislação é a criação dos Institutos Federais. Sob o regime jurídico de autarquias, os institutos foram criados como 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 (BRASIL, 2008)

Dados retirados do portal oficial do Ministério da Educação, considerando os respectivos campi associados aos Institutos Federais, apresentam que a Rede Federal era composta, 2019, por 661 unidades, distribuídas entre as 27 unidades federadas do país.

4.1.2 *Rede estadual*

Não existe um modelo único de gestão e organização nas redes estaduais de ensino profissional. Apesar da política de Educação Profissional ser regulada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a gestão da oferta dessa modalidade de ensino não se encontra, exclusivamente, vinculada às Secretarias Estaduais de Educação, à medida que pastas voltadas para a temática da Ciência e Tecnologia assumem esse papel em alguns entes da federação. Em outros estados, essa atribuição pode ficar a cargo também de outras secretarias, como a de Desenvolvimento Social, caso de Minas Gerais, como será visto adiante. Em alguns casos, percebe-se que a gestão e implementação da política ocorre no âmbito de órgãos da administração indireta dos entes, ficando a cargo de Centros de Ensino, Fundações e Institutos voltados para a temática da Educação Profissional (DIEESE, 2012).

Segundo Manfredi (2017), cada estado efetivou, historicamente, iniciativas próprias voltadas para a temática, no que diz respeito ao tratamento de demandas e contextos políticos e socioeconômicos próprios e, embora tenham se desenvolvido de maneira desigual, as escolas técnicas estaduais possuem uma importância significativa quanto as vagas de ensino ofertadas.

Recorrendo, mais uma vez, aos dados do portal oficial do Ministério da Educação, são listados como atores da política de Educação Profissional nos estados as instituições de ensino básico, técnico e superior mantidas pelo poder público estadual, pertencentes à administração direta e indireta, todas devidamente habilitadas para ofertar cursos técnicos.

4.1.3 *Rede municipal*

No nível municipal, a rede pública de educação profissionalizante, no passado, possuía um nível de atendimento bem aquém das demais esferas de poder. Tal realidade pode ser vista como consequência das disposições legais do sistema educacional brasileiro que, por sua vez, atribuía aos municípios uma maior atuação na educação infantil e fundamental. O cenário em

questão só foi alterado no final da década de 1990, sob influência da maior priorização e aumento dos incentivos governamentais para o desenvolvimento das políticas voltadas para a educação profissional, que perpassou, fortemente, pelo aumento da participação de iniciativas municipais na expansão dos serviços ofertados à população (MANFREDI; 2017).

No rol de atores municipais da política de Educação Profissional, da mesma forma como na esfera estadual, compõem a rede municipal de atores: as escolas públicas pertencentes à rede municipal de ensino e as instituições de ensino técnico e superior vinculadas à administração direta e indireta do poder municipal.

4.2 Atores não estatais

O setor privado sempre esteve envolvido nas iniciativas voltadas para a formação profissional. Sua atuação histórica se deu desde as iniciativas capitaneadas por congregações religiosas (escolas salesianas, por exemplo) até, finalmente, a participação do empresariado mantenedor de escolas profissionais livres. Os cursos ministrados por esses atores compreendem desde formações profissionais de curta duração (habilitação profissional) a cursos regulares de nível médio ou superior. Faz-se necessário destacar, no âmbito da atuação privada, a participação do chamado “Sistema S”, devido à sua importância e histórico protagonismo na temática, e das grandes empresas que investem na formação básica e profissional de seus colaboradores (MANFREDI; 2017).

Outrossim, para além do setor privado, faz-se imprescindível tratar da atuação de entidades que reproduzem interesses de determinados setores da sociedade e que exercem funções voltadas para o interesse público: escolas vinculadas a sindicatos de trabalhadores, ONGs e demais organizações populares. Embora numericamente sejam pouco expressivas no que diz respeito ao número de ações ofertadas e matrículas disponibilizadas, a atuação dessas entidades vem assumindo, nas últimas décadas, um papel cada vez mais relevante no âmbito da Educação Profissional no Brasil (MANFREDI; 2017).

4.2.1 Sistema S

O denominado “Sistema S” configura-se, atualmente, como uma rede paraestatal de Educação Profissional, organizada e gerida por instituições sindicais de representação empresarial e pelas federações e confederações do setor produtivo. Apesar da natureza privada,

as entidades que compõem o sistema são mantidas por recursos públicos e, mediante acordos³ pactuados junto ao governo federal, possuem regimentos que estabelecem a destinação de vagas gratuitas em cursos técnicos de formação inicial e continuada destinados a alunos e trabalhadores de baixa renda, empregados ou desempregados, em todo o país (MANFREDI; 2017). Compõem o sistema:

- no setor industrial: SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial) e SESI (Serviço Social da Indústria)
- no setor de comércio e serviços: SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial) e SESC (Serviço Social do Comércio)
- no setor agrícola: SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Agrícola)
- no setor de transporte: SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem de Transportes) e SEST (Serviço Social em Transportes)

Além dessas entidades, o Sistema S ainda abriga o SEBRAE (Serviço de Apoio à Pequena e Média Empresa e o recém-criado SESCOOP (Serviço Social das Cooperativas de Prestação de Serviços) (MANFREDI, 2017, p.122).

As instituições da rede representada pelo Sistema S possuem variados tipos de unidades educativas e serviços sociais como: centros de treinamento e escolas próprias; unidades móveis (caminhões e furgões) para a realização de cursos e prestação de serviços; centros de atendimento médico e social; postos de atendimento ao trabalhador; e os chamados “estabelecimentos-escola” (hotéis, restaurantes, salões de beleza, entre outros) que são utilizados para ações de formação profissional (MANFREDI; 2017).

Os variados serviços nacionais de aprendizagem promovem um rol bastante diversificado de políticas e atividades voltadas para o campo da Educação Profissional, de forma presencial ou à distância, abrangendo os três níveis de ensino profissional estabelecidos pela Lei nº 11.741 de 2008: (1) formação inicial e continuada (básico), com cursos de aprendizagem, educação para o trabalho, qualificação, especialização, atualização e aperfeiçoamento profissional; (2) cursos técnicos de nível médio, com estrutura modular e voltados para determinadas áreas tecnológicas e para a formação de profissionais segundo requisitos exigidos pelo mercado de trabalho; e (3) formações tecnológicas de nível superior, em nível de graduação (bacharelado e tecnólogo), pós graduação e especialização (MANFREDI, 2017).

³ Firmados em 2008 (decretos assinados pelo presidente da República), para ampliar e democratizar o acesso à educação profissional de qualidade. As disposições preveem que as entidades cumpram o denominado Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG), com previsão de chegar, de forma gradativa, à aplicação de até dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados (CASSIOLATO; GARCIA; 2014)

No que diz respeito à atuação específica dos principais atores pertencentes à rede dos serviços nacionais de aprendizagem, se tratando da Educação Profissional, o Quadro 2 sintetiza as atribuições legais e funcionais das instituições:

Quadro 2 - Ações de Educação Profissional no âmbito do serviço nacional de aprendizagem

Instituição	Criação	Competências legais	Principais atuações
SENAI	1942 (Decreto-Lei nº 4.048)	Organizar e administrar, em todo o país, escolas de aprendizagem para industriários	Formação da força de trabalho para os mais variados setores empresariais, notadamente para cadeias produtivas do setor industrial. São exemplos de cursos ofertados pela instituição: automobilística, construção civil, mecânica, metalurgia e processos industriais.
SENAC	1946 (Decreto - Lei nº 8.621)	Organizar e administrar, no território nacional, escolas de aprendizagem comercial.	Formação da força de trabalho voltada para o setor comercial. São exemplos de cursos ofertados pela instituição: comércio, comunicação, design, turismo e hospitalidade, idiomas estrangeiros e informática.
SENAR	1991 (Lei nº 8.315)	Organizar, administrar e executar em todo o território nacional o ensino da formação profissional rural e a promoção social do trabalhador rural, em centros instalados e mantidos pela instituição ou sob forma de cooperação, dirigida aos trabalhadores rurais.	Treinamentos e formação profissional rural para atividades ligadas à agricultura, pecuária, agroindústria, silvicultura. Para além, são ofertados cursos voltados para o artesanato e para a promoção social no meio rural (organização comunitária, majoritariamente).
SEST SENAT	1993 (Lei nº 8.706)	Gerenciar, desenvolver, executar, direta ou indiretamente, e apoiar programas voltados à aprendizagem do trabalhador em transporte rodoviário e do transportador autônomo	Formação de profissionais nas áreas de transporte de cargas, passageiros e produtos complexos
SEBRAE	1990 (Decreto nº 99.570)	Planejar, coordenar e orientar programas técnicos, projetos e atividades de apoio às micro e pequenas empresas, em conformidade com as políticas nacionais de desenvolvimento, particularmente as relativas às áreas industrial, comercial e tecnológica	Formações ligadas ao empreendedorismo: controle de qualidade, gestão técnico-financeira, inovação

Fonte: Elaboração própria., baseado em BRASIL, 1942; BRASIL, 1946; BRASIL, 1990; BRASIL, 1991; BRASIL, 1993; MANFREDI, 2017.

Cabe ressaltar que, apesar de serem atores institucionais chave para o exitoso processo de ampliação as iniciativas de educação profissional, as formações implementadas no âmbito do Sistema S são frequentemente alvo de contestações por parte da literatura específica, tendo em vista sua eminente orientação tecnicista e seu forte direcionamento para necessidades do mercado de trabalho e cadeias produtivas. Sob essa perspectiva, a formação fornecida reforça uma visão disciplinadora do capital, ideologicamente voltada para a ótica patronal (MANFREDI; 2017).

4.2.2 As escolas técnicas e instituições de ensino superior pertencentes ao setor privado

O setor privado historicamente marcou presença na construção da política de Educação Profissional no Brasil. Escolas profissionais mantidas por congregações religiosas, como as escolas salesianas, e pelo setor empresariado (escolas livres) ministraram, ao longo da trajetória, cursos profissionalizantes de curta (habilitação e qualificação profissional) e longa duração (cursos técnicos de nível médio e superior), em que os alunos acessavam mediante pagamento pelos serviços prestados (MANFREDI, 2017).

No que diz respeito à oferta pública, escolas técnicas de nível médio e Instituições de Ensino Superior (IES) particulares constam no rol de instituições aptas a realizar a oferta de vagas em cursos de educação profissional técnica de nível médio (cursos técnicos) homologadas pelo MEC. Destaca-se, nesse sentido, a abertura dada pela Portaria MEC nº160/2013, que dispõe sobre o processo de habilitação e adesão de tais instituições às iniciativas Bolsa-Formação Estudante e FIES Técnico, no âmbito do Pronatec, que por sua vez possibilitou o acesso a recursos públicos para a oferta na forma subsequente dos cursos de Educação Profissional Técnica de Nível Médio (BRASIL, 2013).

4.2.3 Educação promovida por empresas

Empresas privadas, nacionais e multinacionais, implementam iniciativas próprias de treinamento e capacitação para o trabalho. Identificam-se, nesse caso, ações voltadas para o próprio quadro funcional da empresa, com finalidades de treinamento, reciclagem e atualização profissional e, para além dos domínios da instituição, são destacadas algumas iniciativas voltadas para o aprimoramento da escolaridade de jovens e adultos, sejam familiares de seus trabalhadores ou mesmo para o público em geral (MANFREDI, 2017)

Grandes grupos financeiros privados (Bradesco, Santander e Itaú), importantes montadoras automobilísticas (Volkswagen e Fiat) e algumas empresas do setor químico e petroquímico aparecem como importantes atores privados que estimulam e implementam ações voltadas para a educação profissional no Brasil, com a existência, em alguns casos, de centros físicos e plataformas virtuais próprias para a execução dos programas de formação. (MANFREDI, 2017).

4.2.4 As entidades da sociedade civil

Ao longo da trajetória da Educação Profissional no Brasil, diferentes organizações e grupos da sociedade civil vivenciaram momentos de aproximação e distanciamento para com o Estado, relação essa sempre pautada pela combinação de interesses de grupos sociais e pelo grau de abertura da máquina estatal. Associações religiosas, civis e sindicais organizaram e desenvolveram, em meio às atividades associativas e educativas, ações voltadas para a formação profissional nos círculos. Faz-se mister destacar, nesse caso, a importante atuação das entidades sindicais a partir da década de 1990, período em que tiveram maior acesso a recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) para o desenvolvimento de programas de formação em âmbito nacional e, por conseguinte, passaram a ser consideradas como atores relevantes no campo, com destaque para a Central Única dos Trabalhadores (CUT), a Força Sindical (FS) e o Comando Geral dos Trabalhadores (CGT) (MANFREDI; 2017).

Igualmente importante, têm-se o significativo crescimento da atuação das Organizações Não Governamentais (ONG) na temática da Educação Profissional. A partir de 1990, também com recursos oriundos do FAT e implementados no âmbito do Planfor (Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador), as ONGS passaram a integrar a rede de atores ofertantes de ações de formação profissional. Não obstante, para além das iniciativas financiadas e formuladas pelo poder público, algumas entidades executaram ações próprias, mediante subsídios de fundações privadas como a Fundação Itaú, Anistia Internacional, Unicef e ONU. No geral, a atuação das entidades do Terceiro Setor estava prioritariamente voltada para o trabalho cooperativo e produção associada e para o atendimento dos grupos sociais historicamente negligenciados pelas ações de formação, afastando-se, dessa forma, das capacitações voltadas para o atendimento das necessidades do mercado de trabalho convencional (MANFREDI; 2017).

4.3 Os dados da política de Educação Profissional sob a perspectiva das redes de implementação

A ampliação do leque de atores envolvidos no campo da educação profissional promoveu a construção de arranjos institucionais para a gestão e, principalmente, para a implementação das políticas públicas voltadas para a temática. Tal realidade, fruto do processo de descentralização político administrativa e, segundo Manfredi (2017), aplicado à formação profissional, de forma mais efetiva, a partir da segunda metade da década de 1990, consolidou o maior envolvimento das administrações estaduais e municipais, da sociedade civil, das entidades para estatais e do setor privado no âmbito dos serviços disponibilizados à população.

A presente seção faz uso de duas estratégias para o processo de identificação das instituições e redes responsáveis pela implementação da política de Educação Profissional no Brasil: i) a análise dos dados coletados no âmbito do Censo Escolar da Educação Básica, no período de 2001 a 2019; e ii) a consolidação dos dados disponíveis sobre a execução dos programas nacionais da temática, a partir de 1995.

Importante esclarecer que as abordagens apresentam diferentes valores no que diz respeito ao número de matrículas registradas ao longo do período compreendido (1995-2019). Tal divergência reside, principalmente, no fato de que os dados do Censo Escolar não contabilizam a oferta dos cursos de Formação Inicial Continuada-FIC ou qualificação profissional (MORAES E ALBUQUERQUE, 2019), retratando, assim, apenas as ofertas de cursos técnicos de nível médio (FIGURA 7). No entanto, mais importante do que analisar os dados de execução, as abordagens escolhidas permitem o entendimento do peso de cada rede institucional frente à execução total da política.

Figura 7 – Modalidades da EPT abarcadas nos levantamentos realizados



Fonte: Elaboração própria

4.3.1 A Rede de EPT pelos dados do Censo Escolar da Educação Básica

O Censo Escolar é tido como o mais importante levantamento estatístico da educação básica no Brasil, que reúne informações estatístico-educacionais para a realização de análises,

diagnósticos e avaliações sobre as diferentes etapas e modalidades, entre as quais está inclusa a Educação Profissional e Tecnológica (MORAES E ALBUQUERQUE, 2019).

Reconhecendo o papel fundamental do Censo Escolar para a organização e avaliação da educação no Brasil, Moraes e Albuquerque (2019) esclarecem que os números totais da Educação Profissional e Tecnológica não podem ser obtidos pela referida pesquisa censitária. Os autores apresentam como principais inconsistências: i) a forma como a contagem se realiza (em único momento de coleta, no 1º semestre), desconsiderando, assim, as matrículas realizadas no segundo semestre; ii) as categorias selecionadas à estruturação dos dados (seriada e anual), incompatível com o regime de matrícula (por curso, não por turma); e iii) a não contabilização dos cursos de qualificação profissional (FIC).

Apesar das limitações supracitadas, Moraes e Albuquerque (2019) analisaram o número de estudantes na educação profissional e tecnológica de nível básico a partir da soma de matrículas das etapas de ensino constantes na seção do Censo Escolar que trata da Educação Profissional. Tal estratégia de contabilização será aplicada no âmbito da presente dissertação.

Tomando por referência a variável “etapa de ensino” do Censo Escolar da Educação Básica, selecionaremos as seguintes ofertas: cursos técnicos integrados, concomitantes, subsequentes, integrados à EJA; ensino médio normal magistério, EJA ensino fundamental Projovem Urbano, cursos FIC integrados à EJA de nível fundamental e de nível médio (MORAES E ALBUQUERQUE, 2019, p.30)

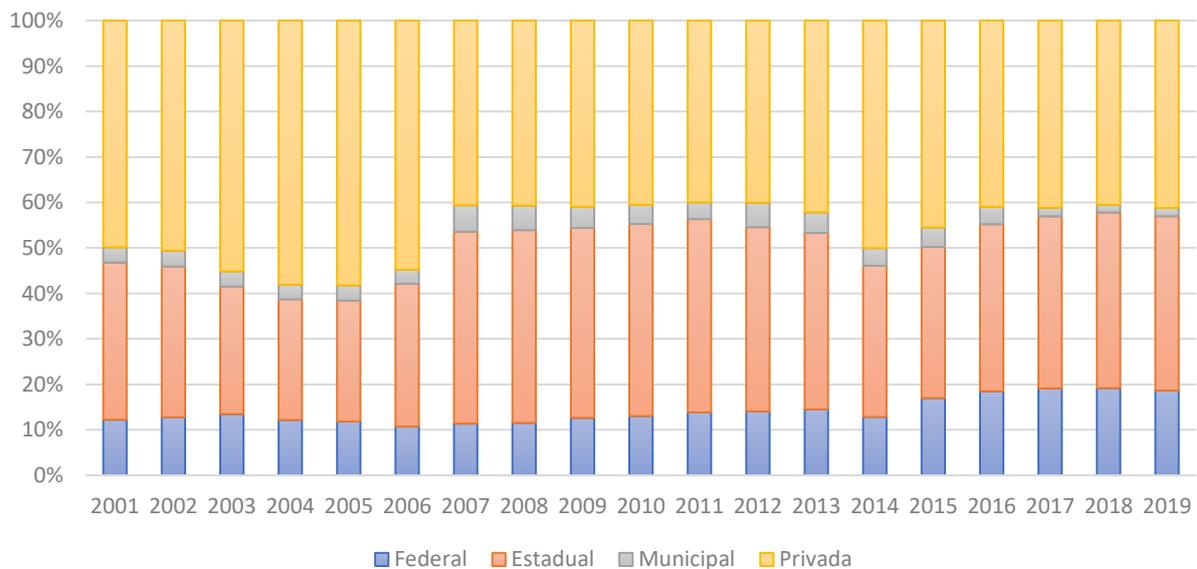
Cabe ressaltar que, para fins de atendimento aos objetivos do estudo, os dados extraídos serão analisados sob a luz das diferentes dependências administrativas consideradas pelo Censo Escolar, sendo elas:

- **Federal:** constituída pelas instituições pertencentes ou vinculadas ao nível federal de governo
- **Estadual:** constituída pelas instituições pertencentes ou vinculadas ao nível estadual de governo;
- **Municipal:** constituída pelas instituições pertencentes ou vinculadas ao nível municipal de governo;
- **Privada:** constituída por instituições privadas, filantrópicas, comunitárias e paraestatais (Sistema S, em sua maioria)

4.3.1.1 Número de Matrículas

No período de 2001 a 2019, constata-se um aumento de 312% no número de matrículas registradas, passando de 462.258 (2001) para 1.914.749 (2019). As instituições pertencentes aos governos estaduais e as instituições privadas foram responsáveis por 77% ~ 86% do número de matrículas registradas no período de 2001 a 2019, despontando como principais atores responsáveis pela oferta de cursos técnicos de nível médio. Em relação às demais dependências administrativas, percebe-se um gradual processo de crescimento da participação da esfera federal e, em contrapartida, a perda de espaço da esfera municipal em termos de sua importância para a oferta de cursos técnicos de nível médio no Brasil. O peso de cada dependência no número de matrículas pode ser observado no Gráfico 1, a seguir:

Gráfico 1- Matrículas por dependência administrativa- Cursos técnicos de nível médio. Brasil (2001-2019)



Fonte: INEP/MEC

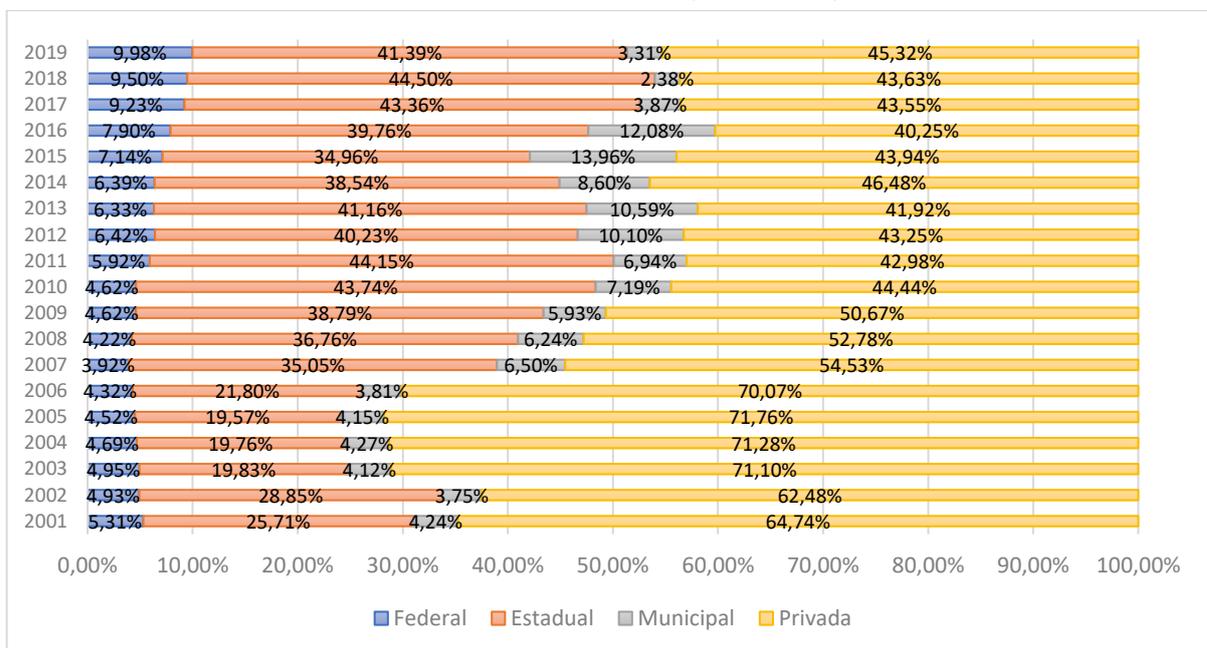
4.3.1.2 Número de estabelecimentos da Educação Profissional

Quanto ao número de estabelecimentos envolvidos na oferta dos cursos técnicos, registrados no Censo Escolar da Educação Básica, 6.410 instituições constituem a rede de atores ofertantes, um aumento de 174% em relação aos 2.334 estabelecimentos identificadas no primeiro ano do período em análise (2001).

O Gráfico 2 traz a participação de cada dependência no rol de estabelecimentos voltados para a implementação dos cursos. Conforme esperado, a partir da análise dos dados referentes às matrículas, as dependências “privada” e “estadual” apresentam maior participação no

número total de estabelecimentos do ensino profissional. Apesar de dobrar sua participação no período de 2012 a 2016, a esfera municipal apresentou leve queda em sua participação no número de estabelecimentos, quando comparado o primeiro ano de análise (2001) e o último ano com dados disponíveis (2019). No que diz respeito à Rede Federal, percebe-se um aumento consistente na participação dos estabelecimentos sob sua jurisdição perante o número total registrado, fruto, em alguma medida, dos efeitos da Lei nº 11.195, de 18 de novembro de 2005, que revogou a proibição de criação de novas unidades de ensino profissional federais prevista no § 5º do Art. 3º da Lei nº 8.948, de 8 de dezembro de 1994.

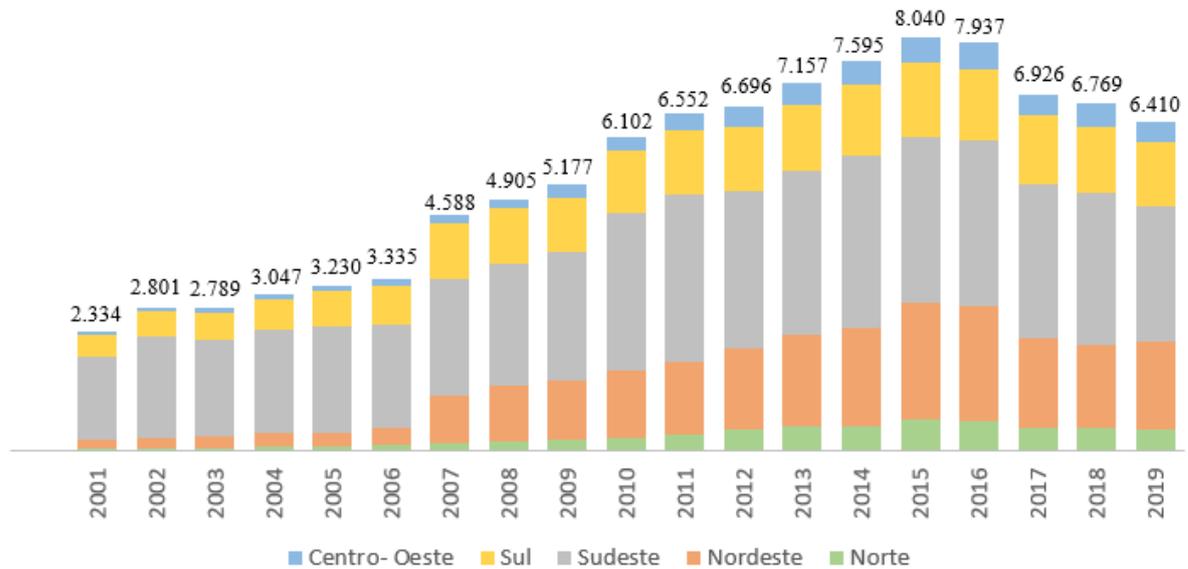
Gráfico 2 - Número de estabelecimentos da educação profissional, por dependência administrativa. Brasil (2001-2019)



Fonte: INEP/MEC

Importante atentar para a distribuição dos estabelecimentos de Educação Profissional nas divisões regionais do Brasil, no sentido de compreender a organização da rede de atores ao longo do território nacional. Nesse sentido, o Gráfico 3 consolida a trajetória da distribuição geográfica dos estabelecimentos no período de 2001 a 2019.

Gráfico 3 - Estabelecimentos de educação profissional, em nível técnico, por região. Brasil (2001 – 2019)



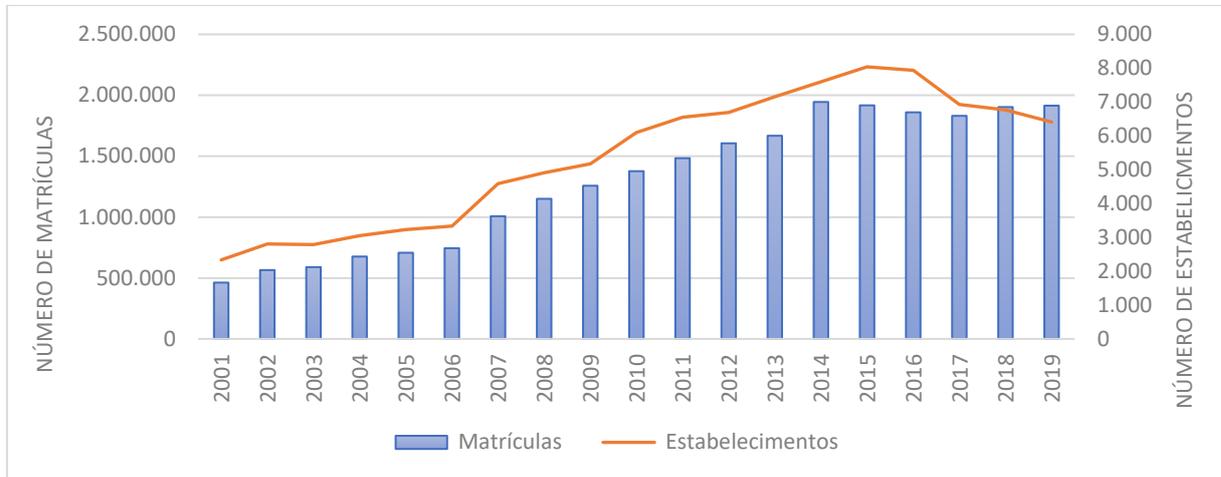
Fonte: INEP/MEC

Ao analisar os dados expostos, percebe-se um importante processo de desconcentração na distribuição dos estabelecimentos ofertantes pelas cinco divisões regionais do Brasil. Resultado desse processo, a região Sudeste, que no início do período de análise abrigava 68,81% dos estabelecimentos ofertantes de educação profissional em nível médio, passou a representar 41,12% do número total registrado em 2019. Fala-se aqui de uma melhor distribuição não pela transferência de unidades outrora instaladas na região Sudeste, mas sim pela constituição de novas unidades ou novas instituições ofertantes no âmbito das demais regiões. Ressalta-se, nesse caso, a evolução do número de estabelecimentos localizados na região Nordeste, que passou de 7,11% do total registrado em 2001 para 26,37%, pegando-se o último ano do período (2019). Avanços menores, porém, também importantes, são vistos analisando o crescimento da participação da região Norte, de 2,10% em 2001 para 6,68% em 2019, e Centro-Oeste, de 2,66% em 2001 para 6,01%. Por fim, a participação da região Sul no número total de estabelecimentos do setor se manteve estável durante o período de 2001(19,32%) a 2019 (19,83%).

Tratadas conjuntamente, percebe-se que a evolução do número de matrículas de educação profissional em nível médio foi acompanhada, em grande parte de sua trajetória, pelo aumento do número de estabelecimentos responsáveis pela oferta do referido ensino. Da mesma forma, no triênio 2015-2017, a queda no número de matrículas foi acompanhada pela diminuição do número de estabelecimentos ofertantes. Apenas nos últimos dois exercícios

(2018 e 2019) as variáveis apresentaram comportamentos divergentes, com o aumento no número de matrículas e a diminuição do número de estabelecimentos.

Gráfico 4 - Número de matrículas x número de estabelecimentos. Brasil (2001 a 2019)



Fonte: INEP/MEC

O gráfico acima nos permite considerar que a expansão do número de matrículas foi positivamente influenciada pelo aumento do número de estabelecimentos criados ou certificados para atuarem na oferta de educação profissional em nível médio. Para além disso, a melhor distribuição dos estabelecimentos pelas regiões do país contribui para uma provisão mais democrática e abrangente da política de Educação Profissional em nível técnico de ensino médio. Com uma gama maior de atores aptos a receber e executar recursos, a política encontrou amparo estrutural para o aumento do quantitativo de vagas disponibilizadas à população, fato este de grande importância para a consolidação de um ensino historicamente alijado em relação aos demais.

4.3.2 A Rede de EPT no âmbito dos programas nacionais voltados para a educação profissional: PLANFOR, PNQ e PRONATEC

Eximindo-se de análises aprofundadas sobre a efetividade e os resultados da atuação das redes institucionalizadas, serão pautadas as inovações trazidas pela implementação descentralizada das principais políticas de educação profissional das últimas décadas no Brasil: duas delas sob jurisdição do Ministério do Trabalho (PLANFOR e PNQ) e uma construída no âmbito do Ministério de Educação (PRONATEC).

4.3.2.1 PLANFOR (1995-2002)

O Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (Planfor) se propôs a democratizar o acesso dos trabalhadores à qualificação, e com ele inicia-se a implementação de uma política de formação de forma articulada, caracterizada pela descentralização e pelo estabelecimento de parcerias com as esferas estadual e municipal, com a sociedade civil e com o setor privado, de forma que ficaria a cargo do nível federal o papel de coordenação e fomento às iniciativas que se dariam em nível local. No formato em questão, grande parte das atribuições gerenciais foram transferidas para as administrações estaduais, juntamente com a alocação de maiores montantes financeiros oriundos do FAT (BULHÕES, 2004).

Para sua implementação, foram estruturados dois mecanismos de gestão e implementação: i) os Planos Estaduais de Qualificação (PEQ), elaborados pelas Secretarias Estaduais de Trabalho, homologados nas Comissões Estaduais e Municipais de Trabalho e executados pela rede de Educação Profissional local, com recursos do FAT e mediante convênios entre o estado a União; e ii) as Parcerias Nacionais e Regionais (PARCs), com organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, fundações, instituições de ensino superior e técnico privadas e até entidades internacionais, que comprovem experiência, especialização, competência gerencial e infraestrutura adequadas às ações previstas, com recursos repassados mediante celebração de convênios e contratos (MANFREDI, 2017).

Nesse cenário, cabia ao Ministério do Trabalho, órgão responsável pela gestão da política, atuar na supervisão, acompanhamento e avaliação das atividades executadas nos instrumentos formalizados junto às instituições executoras, visando garantir a eficiência, eficácia e efetividade social das ações programadas, além da conformidade e integridade na aplicação dos recursos, do ponto de vista contábil-financeiro, no sentido de possibilitar aprimoramentos, correções e redirecionamentos de repasses e metas de atendimento previstas para os exercícios subsequentes (BRASIL, 1996).

No período entre 1995 e 2002, um montante superior a R\$ 2 bilhões do Fundo de Amparo ao Trabalhador- FAT foram destinados a mais de 2 mil entidades executoras, com expressiva maioria do setor privado, incluindo segmentos empresariais, sindicais e comunitários (CÊA, 2006). A autora, após constatar o protagonismo do setor privado no recebimento de recursos públicos e no número de atendimentos realizados no âmbito do plano, sintetiza a relação construída para a execução descentralizada da iniciativa:

Essa condição de política pública renovada parte de uma nova relação entre Estado estrito senso e sociedade civil, pautada na descentralização das ações, propiciada pela distribuição de um fundo público específico, o FAT, configurando uma espécie de “terceirização” das políticas públicas. Na linguagem da Reforma Gerencial, o Planfor

representa uma exemplar experiência de constituição do espaço semipúblico, supostamente considerado a meio caminho entre o público e o privado, entre o Estado estrito senso e o mercado (CÊA, 2006, p.414).

4.3.2.2 PNQ (2003-2010)

A partir de 2003, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O novo plano, por sua vez, pretendia imprimir novas orientações para as políticas da temática, de maneira a redefinir públicos prioritários, novas matrizes político-institucionais, estruturas de gestão e monitoramento e novos critérios para o repasse de recursos e estabelecimento de contrapartidas (MANFREDI, 2017). O PNQ atuou por meio de três tipos de instrumentos: os Planos de Qualificação Territorial (PlanTeQ), que contemplavam projetos e ações de qualificação social e profissional e eram executados sob gestão das Secretarias Estaduais de Trabalho (e congêneres) e arranjos municipais, abarcando consórcios e secretarias municipais; os Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), voltados para a elaboração de estudos, pesquisas, materiais técnico-didáticos, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, por entidades de comprovada especialidade competência técnica e capacidade de execução; e os Planos Setoriais de Qualificação (PlanSeq), instrumentos complementares aos PlanTeQs voltados para atendimento transversal e concertado de demandas estruturantes ou setorializadas de qualificação, podendo ser propostos por órgãos da Administração Pública Federal, secretarias estaduais ou municipais de trabalho, centrais e confederações sindicais, sindicatos locais, federações e confederações patronais, empresas públicas e privadas (CODEFAT,2003).

A operacionalização descentralizada das atividades, sob essa perspectiva, foi instrumentalizada a partir de convênios com as Secretarias Estaduais e Municipais de Educação, instituições de educação profissional, entidades da sociedade civil (centrais sindicais, principalmente) e demais entidades do setor privado (MANFREDI; 2017). A Resolução CODEFAT nº 333, de 2003, institui o PNQ e estabelece critérios para transferências de recursos do FAT para a execução das atividades, estabeleceu como entidades passíveis de firmar convênios e demais instrumentos legais para a execução de programas e projetos:

- I – secretarias estaduais ou municipais de trabalho, arranjos institucionais municipais ou equivalentes de municipal que tenham a responsabilidade em seu território pelas ações de qualificação social e profissional;
- II – escolas técnicas públicas, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional;
- III- serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

IV – centrais sindicais, confederações empresariais e outras entidades representativas de setores sociais organizados, através de seus órgãos específicos de qualificação social ou profissional: escolas, institutos, fundações ou outros;

V – Universidades definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade;

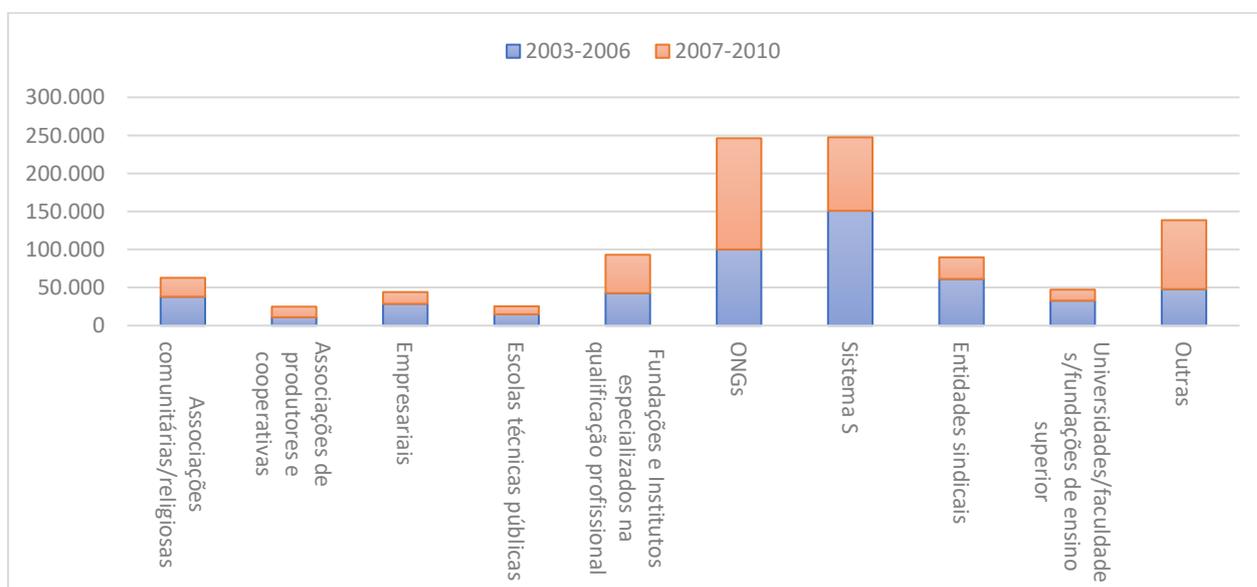
VI – fundações, institutos, escolas comunitárias rurais e urbanas e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional; e

VII – organizações não governamentais e seus consórcios com (CODEFAT ,2003)

As ações do PNQ, para cada modalidade, eram executadas por meio da celebração de instrumento entre a entidade proponente e o MTE (concedente). As contratações realizadas por entidades que integrem a administração pública e por entidades privadas deveriam observar, de forma criteriosa e obrigatória, as disposições legais que regulamentam licitações e contratos da Administração Pública. Às entidades contratadas para a implementação das ações, era exigido o atendimento a requisitos de habilitação jurídica, regularidade fiscal, o cumprimento da legislação trabalhista e atendimento aos critérios de qualificação técnica, entre eles: comprovação de possuir instalações físicas e pessoal técnico especializado adequados, histórico da entidade em atividades de qualificação e atestados de capacidade técnica fornecidos por pessoa jurídica de direito público ou privado (CODEFAT, 2003).

No que diz respeito às entidades ofertantes, no período de 2003 a 2010, os cursos sob a égide do PNQ foram ministrados por instituições públicas e privadas (não governamentais), com destaque para o Sistema S e as ONGs, responsáveis por quase 50% do número de educandos inscritos nos cursos do PNQ (DIEESE, 2011)

Gráfico 5 - Número de educandos inscritos nos cursos do PNQ, por tipo de instituição executora. Brasil 2003-2010



Fonte: DIEESE, 2011

Para fins de orientação, coordenação e avaliação da implementação do PNQ, eram previstas ações de capacitação de gestores de entidades conveniadas e executoras, realização de seminários para troca de experiências e boas práticas pedagógicas e gerenciais, atividades de intercâmbio e divulgação de metodologias e tecnologias de qualificação profissional e a organização de seminários anuais de avaliação. Se tratando dos mecanismos de controle, o Ministério do Trabalho contava com a mobilização das Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego - SRTE para que, dentro de suas competências legais, atuassem no acompanhamento e fiscalização das ações do PNQ realizadas no âmbito das respectivas unidades da federação. Nesse cenário, as entidades conveniadas deveriam subsidiar as Superintendências de informações e documentações necessárias ao desempenho de suas atribuições (CODEFAT, 2003).

4.3.2.3 PRONATEC (2011 -2019)

Criado em 2011, o Pronatec deu continuidade às políticas de expansão da educação profissional ao combinar um conjunto diversificado de iniciativas preexistentes e inovações na ampliação de infraestrutura de ensino (expansão da rede federal), no suporte técnico-financeiro e articulação com atores governamentais, estados e municípios, e não governamentais, com vistas a ampliar o acesso à Educação Profissional no Brasil (CASSIOLATO e GARCIA; 2014).

O PRONATEC foi estruturado sob a égide um arranjo político-institucional complexo. Ao contrário dos programas anteriores, coordenados pela pasta voltada para o do trabalho, com o Pronatec tem-se uma inflexão para pensar a educação profissional a partir do Ministério da Educação. A ambição do desenho da iniciativa exige uma atuação: (1) direta pela SETEC/MEC, no que diz respeito à coordenação das atividades; (2) desconcentrada pelos institutos federais, realizando o credenciamento e a supervisão dos atores institucionais, principalmente privados, que atuam sob sua área de jurisdição; e (3) descentralizada pelos governos estaduais e municipais e mediante parcerias com o Sistema S e demais entidades não governamentais. Fala-se aqui de um arranjo que prevê a necessidade de articulação em diferentes níveis estratégicos: intragovernamental, ao levantar e organizar a demanda de diferentes ministérios por ações de qualificação e educação profissional; intergovernamental, na relação com demais entes federativos, mediante mecanismos de suporte técnico e financeiro para a execução das atividades (estruturação física e aporte de recursos da Bolsa-Formação); externa, com o Sistema S, atores privados e organizações da sociedade civil, que recebem investimentos e recursos públicos para a oferta de cursos à população (CASSIOLATO e GARCIA, 2014).

Em termos de implementação da política, destaca-se, no âmbito do Pronatec, a criação das Bolsas-Formação (Estudante e Trabalhador) como instrumentos de transferência de recursos financeiros⁴ às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas (federal, estadual e municipal), dos serviços nacionais de aprendizagem, universidades e fundações públicas e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica. Os repasses são destinados à oferta gratuita, por parte das instituições, de cursos de educação profissional técnica de nível médio - nas formas concomitante, integrada ou subsequente (Bolsa-Formação Estudante) - de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (Bolsa-Formação Trabalhador). Para receber os recursos, as instituições ofertantes deveriam: i) aderir ao Pronatec, mediante termo de adesão; ii) habilitar-se perante o Ministério da Educação, atendendo aos índices de qualidade acadêmica e a outros requisitos estabelecidos pelo ministério; e iii) garantir aos beneficiários de Bolsa-Formação acesso a sua infraestrutura educativa, recreativa, esportiva e cultura (BRASIL,2011).

No primeiro momento, a regulamentação da modalidade Bolsa Formação se deu por meio de Resoluções do Conselho Deliberativo do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os instrumentos legais estabeleceram, de forma específica em relação a cada caso (Quadro 3), as relações existentes entre a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, o FNDE e as instituições passíveis de recebimento de recursos para a oferta de vagas.

Quadro 3 - Resoluções FNDE Bolsa Formação PRONATEC

Resolução	Ementa	Agentes e principais atribuições
Resolução/CD /FNDE nº 61, de 11 de novembro de 2011	Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros para a oferta de bolsas-formação em cursos de educação profissional e tecnológica vinculados aos serviços nacionais de aprendizagem, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2011.	SETEC: orientar, coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar implementação das ações do Programa; FNDE: realizar, sob solicitação da SETEC/MEC, as transferências de recursos financeiros a cada um dos parceiros ofertantes; Serviços Nacionais de Aprendizagem: ofertar e ministrar cursos técnicos e de formação inicial e continuada no âmbito da bolsa-formação do Pronatec

⁴ Os valores das bolsas-formação repassados às instituições correspondem ao custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço

Resolução/CD /FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011	Estabelece critérios e procedimentos para a descentralização de créditos orçamentários às instituições da rede federal de educação profissional, científica e tecnológica visando a oferta de bolsas-formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec.	SETEC: orientar, coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar implementação das ações do Programa; FNDE: realizar, sob solicitação da SETEC/MEC, as transferências de recursos financeiros a cada um dos parceiros ofertantes; Instituições da Rede Federal: ofertar e ministrar cursos técnicos e de formação inicial e continuada no âmbito da bolsa-formação do Pronatec
Resolução/CD /FNDE nº 23, de 28 de junho de 2012 ⁵	Estabelece orientações, critérios e procedimentos para a transferência de recursos financeiros ao Distrito Federal e aos Estados, por intermédio dos órgãos gestores da educação profissional e tecnológica, visando à oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), bem como para a execução e a prestação de contas desses recursos, a partir de 2012.	SETEC: orientar, coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar implementação das ações do Programa; FNDE: realizar, sob solicitação da SETEC/MEC, as transferências de recursos financeiros a cada um dos parceiros ofertantes; Estados/Distrito Federal: ofertar as vagas pactuadas por conta própria e instruir as unidades de sua rede sobre as normas e procedimentos relativos à oferta de vagas para a Bolsa-Formação do Pronatec
Resolução/CD /FNDE nº 30, de 5 de julho de 2013	Estabelece procedimentos para o pagamento da Bolsa-Formação Estudante às mantenedoras de instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio, ofertada na forma subsequente, no âmbito do Pronatec.	SETEC: orientar, coordenar, acompanhar, monitorar e avaliar implementação das ações do Programa; FNDE: realizar, sob solicitação da SETEC/MEC, as transferências de recursos financeiros a cada um dos parceiros ofertantes; Instituições privadas: ofertar e ministrar cursos técnicos de nível médio subsequente

Fonte: Elaboração Própria,

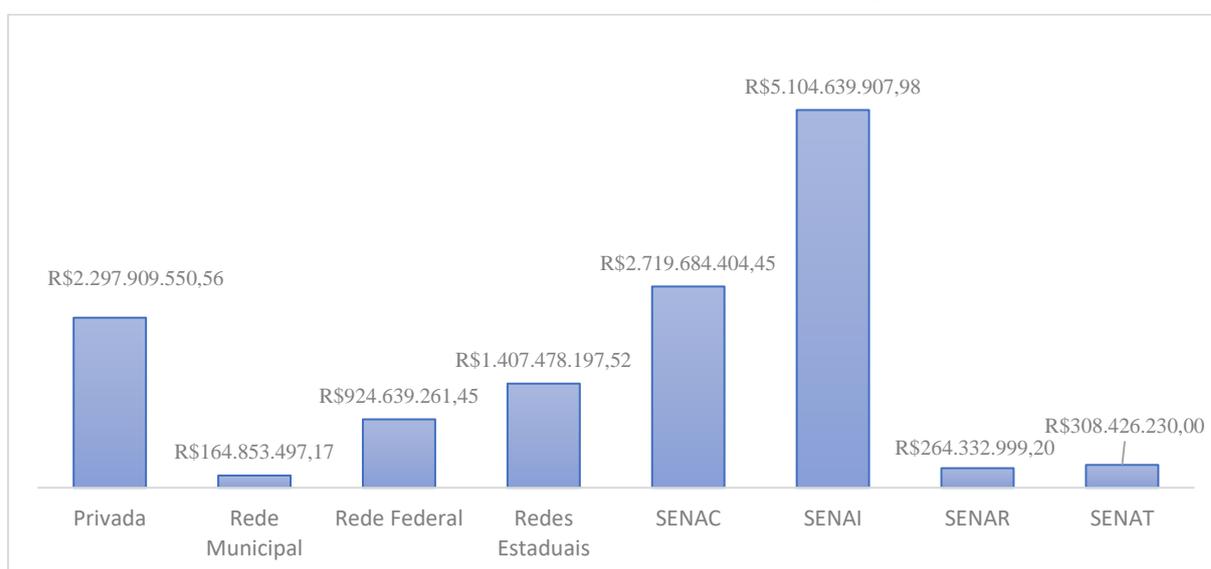
Em 2015, o Ministério da Educação, por meio da Portaria nº 817, consolidou as regulamentações referentes à execução da Bolsa Formação no âmbito do Pronatec. A norma detalha os objetivos, públicos prioritários, modalidades de cursos e demais pontos relacionados às despesas contempladas pelo repasse dos recursos às instituições, em atendimento ao Art. 4º, § 1º, da Lei de criação do Programa (Lei nº 12.513/2011). Em relação aos denominados “agentes da Bolsa Formação”, a Portaria inova com a inserção das fundações públicas dedicadas

⁵ Os municípios foram inseridos no rol de agentes a partir da Resolução/CD/FNDE nº 8, de 20 de março de 2013, que atualizou a Resolução/CD/FNDE nº 23/2012.

à educação profissional e tecnológica, inclusive aquelas de direito privado, como parceiros ofertantes de vagas e, nesse caso, passíveis de recebimento de recursos do FNDE (MEC, 2015).

Os Gráficos 6 e 7 apresentam a distribuição dos recursos e das matrículas efetuadas no âmbito dos diferentes parceiros ofertantes, de 2011, ano de criação do programa, até os dias de hoje. Os dados são oriundos de consulta cadastrada no Sistema Eletrônico de Informações ao Cidadão (e-SIC) em 16/12/2020, respondida pela equipe do Ministério da Educação no dia 23/12/2020, e levantamento próprio no “Sistema de Consultas à Liberação de Recursos dos Programas” do portal do FNDE⁶, após orientação emanada pela equipe do MEC, também no âmbito da consulta realizada.

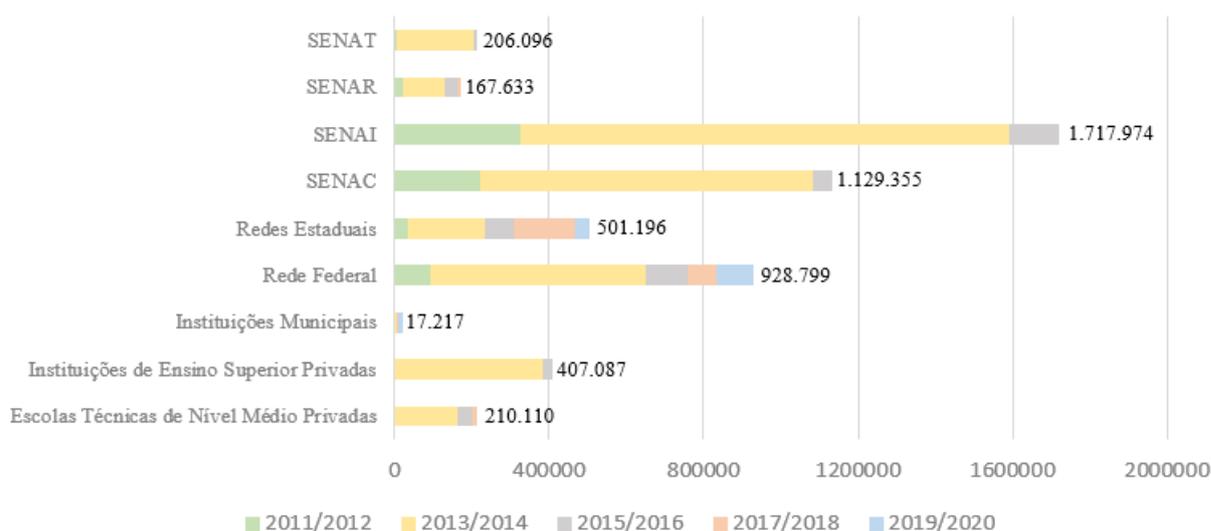
Gráfico 6 - Recursos liberados na modalidade Bolsa-Formação. Brasil (2011-2020)



Fonte: Elaboração própria

No que diz ao montante de recursos recebidos, destaca-se o protagonismo dos atores não-governamentais. Enquanto instituições e órgãos pertencentes às redes públicas (federal, estadual e municipal) receberam, somados, 18,9% do montante total repassado pela Bolsa Formação, duas instituições pertencentes ao Sistema S, Senac (20,6%) e Senai (38,7%), receberam, isoladamente, quantias superiores. Quando somadas, as agências do Sistema S foram destino de 63,7% dos valores repassados. Cabe ressaltar, também, a participação das Escolas Técnicas de Nível Médio e das Instituição de Ensino Superior, do setor privado, que receberam recursos na importância de 17,4% do valor total.

⁶ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Portal do FNDE. Disponível em: < <https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes>>. Acesso em: 30/12/2020.

Gráfico 7 - Matrículas Bolsa Formação (PRONATEC). Brasil 2011 a 2020

Fonte: Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC, módulo “Pronatec”

Se tratando da oferta de vagas, o controle de matrículas realizadas, por rede ofertante, demonstra o predomínio do Sistema S no período em questão, responsável por 60,9% do número total realizado na modalidade Bolsa Formação. A rede pública, por sua vez, foi responsável por 27,4% das matrículas realizadas, sendo os ofertantes vinculados à Rede Federal, responsáveis por 64,2% da oferta estatal.

Analisados os dados referentes à execução por parceiros ofertantes, faz-se importante destacar, também no arranjo institucional do Pronatec, a figura dos parceiros demandantes. Sob essa posição, Ministérios e Secretarias Estaduais atuam no mapeamento e na caracterização da demanda por cursos, na identificação do perfil de formação e a quantidade de vagas a serem ofertadas em cada área geográfica, bem no processo de identificação, mobilização e seleção do público-alvo, incluindo a realização de pré-matrículas. Para além, já se tratando da execução dos cursos, têm-se um importante papel dos demandantes no processo de monitoramento da execução e articulação para o encaminhamento dos egressos a oportunidades ocupacionais identificadas durante o mapeamento das demandas. Toda essa atuação, em teoria, subsidiou a oferta de vagas pelas instituições ofertantes (MEC, 2017).

Figura 8 - Instituições e atores envolvidos na execução do Bolsa Formação



Fonte: Elaboração própria, com base em MEC (2015)

No que diz respeito ao monitoramento da implementação da política, têm-se a atuação dos parceiros demandantes, do MEC, do FNDE e de qualquer órgão ou entidade governamental de fiscalização, auditoria e controle. De forma específica para o Pronatec, o MEC acompanha a execução do programa por meio de dados registrados no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), por meio de indicadores de execução como: relação entre vagas pactuadas e matrículas realizadas, número de municípios alcançados, evasão de beneficiários, cursos mais ofertados, entre outros (MEC, 2017).

O Quadro 4 sintetiza as informações levantadas para cada programa. Importante destacar, nesse ponto, a predominância de atores não estatais na efetiva implementação da política de Educação Profissional no Brasil. Sob esse contexto, os atores responsáveis pela gestão das iniciativas, no caso os Ministérios do Trabalho e da Educação, ficaram incumbidos de coordenar e acompanhar a execução dos contratos e convênios firmados com os parceiros ofertantes que, por sua vez, refletiam o nível e a qualidade de serviços disponibilizados à população.

Quadro 4 - Implementação descentralizada dos programas nacionais de educação profissional. Brasil (1995-2020)

Programa	Instrumentos de execução	Atendimentos (matrículas)	Principais executores	Gestão
PLANFOR (1995 – 2002)	PEQ - Secretarias de estado PARC - (ONGs), sindicatos, fundações, instituições de ensino superior e técnico privadas	15,3 milhões	Sistema S, Instituições Sindicais e Comunitárias	Coordenação e Controle: Ministério do Trabalho

<p>PNQ (2003 – 2010)</p>	<p>PlanTeQ- Secretarias estaduais e municipais PlanSeq- Secretarias estaduais ou municipais, centrais e confederações sindicais, sindicatos locais, federações e confederações patronais, empresas públicas e privadas ProEsQ: entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos de comprovada especialidade, competência técnica e capacidade de execução.</p>	<p>1,1 milhão</p>	<p>Sistema S e Organizações não Governamentais</p>	<p>Coordenação: Ministério do Trabalho Controle: Superintendências Regionais de Trabalho e Emprego - SRTE</p>
<p>PRONATEC (2011 – 2019)</p>	<p>Bolsa Formação: redes públicas (federal, estadual e municipal), dos serviços nacionais de aprendizagem, universidades e fundações públicas e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica</p>	<p>7,9 milhões</p>	<p>Sistema S e Rede Federal de EPT</p>	<p>Coordenação: Ministério da Educação Controle: Ministério da Educação (SISTEC) e Parceiros Demandantes</p>

Fonte: Elaboração própria.

O detalhamento da rede de implementação da política de Educação Profissional, no Brasil, perpassou os arranjos institucionais construídos no entorno de programas nacionais de formação profissional e os dados levantados pelo Censo Escolar no que diz respeito à oferta de cursos técnicos em nível médio. No entanto, para além dos pontos levantados relacionados à expansão do número de atores, governamentais e não governamentais, envolvidos na condução das ações, faz-se necessário atentar para a avaliação do efetivo funcionamento dos arranjos institucionais e das redes de implementação, no sentido de identificar possíveis reflexos na qualidade dos serviços ofertados, nas rotinas de monitoramento e fiscalização das execuções, no conflito de interesses ao longo da cadeia estrutural da política, entre outros. A próxima seção, nesse sentido, traz alguns insights sobre os desafios, riscos e falhas a que a política de educação profissional está sujeita, a partir da apresentação de estudos que avaliaram, em alguma medida,

a execução de ações de educação profissional, no Brasil, por uma rede de atores governamentais e não governamentais.

4.4 Estudos que avaliaram a implementação descentralizada da política de educação profissional no Brasil

Nos termos metodológicos apresentados na seção introdutória da presente dissertação, a revisão bibliográfica realizada foi capaz de levantar desafios e dificuldades captadas por estudos que avaliaram a execução dos principais programas voltados à Educação Profissional, com o objetivo de possibilitar o entendimento dos reais obstáculos vivenciados no âmbito da operacionalização descentralizada da política em questão.

As políticas voltadas para a educação profissional tradicionalmente envolvem, em geral, linhas de ação que, por meio de uma ação direta das redes públicas (federal, estadual e ou municipal) e repasses de recursos públicos a instituições não estatais, atendem determinadas demandas da sociedade e do setor produtivo. Não obstante tais iniciativas poderem deixar um legado de estruturas instaladas (laboratórios e salas) e recursos humanos capacitados (atividades de formações de professores), que, por sua vez, podem resultar em benefícios de longo e ou de médio prazo para a sociedade, a inserção de instituições não estatais, principalmente do setor privado, pode não resultar em benefícios para a população. Sobretudo quando as ações se resumem ao repasse de recursos públicos para o setor privado, a partir da sobreposição dos meios (contratação de entidades privadas) aos fins (atendimento ao público-alvo). Nesse caso, os resultados da iniciativa podem se reduzir à capitalização e ao fortalecimento de instituições e dos segmentos representados por sua classe dirigente. Nesse ponto, faz-se necessário desenvolver práticas e processos de transparência e a fiscalização dos repasses e resultados alcançados pela atuação descentralizada, fundamentais para a mensuração da qualidade e efetividade do atendimento realizado (LIMA et al; 2018).

O “Anuário da Qualificação Social e Profissional” do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos referente ao exercício 2006 revela que, com o advento dos planos nacionais de qualificação, houve no Brasil um processo de heterogeneização das instituições ofertantes de qualificação profissional financiadas com o fundo público. Tal processo, ainda no âmbito do documento produzido pelo DIEESE, não foi amparado por mecanismos de estudo e avaliação das vocações e capacidades técnicas das instituições incorporadas à política (DIEESE, 2007).

Sob essa perspectiva, Lima et al. (2018) ponderam os riscos inerentes ao repasse de recursos públicos e atribuições outrora restritas à atuação pública, no âmbito do setor educacional, para instituições do setor privado:

Parte-se aqui de um pressuposto fundamental: o fundo público deve financiar o direito à educação, o qual se deve estruturar por meio de políticas públicas permanentes de modo a atender a todos os indivíduos universalmente e de forma obrigatória em ação direta e/ou colaborativa dos entes públicos federados. Deste modo, constituir-se-ia um sistema nacional de educação onde o setor privado realizaria apenas função complementar e não substitutiva. Posto que a educação é um direito, ao perder esta essência perde também seu caráter público. Uma vez submetida à esfera privada na sua gestão ou execução, consideramos que a educação tende a distorcer seus objetivos mais fundantes que se relacionam com a promoção da emancipação humana e do bem comum (LIMA et al; 2018; p. 185).

Bulhões (2004), ao analisar a implementação do Planfor no estado do Rio Grande do Sul, de 1996 até 2002, estabelece, a princípio, que o plano consolidou uma nova forma de atuação do poder público, marcada pela descentralização da gestão, principalmente no que diz respeito à atuação dos governos estaduais, e pelo estabelecimento de parcerias para a implementação das ações. Contudo, no que tange à realidade levantada com o estudo, apesar do êxito do poder público estadual na mobilização de entidades para a oferta dos cursos, foram trazidas dificuldades na operacionalização do papel estratégico de articulação, coordenação técnica e monitoramento dos diferentes parceiros mobilizados, com grandes desafios ligados à falta de capacitação das entidades para a construção de diagnósticos e atuação junto a segmentos sociais vulneráveis. As conclusões do trabalho apresentam que, apesar de não ser razoável exigir dos atores governamentais o atendimento de todas as dificuldades emanadas pelos diferentes parceiros, fazia-se necessária uma maior capacidade de liderança, diálogo institucional e construção de soluções conjuntas.

A implementação descentralizada do Planfor também foi objeto do estudo de Sousa (2007). Ao estabelecer a divisão dos espaços de atuação de cada ente (União, Estados e Municípios), a autora estabelece que o nível de cooperação e articulação exigido do poder público, no decorrer da operacionalização do plano, se mostrou incompatível com a capacidade político-administrativa dos entes públicos. As dificuldades levantadas vão desde falhas no processo de repasse de diretrizes e orientações por parte dos níveis centrais de poder, à fraca capacidade de mobilização da sociedade em nível local, por parte do poder municipal e entidades ofertantes.

Por fim, ainda no âmbito da execução do PLANFOR, relatório construído pelo Ministério da Transparência e pela Controladoria-Geral da União, em 2017, consolidou os

principais resultados dos trabalhos de fiscalização realizados no âmbito do programa, sendo destacados: o descumprimento de condições por parte das entidades executoras, como distribuição de vale transporte e auxílio alimentação; taxas de evasão em nível superior ao permitido; ausência de mecanismos de fiscalização e acompanhamento; e a ausência de participação das Prefeituras e comissões municipais de emprego na gestão local do programa (BRASIL, 2017). Para além, o relatório frisa:

Ademais, conforme informado pelo Ministério do Trabalho e constatado pela SFC, existiam várias deficiências nos processos (a) de alocação de recursos, que não obedeciam a critérios objetivos; (b) de planejamento e gestão do convênio, em especial quanto à liberação de recursos aos convenientes, que recebiam recursos sem comprovar execução ou apresentar prestação de contas; e (c) de gestão da informação e dos sistemas gerenciais (BRASIL, 2017, p.15).

O mesmo relatório, ao analisar a execução do Plano Nacional de Qualificação- PNQ, de 2003 a 2015, pontua a existência de fragilidades estruturais que culminaram em uma aplicação ineficiente dos recursos públicos e no comprometimento do alcance dos objetivos da intervenção. Para além das debilidades nas ações de monitoramento e fiscalização dos convênios firmados com entidades executoras, que se mostraram intempestivas e sem a amplitude necessária para atestar a regularidade da execução dos instrumentos e possibilitar correções a eventuais desvios praticados, foram levantadas falhas relacionadas à oferta de cursos sem o necessário casamento com demandas locais, à contratação de entidades sem preparo técnico-estrutural para a oferta de cursos e à realização de despesas alheias à finalidade dos instrumentos pactuados (BRASIL, 2017).

As discussões acerca da entrada de novos atores institucionais e, de forma mais específica, da relação público-privado na educação profissional, ganham maior densidade no âmbito da execução do Pronatec. Estudos como os de Gódoi e Campos (2014); Nascimento (2015); e Ventura, Lessa e Souza (2018), discutem a denominada privatização da educação no âmbito da política de educação profissional, dado o protagonismo dos atores não-governamentais na execução dos recursos e oferta das ações sob a égide do programa. De forma específica, foram levantadas preocupações em relação (1) à fragmentação e desarticulação curricular, frente à relativa autonomia dos ofertantes no processo de estruturação e execução dos cursos (GODÓI e CAMPOS, 2014); (2) à mercantilização da educação, com interesses na multiplicação de oportunidades de formações voltadas para o mercado de trabalho (NASCIMENTO, 2015); e (3) à não padronização de níveis socialmente referenciados de certificação e qualificação e à priorização da oferta de cursos de qualificação profissional FIC de curta duração (VENTURA, LESSA e SOUZA, 2018)

Cassiolato e Garcia (2014), por sua vez, não obstante tenham reconhecido a influência positiva do estabelecimento de uma rede de ofertantes na ampliação do número de matrículas registradas no âmbito do Pronatec ao longo dos anos, constataram falhas relacionadas à ociosidade de vagas disponibilizadas por determinados atores. Também pontuaram a relativa ausência de instituições ofertantes com interesse em atender pessoas em situação de vulnerabilidade social ou excluídas do mercado de trabalho. Para além disso, têm-se a difícil tarefa coordenativa de mitigar possíveis duplicidades, sobreposições e lacunas na oferta de cursos, por parte dos diversos integrantes da rede de ofertantes; a necessária atuação na capacitação dos atores para o levantamento de demandas e mobilização de beneficiários e, não menos importante, a essencial criação de espaços efetivos de interlocução entre as instituições (CASSIOLATO e GARCIA, 2014).

A questão dos interesses institucionais também foi abordada, de forma mais detalhada, pelo estudo de Bispo e Gomes (2018). Considerando os stakeholders envolvidos na formulação, articulação e execução do programa, e restringindo os resultados para o enfoque dado pela presente dissertação, o estudo realça duas questões de elevada importância: (1) o papel designado à União (por meio do Ministério da Educação) de centralizar a gestão dos recursos e o estabelecimento de diretrizes, finalidades e objetivos que norteariam o regime de cooperação estabelecido frente aos estados, municípios e atores não governamentais e (2) o reconhecimento das instituições responsáveis pela oferta dos cursos (redes públicas, Sistema S e escolas privadas) como atores suscetíveis a posicionamentos cooperativos ou individualistas (tratados como ameaças), o que implica que o arranjo institucional do programa deve ser visto como uma arena em que os envolvidos discutem e negociam seus interesses (BISPO e GOMES, 2018).

Por fim, faz-se importante tratar do estudo de Lima (2016), que procedeu uma análise comparativa da execução do Pronatec pela Rede Federal de ensino (Institutos Federais) e pelo Sistema S (restrito à atuação do SENAI) no Espírito Santo. Ao reconhecer que tais instituições surgiram em diferentes contextos históricos, políticos e econômicos, os autores abordam as diferentes finalidades e interesses que, conseqüentemente, resultam em semelhanças e distanciamentos no que se refere à abrangência de atuação, modalidades de ensino e rol de cursos ofertados por cada ator. Como principal resultado encontrado, as duas redes, no contexto estadual, diferenciam-se de modo que os cursos técnicos (maior duração) preponderam no conjunto da oferta federal e, em contrapartida, o do Senai prioriza a oferta de cursos de qualificação e o aperfeiçoamento profissional de curta duração. O resultado, por sua vez, dialoga diretamente com uma conclusão bastante debatida pela literatura específica da educação

profissional: o denominado “aligeiramento” da formação, com a predominância da oferta dos cursos de curta duração (GÓDOI e CAMPOS, 2014; MATOS e LIMA; 2016; SILVA e LOUZADA, 2016; LIMA et al; 2018; VENTURA, LESSA e SOUZA; 2018).

Quadro 5 - Resumo das principais falhas percebidas no processo de implementação da política de forma descentralizada

Atores	Pontos destacados	Referência
Governamentais	Dificuldades no desempenho do papel estratégico de coordenação e articulação no âmbito do arranjo institucional	(BULHÕES, 2004) e (SOUSA, 2007)
	Baixa capacidade de liderança e diálogo institucional	(BULHÕES, 2004) e (CASSIOLATO e GARCIA, 2014)
	Ausência de mecanismos de estudo e avaliação das vocações e capacidades técnicas, bem como da estrutura física, das instituições incorporadas à política.	(DIEESE; 2007) e (BRASIL, 2017).
	Repasse de autonomia aos ofertantes no processo de estruturação dos cursos sem que, no entanto, fossem estabelecidos padrões socialmente referenciados de certificação e qualificação, resultando na fragmentação e desarticulação curricular	(GODÓI e CAMPOS, 2014) e (VENTURA, LESSA e SOUZA, 2018)
	Debilidades nas ações de monitoramento e fiscalização dos convênios firmados com entidades executoras, que se mostraram intempestivas e sem a amplitude necessária para atestar a regularidade da execução dos instrumentos e possibilitar correções a eventuais desvios praticados	(BRASIL, 2017).
	Deficiências nos processos de planejamento e gestão dos convênios, que não obedeciam a critérios objetivos e culminavam no repasse de recursos sem comprovação de execução e prestação de contas; e de gestão da informação, marcada por inconsistências nos sistemas gerenciais	(BRASIL, 2017).
Instituições ofertantes	Falta de capacidade das entidades para a construção de diagnósticos e atuação junto a segmentos sociais vulneráveis, pessoas em situação de vulnerabilidade social ou excluídas do mercado de trabalho.	(BULHÕES, 2004) e (CASSIOLATO e GARCIA, 2014)
	Ociosidade de vagas disponibilizadas, taxas de evasão em nível superior ao permitido e descumprimento de condições por parte das entidades executoras, como distribuição de vale transporte e auxílio alimentação	(CASSIOLATO e GARCIA, 2014) e (BRASIL, 2017)

	Interesses privados e escolhas individualizadas no que se refere à abrangência de atuação, modalidades de ensino e rol de cursos ofertados por cada ator	(BISPO e GOMES, 2018) e (LIMA, 2018)
--	--	--------------------------------------

Fonte: Elaboração própria

Os principais pontos levantados pela literatura específica, para fins de alcance dos objetivos do presente estudo, reúnem questões que serão tratadas no âmbito da análise implementação da política de educação profissional, no estado de Minas Gerais, por uma rede de instituições governamentais e não governamentais.

5 A REDE DE ATORES DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA EM MINAS GERAIS

Conforme indicado no capítulo anterior, na década de 1990 acentuou-se no Brasil o processo de descentralização político administrativa, caracterizado por uma maior articulação entre o setor público e o setor privado na prestação de serviços e implementação de políticas públicas. No que diz respeito à política de Educação Profissional, vimos que o processo consolidou, a partir da segunda metade da década de 1990, o maior envolvimento da sociedade civil, das entidades paraestatais e do setor privado nos programas nacionais voltados para a temática.

Sob esse contexto, o governo do estado Minas Gerais à época seguiu a tendência emanada pela esfera federal. Se tratando de política de Educação Profissional, tem-se, a partir de 1996, a opção do governo pela avaliação e, posterior, interrupção de grande parte da oferta de habilitações profissionais pela rede estadual de ensino (SILVA e DORE, 2011). A proposta a ser implementada tinha como objetivo consolidar o ensino médio com formação propedêutica e, se tratando da Educação Profissional, estabelecer parcerias com demais redes de ensino, pública e privada e organizações sociais para a oferta cursos técnicos (SILVA, 2013).

O presente capítulo, diante do exposto, tem como objetivo analisar aspectos relacionados ao arranjo institucional e às redes de implementação criadas, principalmente, para a implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais. Para isso, em abordagem semelhante à construída no capítulo anterior, foram consolidados dados do Censo Escolar da Educação Básica, agora restritos ao estado de Minas Gerais. Na segunda seção, são apresentadas iniciativas que, no passado recente, estruturaram e regulamentaram a agregação de atores governamentais (municipais e federais) e não governamentais no aparato burocrático da política em nível estadual, apresentando o Programa Novos Caminhos e as possibilidades e desafios de construção de capacidades institucionais da política de EPT no estado de MG.

5.1 A Rede de EPT em Minas Gerais: dados do Censo Escolar da Educação Básica

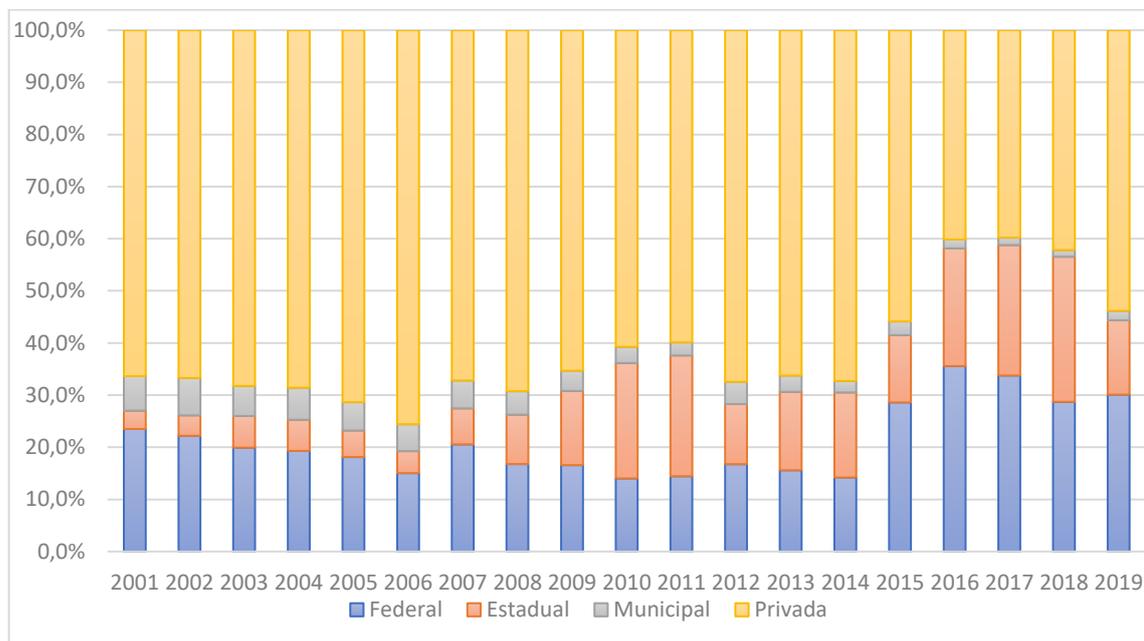
Em abordagem semelhante à conduzida no capítulo anterior, são apresentados, agora desagregados em nível estadual, dados referentes ao número de matrículas, modalidades de oferta de ensino profissionalizante e número de estabelecimentos envolvidos na política de EPT em Minas Gerais.

5.1.1 *Número de Matrículas*

No estado de Minas Gerais, no período de 2001 a 2019, constata-se um aumento de 364% no número de matrículas na Educação Profissional Técnica de nível médio, passando de 35.655 (2001) para 129.886 (2019). Analisando-as sob a ótica das dependências administrativas, têm-se, durante todo o período em questão, a significativa preponderância da rede privada no número de matrículas registradas. Tendo as instituições do Sistema S como protagonistas, a dependência privada foi responsável por 60% das matrículas registradas no período de 2001-2019. A Rede Federal, diferentemente do resultado apresentado na análise em nível nacional, aparece como a segunda rede com maior participação no número de matrículas ofertadas à população, responsável por 21% do total registrado no período. Principais atores institucionais da Rede Federal, os cinco Institutos Federais estabelecidos em Minas Gerais, segundo dados constantes no portal eletrônico do Ministério da Educação, possuem 61 campus distribuídos ao longo do estado.

No que diz respeito à Rede Estadual, tendo como base a análise agregada em nível nacional, percebe-se uma baixa participação dos atores vinculados à Administração Estadual no número de matrículas registradas em Minas Gerais. Enquanto a Rede Estadual foi responsável por 38,3% das matrículas consolidadas em nível nacional em 2019, em Minas Gerais sua atuação correspondeu a apenas 14,2% do total realizado no mesmo ano. Analisando o período como um todo, a rede estadual foi responsável por 16% do número de matrículas registradas entre 2001-2019, valor bem abaixo do peso da rede na análise agregada para o país (37%). No que tange à participação da Rede Municipal no número de matrículas registradas no estado, percebe-se o declínio da oferta de vagas no âmbito de atores ligados à esfera municipal de poder. Assim como constatado em nível nacional, a Rede Municipal foi responsável por menos de 2% das matrículas registradas nos últimos três anos compreendidos pelo período em estudo. O peso de cada dependência no número de matrículas pode ser observado no Gráfico 8, a seguir:

Gráfico 8 - Matrículas por dependência administrativa- Cursos técnicos de nível médio. Minas Gerais (2001-2019)



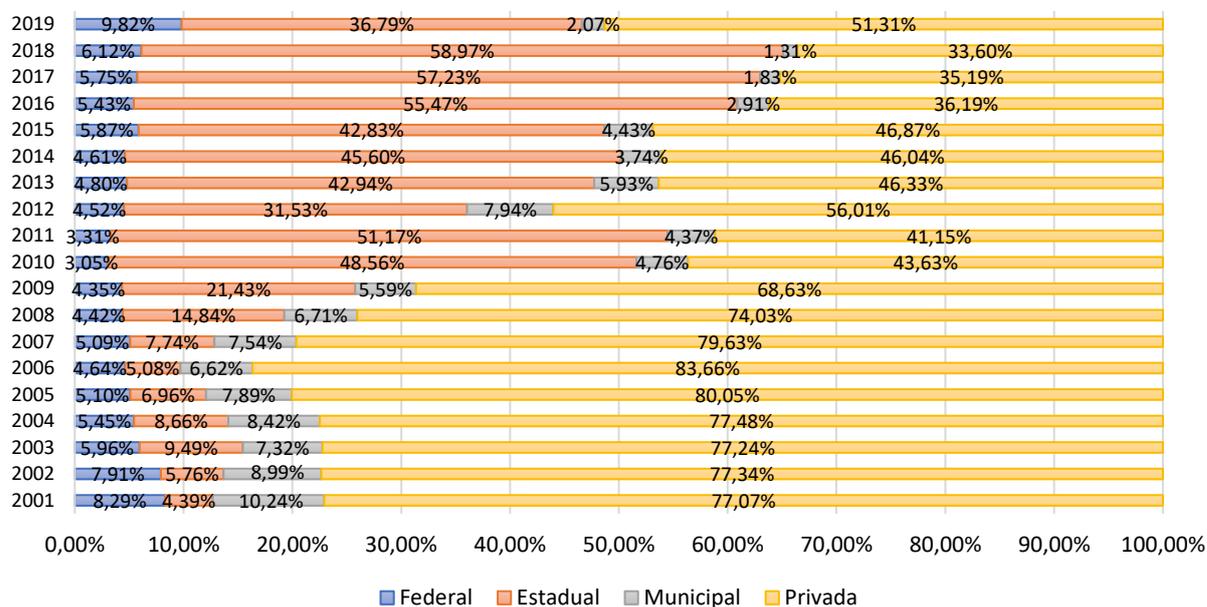
Fonte: INEP/MEC

5.1.2 Número de estabelecimentos da Educação Profissional

Se tratando do número de estabelecimentos envolvidos na oferta dos cursos técnicos de nível médio em Minas Gerais, as bases do Censo Escolar da Educação Básica apontam que, no último exercício com dados disponíveis, 723 instituições constituíram a rede de atores ofertantes do ensino, representando um aumento de cerca de 252% em relação aos 205 estabelecimentos identificados em 2010.

O gráfico 9 traz a participação de cada dependência no quantitativo de estabelecimentos voltados para a oferta de ensino profissionalizante de nível técnico. A rede de ofertantes em nível estadual, até 2009, era massivamente constituída por instituições pertencentes à dependência privada. A partir de 2010, no entanto, tem-se um importante crescimento do número de estabelecimentos da rede estadual, capitaneado pela retomada do ensino no âmbito das escolas estaduais, em grande parte, devido aos repasses do Governo Federal para a implementação do Pronatec. Cabe ressaltar, no entanto, que o referido aumento do número de estabelecimentos da rede estadual não foi acompanhado pelo aumento da participação da rede no número total de matrículas registradas em Minas Gerais, à medida que a rede representou, em 2019, 36,79% do número total de estabelecimentos e, apenas, 14,2% do número de matrículas.

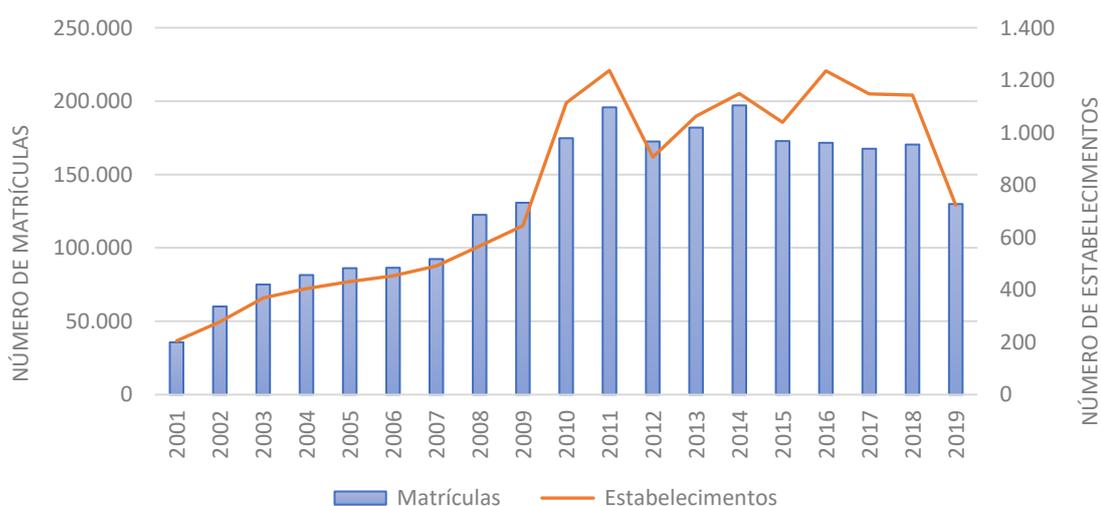
Gráfico 9: Número de estabelecimentos da educação profissional, por dependência administrativa. Minas Gerais (2001-2019)



Fonte: INEP/MEC

Ao analisar a relação existente entre o número de matrículas de educação profissional em nível médio e o número de estabelecimentos envolvidos na oferta dos cursos, percebe-se que a entrada e saída de instituições, no âmbito da rede ofertante, afetou, historicamente, o quantitativo de vagas disponibilizadas à população.

Gráfico 10 - Número de matrículas x Número de estabelecimentos. Minas Gerais (2001 a 2019)



Fonte: INEP/MEC

É razoável apontar que, em termos quantitativos, o crescimento do número de estabelecimentos, criados ou certificados para atuarem na oferta de educação profissional em

nível médio, impactou positivamente no número de vagas de ensino profissionalizante disponibilizadas à população mineira nos últimos 19 anos. Tal afirmação, por sua vez, não seria possível caso o número de matrículas, sob a égide do crescimento do número de instituições aptas à oferta de ensino, tivesse permanecido estável ou sofrido reduções em seu quantitativo.

No entanto, a discussão trazida pelos capítulos anteriores enseja o levantamento de questões relacionadas às capacidades institucionais inerentes à formulação, implementação e monitoramento/avaliação da política de educação profissional no âmbito do estado de Minas Gerais. Não obstante o crescimento da rede de atores envolvidos na política tenha impactado positivamente nas oportunidades (vagas) disponibilizadas à população mineira, faz-se necessário atentar para as rotinas e processos administrativos, gerenciais e operacionais que afetam a qualidade dos serviços ofertados. Para isso, serão apresentadas políticas que marcaram, em nível estadual, a implementação descentralizada da política estadual de EPT, com a apresentação dos processos envolvidos nas etapas de formulação, execução e acompanhamento das ações, bem como as falhas mapeadas por estudos que avaliaram sua condução.

5.2 Os programas de Educação Profissional em Minas Gerais: a constituição da rede de implementação

5.2.1 PEP - Programa de Educação Profissional

Instituída a nova proposta para a Educação Profissional, tratada na introdução do presente capítulo, ocorreu, a partir da segunda metade da década de 1990, um expressivo aumento da participação da rede privada na oferta de ensino profissional (SILVA, 2013). A partir do comprometimento do espaço de atuação da rede estadual na formação profissional, e sob a justificativa da existência de uma grande demanda por técnicos no mercado de trabalho, o governo de Minas Gerais criou, em 2007, o Programa de Educação Profissional do Estado de Minas Gerais (PEP-MG). Em linhas gerais, a política consistia na compra de vagas de ensino profissional em escolas particulares, principalmente, ou públicas (redes municipal e federal) para oferecê-las, majoritariamente, aos estudantes da rede pública estadual (SILVA, 2013). Silva e Dore (2011) esclarecem o “modus operandi” da política:

O governo compra vagas em escolas da rede privada de ensino profissionalizante e as oferece ao aluno mais bem classificado em uma prova classificatória, realizada anualmente. O aluno não paga o seu curso nem o material didático requerido, pois o governo do Estado custeia sua formação, embora não forneça outro tipo de ajuda, tal como bolsa de estudo ou auxílio financeiro indireto. Podem participar do processo seletivo, para ingressar no PEP-MG, alunos regularmente matriculados no 2º ou no 3º

ano do ensino médio de escolas públicas estaduais, alunos regularmente matriculados no 1º ou no 2º ano do curso de Educação de Jovens e Adultos (EJA) de ensino médio, na modalidade presencial, e aqueles que já concluíram o ensino médio, em instituições públicas ou privadas, desde que não estejam cursando o ensino superior. Metade das vagas do PEP-MG é destinada somente aos alunos que estão cursando o ensino médio na rede pública estadual; a outra metade das vagas é disputada por alunos oriundos de escolas privadas ou que já concluíram o ensino médio em qualquer rede de ensino (SILVA E DORE, 2001, p.83)

O PEP consolida, em âmbito estadual, a transferência da competência da oferta do ensino médio profissional do setor público estadual para o setor privado (SILVA, 2013). Segundo Campos e Guimarães (2009), trata-se de uma alternativa emergencial, encontrada pelo governo do estado, de responder às demandas por formação profissionalizante emanadas dos setores produtivos. Uma vez que o programa não dependeria do fortalecimento e da expansão da Rede Estadual para oferta do ensino profissionalizante, a utilização da capacidade instalada no setor privado e nas instituições públicas municipais e federais apareceu como uma resposta ágil para a essencial ampliação das oportunidades de formação profissional (CAMPOS E GUIMARÃES, 2009).

Assim, em 8 de outubro de 2007, o Decreto Estadual nº 44.632 institui a Rede Mineira de Formação Profissional de Nível Técnico, destinada a oferecer cursos técnicos aos alunos regularmente matriculados no ensino médio da rede pública estadual e aos jovens que já concluíram esse nível de ensino. Ela abrange, para além das instituições pertencentes à rede estadual de ensino médio: i) II - instituições públicas e privadas sem fins lucrativos que oferecem educação profissional técnica de nível médio, conveniadas com a SEE; e ii) instituições públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, credenciadas pela SEE. No que diz respeito às instituições privadas, o credenciamento se daria em editais próprios da Secretaria de Estado de Educação (MINAS GERAIS, 2007). O texto legislativo se restringe à questão do credenciamento e pagamento das instituições envolvidas na implementação da política, não estabelecendo competências e atribuições voltadas para a gestão, coordenação e monitoramento da rede criada para a implementação da política.

No que diz respeito aos cursos contemplados, as instituições credenciadas apresentavam propostas de cursos técnicos constantes no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos⁷, seguindo padrões estabelecidos pelo “Formulário de Qualificação Técnico-Pedagógica”, disponibilizado no sítio da Secretaria de Estado de Educação. Recebidas as propostas, cabia à SEE avaliar e

⁷Instrumento criado para subsidiar o planejamento dos cursos e correspondentes qualificações profissionais e especializações técnicas de nível médio, contemplando questões ligadas: às cargas horárias mínimas de cada curso, perfil profissional de conclusão, infraestrutura requerida e ocupações associadas (MEC, site)

selecionar os cursos que contemplariam o programa, a partir da consideração de aspectos ligados à adequação dos preços frente ao tabelamento constante nos editais, qualidade pedagógica, compatibilidade com demandas locais e regionais e atendimento à lista de municípios pré-selecionados pela Secretaria. O acompanhamento e a avaliação da execução dos cursos contratados são atribuições compartilhadas entre o Comitê Gestor da Rede Mineira de Formação Profissional Técnica de nível médio⁸ e a Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica, por meio da Superintendência de Ensino Médio e Profissional (MINAS GERAIS, 2007).

No que tange à oferta de vagas no âmbito do programa, as execuções em instituições credenciadas se deram a partir do final do exercício 2007, com a publicação de edital que disponibilizou a oferta de 21 mil vagas contratadas no âmbito de 34 instituições. No ano de 2008, o programa registrou a disponibilização de 23 mil vagas em 67 diferentes cursos no âmbito de escolas particulares e do “Sistema S” e cerca de 10.900 vagas, em 24 cursos profissionalizantes, em escolas da rede estadual de ensino. Com o programa, como um todo, o governo de Minas atendeu 77.784 beneficiários, entre 2007 e 2010, contemplando alunos do Ensino Médio da rede estadual e jovens de 18 a 24 anos que haviam concluído o Ensino Médio em qualquer rede de ensino (SILVA, 2013).

Se tratando das falhas identificadas, têm-se a pouca cobertura de municípios contemplados com vagas (72 municípios em 2008), o privilégio da aplicação de recursos em escolas da rede particular de ensino e um alto índice de evasão registrados no sistema de monitoramento mantido, à época, pela SEE (SILVA E DORE, 2001).

5.2.2 *Programa Nacional de Qualificação/PNQ*

A partir de 2003, com a ausência de recursos do tesouro estadual, a política de Educação Profissional no estado de Minas Gerais passou a ser desenvolvida, em grande medida, pela execução de recursos do FAT no âmbito do Programa Nacional de Qualificação. Por meio de Convênio Único, o Ministério do Trabalho e Emprego e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE/MG) pactuavam o Plano Plurianual Estadual, contendo diretrizes relacionadas à distribuição regional das ações, formas de prestação de serviços e aplicação de recursos do FAT no âmbito do estado.

⁸ Instituído, pela primeira vez, pelo Decreto Estadual nº 45.160/2009, composto por representantes das Secretarias de Estado de Educação, de Desenvolvimento Econômico e de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, do Conselho Estadual de Educação, do Instituto Mineiro de Desenvolvimento Integrado e da Fundação João Pinheiro.

No que diz respeito aos processos de formulação e implementação do PNQ em âmbito estadual, faz-se necessário destacar as rotinas estabelecidas e os atores institucionais envolvidos. O desenho da intervenção era iniciado com o levantamento das demandas locais por qualificação social e profissional, considerando a identificação das principais atividades econômicas da localidade e a previsão de implantação de novos empreendimentos com perspectivas de geração de emprego e renda, sob responsabilidade, majoritariamente, das prefeituras e conselhos/comissões municipais. Paralelamente, por meio de edital específico, a SEDESE ficava responsável pelo processo de “Habilitação Técnica e Jurídica” das entidades executoras, que não obrigava, no entanto, a contratação das entidades, mas tão somente as autorizava a apresentar propostas para oferta dos cursos de qualificação demandados pela esfera municipal de poder (MENDONÇA, 2008; VALADARES, 2008), contemplando entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos:

(...) poderão ser contratadas, pelas entidades conveniadas, para executar ações de QSP no âmbito do PNQ as instituições descritas nos itens B a H citadas neste capítulo (...):

- b) centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas profissionais e técnicas federais, estaduais e municipais, ou escolas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional;
- c) universidades públicas definidas na forma da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições públicas de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade, em especial por meio de suas pró-reitorias de extensão;
- d) serviços nacionais sociais e de aprendizagem;
- e) centrais sindicais, federações e confederações empresariais e de trabalhadores, sindicatos, outras entidades representativas de setores sociais organizados, que comprovem a existência em sua organização administrativa de órgãos específicos de qualificação social e profissional: escolas, institutos, centros e fundações;
- f) escolas, fundações, institutos, universidades, faculdades, centros de ensino profissionalizante – Proeps e outras entidades públicas e privadas sem fins lucrativos comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional;
- g) entidades não governamentais sem fins lucrativos que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional;
- h) entidades não governamentais sem fins lucrativos da área de tecnologia, pesquisa ou inovação (MTE, 2012).

Ainda se tratando da formulação da política, tinha-se a importante participação do Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda (CETER/MG) no processo de deliberação sobre as demandas levantadas e entidades passíveis de operacionalizarem a oferta. Instituído pela Lei Estadual 13.687/2000, o CETER tem como competência deliberar em caráter permanente sobre as políticas públicas de fomento e apoio à geração de trabalho, emprego e renda e à qualificação profissional no Estado, sendo composto por entidades de representação

de trabalhadores (centrais sindicais), empregadores (federações se setores produtivos) e do poder público estadual (secretarias estaduais).

Após tratamento, priorização e divulgação das demandas recebidas por qualificação, passava-se à fase de recebimento e análise de propostas de execução por parte das entidades habilitadas pela SEDESE, com a consideração, entre outros pontos, do histórico da entidade e da experiência na oferta de cursos semelhantes ao que se propõe realizar. Para além da atuação do CETER, técnicos da Diretoria de Qualificação Profissional da SEDESE compartilhavam a responsabilidade de, a partir da lista de ementa de cursos e municípios selecionados, analisar a consistência e coerência das propostas cadastradas. A partir desta avaliação, definia-se qual entidade seria responsável pela oferta de cada curso (MENDONÇA, 2008; VALADARES, 2008).

A execução do PNQ, por sua vez, era baseada nos contratos celebrados entre a SEDESE e a entidade executora de cada curso. Firmado o contrato, ou instrumento congênere, com a entidade executora, após aprovação por parte do Ministério do Trabalho e Emprego, os recursos do FAT eram liberados em forma de parcelas, suscetíveis a suspensão em caso de irregularidades constatadas (MENDONÇA, 2008; VALADARES, 2008). A Tabela 1 consolida, para o estado de Minas Gerais, os dados referentes à execução do PNQ no período de 2003 a 2006.

Tabela 1 - Municípios atendidos, recursos aplicados e trabalhadores qualificados pelo PNQ em Minas Gerais (2003-2006)

Ano	Municípios Atendidos	Recursos	Trabalhadores Qualificados
2003	148	R\$ 3.247.279,49	11.310
2004	188	R\$ 6.129.515,55	14.567
2005	205	R\$ 7.332.035,03	17.899
2006	225	R\$ 5.794.610,00	11.039

Fonte: Valadares (2008)

No que tange aos processos de monitoramento e supervisão da execução das atividades, cabia à SEDESE verificar o atendimento às obrigações contratuais assumidas pela entidade contratada, como a carga horária dos cursos, disponibilização de lanche aos alunos, distribuição de material didático, entre outros. Não ocorria, no entanto, um acompanhamento qualitativo dos serviços prestados, no sentido de acompanhar questões pedagógicas ou de inserção dos egressos no mercado de trabalho, por exemplo (MENDONÇA, 2008; VALADARES, 2008). Se tratando da avaliação da política, a gestão informacional ficava a cargo de um sistema de informação do Ministério do Trabalho e Emprego que reunia dados de execução preenchidos

pelas instituições executoras. Os estados, nesse sentido, não tinham autonomia para propor demais sistemáticas de levantamento de dados, sendo este entendido, no que tange à avaliação, como um mero elo de interlocução do MTE com as entidades (MENDONÇA, 2008).

Por fim, faz-se necessário apresentar as falhas levantadas por trabalhos monográficos que, com a participação de gestores envolvidos na execução do PNQ em nível estadual, conseguiram pontuar inconsistências ao longo dos processos de formulação, implementação e monitoramento/avaliação das atividades. Destacaram-se, nesse sentido: a ausência de uma sistematização metodológica e o atendimento de interesses particulares no levantamento de demandas em nível local (prefeituras e conselhos municipais); a inexistência de procedimentos formais institucionalizados para a escolha das entidades executoras; a escolha dos cursos fortemente influenciada pela capacidade instalada (infraestrutura e tradição na oferta) e processos de monitoramento e avaliação pouco estruturados, fragmentados entre os poderes federal e estadual e, em grande medida, reduzidos à mera supervisão da execução de metas e conformidade em relação aos termos contratuais (MENDONÇA, 2008; VALADARES, 2008; RIBEIRO, 2015).

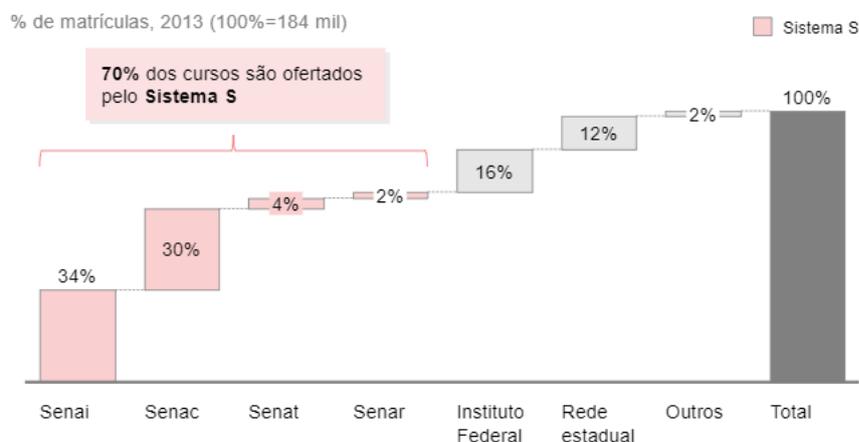
5.2.3 PRONATEC

A partir de sua criação em 2011, o Pronatec passou a representar o principal programa voltado para a política de Educação Profissional em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014). Também caracterizado por uma execução descentralizada por instituições governamentais e não governamentais pertencentes às mais diversas naturezas, o Pronatec ofertou, conforme dados disponibilizados em portal mantido pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica- SETEC, 522.175 vagas no estado de Minas Gerais, no período de 2011 e 2019. As informações disponibilizadas apontam para a preponderância da oferta de cursos de qualificação profissional FIC (aproximadamente 60% das matrículas) no âmbito do “Sistema S” e da Rede Federal, responsáveis por aproximadamente 52% e 25% das matrículas registradas, respectivamente.

Durante esse período, um estudo contratado pelo Governo de Minas Gerais junto à empresa de consultoria McKinsey levantou, para o ano de 2013, informações acerca da política estadual de EPT executada sob a égide do Pronatec. Para além da confirmação do protagonismo das instituições pertencentes ao “Sistema S” no nível de oferta, responsáveis por 70% das matrículas registradas em 2013, o nível de desagregação das informações tornou possível a

visualização da importância do SENAI e do SENAC para a política em nível estadual, responsáveis por 64% de toda a execução realizada (MINAS GERAIS, 2014).

Gráfico 11 - Matrículas do PRONATEC em Minas Gerais. 2013



Fonte: Minas Gerais (2014)

No que diz respeito à gestão do Pronatec, Ribeiro (2015) esclarece que o programa não seguia a mesma lógica de operação e instrumentalização (formalização de convênios) do PNQ. Destaca-se, inicialmente, a retirada de atribuições relacionadas ao gerenciamento e controle da prestação de serviços de qualificação (contratos) por parte das secretarias de Estado. No novo formato, as secretarias ficavam responsáveis, apenas, pelo levantamento das demandas por cursos e pela pré-matrícula dos beneficiários no SISTEC (RIBEIRO, 2015).

Se tratando do repasse dos recursos às entidades ofertantes, percebeu-se, também, a retirada da atuação da Administração Estadual no processo. O FNDE, autarquia federal responsável pela execução de políticas educacionais do MEC, repassava recursos diretamente às instituições de ensino ofertantes dos cursos, sob a modalidade Bolsa-Formação, sem a formalização de instrumentos jurídicos com os estados (RIBEIRO, 2015).

Em contrapartida, com a relativa perda de espaço da Administração Estadual, coube ao próprio MEC, por meio da SETEC, gerir a grande parte do processo de formulação da política a ser implementada. Após recebimento do mapa de demandas por cursos de Educação Profissional (única responsabilidade atribuída aos entes estatais), a SETEC ficava à cargo da consolidação das informações e do recebimento e análise das propostas de atendimento enviadas pelas instituições ofertantes habilitadas no âmbito do MEC. As propostas aprovadas, por fim, passavam pela fase de homologação no âmbito do SISTEC, momento em que eram definidos os cursos a serem ofertados, público-alvo a ser atendido, quantidade de vagas aprovadas para cada instituição e os municípios contemplados.

A gestão da execução e o monitoramento das vagas homologadas também ficava sob responsabilidade da SETEC/MEC, sem a participação das secretarias do Governo do estado de Minas Gerais. Esses processos, segundo Ribeiro (2015), ocorriam no âmbito do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica, a partir de matriz de indicadores de execução e monitoramento, e por meio de visitas de avaliadores vinculados ao MEC às entidades ofertantes dos cursos, com perfil de auditoria. O distanciamento das secretarias estaduais era tamanho que tais instituições não possuíam acessos, no âmbito do SISTEC, a perfis que permitiam a visualização de dados referentes ao público beneficiário, desenvolvimento das turmas, situação das matrículas, entre outros (RIBEIRO, 2015).

No que diz respeito às falhas e inconsistências identificadas por gestores e técnicos envolvidos nos processos e atividades do programa, em nível estadual, Ribeiro (2015) aponta para a inexistência, assim como sinalizado para o PNQ, de ferramentas metodológicas para o levantamento e consolidação das demandas recebidas e para a falta de clareza quanto às atribuições do MEC e da SEDESE no que diz respeito ao monitoramento e avaliação das atividades.

5.2.4 Programa Novos Caminhos

A implementação do Pronatec deixou como legado um quadro de baixa execução financeira e de um elevado saldo remanescente de recursos distribuídos, principalmente, no âmbito das redes públicas de educação profissional. Em trabalho realizado pelas equipes técnicas do Ministério da Transparência e da Controladoria Geral da União - Relatório de Avaliação da Execução do programa de governo nº 79 – “Apoio à Formação Profissional, Científica e Tecnológica” – constatou-se a existência de um elevado saldo remanescente no âmbito das redes estadual, municipal e distrital de ensino (BRASIL, 2018).

Após a constatação supracitada, e somado ao cenário de diminuição de repasses federais para a oferta de vagas, o Ministério da Educação se viu na obrigação de atuar no processo de repactuação dos valores junto às instituições ofertantes, no sentido de reprogramar saldos existentes para ofertas futuras de cursos de formação técnica e profissional. Sob esse contexto, foi criado, em 2019, o Programa Novos Caminhos, iniciativa reúne um conjunto de ações para o fortalecimento da política de Educação Profissional e Tecnológica, apoiando as redes e instituições de ensino no planejamento da oferta de cursos alinhadas às demandas do setor produtivo, e na incorporação das transformações produzidas pelos processos de inovação tecnológica.

O programa, que possui como principal fonte de financiamento a repactuação de saldos da Bolsa-Formação do Pronatec, permite a utilização de saldos financeiros transferidos ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, para a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada, nos termos da Portaria MEC nº 1.720/2019. A portaria, ao disciplinar os procedimentos de utilização de saldos financeiros, estabelece que oferta de vagas deve, necessariamente, estar alinhada às necessidades do setor produtivo local ou regional, que, por sua vez, devem ser subsidiadas e consolidadas por meio de um mapa de demandas por educação profissional.

No caso de Minas Gerais, em consulta realizada junto à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC do MEC, o estado aparece como a unidade federativa com maior montante de recursos a serem repactuados no âmbito do Programa Novos Caminhos, distribuídos entre três ofertantes públicos vinculados ao nível estadual e um ao nível municipal: a Secretaria de Estado de Educação, a Universidade Estadual de Montes Claros, a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais e a Fundação de Ensino de Contagem, respectivamente. A partir de 2019, as instituições supracitadas foram autorizadas a iniciar o processo de repactuação dos saldos, sintetizado conforme explicação retirada do “Guia de Orientações sobre Repactuação dos Saldos” elaborado pelo MEC:

(...) As instituições que possuem saldos remanescentes devem manifestar interesse em aderir à pactuação. As propostas de pactuação devem ser embasadas em um Mapa de Demanda e Oferta, contendo as localidades, os cursos e as vagas a serem ofertadas pelos parceiros. Estas serão avaliadas pela SETEC que autorizará a inserção das propostas no SISTEC. Após a homologação, as instituições poderão dar andamento aos procedimentos necessários para o início dos cursos (...) Os parceiros ofertantes deverão apresentar a justificativa da escolha de cada curso e o critério imprescindível para aprovação da proposta é que a oferta esteja alinhada com as demandas de qualificação profissional locais (MEC, 2019, p.2)

No que diz respeito à execução das ofertas, o texto normativo permite, para além da implementação própria no âmbito dos órgãos e instituições públicas detentoras dos saldos, a execução indireta dos serviços, através de parcerias ou procedimentos licitatórios, por instituições que atendam os requisitos estabelecidos pelas normas que tratam do processo de adesão à condição de ofertantes. O monitoramento e avaliação das ofertas, segundo o Guia, será estruturado por meio de metodologia a ser elaborada e divulgada pela própria SETEC/MEC.

Até o presente momento, o controle administrativo cedido pela SETEC apresenta que, para o estado de Minas Gerais, 14.985 vagas já tiveram sua repactuação aprovada e se encontram homologadas, ou seja, as instituições ofertantes estão autorizadas a iniciar os trâmites necessários para a oferta das mesmas à população mineira. Por ser uma iniciativa em

andamento, não se tem dados sobre resultados e demais processos inerentes à implementação do Novos Caminhos em Minas Gerais, porém, o programa mantém a lógica estrutural-operacional de iniciativas passadas executadas de forma descentralizada por uma rede de instituições.

Tendo identificado, em termos estruturais, a rede de atores envolvidos na implementação da política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais, bem como o funcionamento dos principais programas estaduais que operaram de forma descentralizada, importa, neste momento, promover a análise do atual funcionamento desse heterogêneo tecido organizacional, principalmente no que diz respeito às capacidades institucionais envolvidas e os aspectos relacionais que estruturam a condução da política em Minas Gerais.

6 ANÁLISE DO ATUAL FUNCIONAMENTO DA REDE DA POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA EM MINAS GERAIS

O presente capítulo busca identificar os diferentes papéis atribuídos aos atores responsáveis pela formulação, coordenação, implementação e monitoramento/avaliação da política EPT em nível estadual e a forma de atuação de três dos principais atores institucionais responsáveis pela oferta de ações de ensino profissionalizante no estado. Com o objetivo de analisar se a condução da política se dá de forma coordenada, controlada e integrada, foram colhidas percepções de gestores envolvidos nas ações em andamento, abarcando tanto a perspectiva dos órgãos responsáveis pela gestão da política como das instituições responsáveis por sua implementação.

Primeiramente, faz-se necessário apresentar a trajetória metodológica que sustentou a análise da atual operação da rede de EPT em Minas Gerais. Em linhas gerais, a estratégia utilizada contemplou: i) a construção de uma matriz analítica, contendo dimensões e variáveis a serem analisadas; ii) a elaboração de dois roteiros de entrevista, sendo o primeiro destinado aos órgãos responsáveis pela gestão da política e o segundo direcionado a instituições ofertantes; iii) a escolha de instituições e pessoas-chave para o entendimento da atual política de EPT no âmbito do estado de Minas Gerais; e iv) a realização de entrevistas semiestruturadas, como método de levantamento da percepção de gestores envolvidos na operação das instituições e, principalmente, nos processos relacionados às variáveis analisadas.

Inicialmente, no que tange à matriz analítica, buscou-se consolidar os principais pontos tratados pela literatura que versa sobre a provisão de políticas públicas de forma descentralizada, com ênfase para as capacidades institucionais requeridas para a formulação e gestão das iniciativas, e a formação das redes institucionais de implementação, estruturas organizacionais em que serviços e políticas são implementadas de maneira a compartilhar esforços, integrar processos e operacionalizar interações institucionais. Sob a égide desse arcabouço teórico, procurou-se direcionar as lentes analíticas para a atual política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais, visando compreender a estruturação e operacionalização de processos críticos para a condução das ações de forma descentralizada.

A matriz analítica construída é composta de 2 (duas) dimensões e 3 (três) categorias analíticas em cada dimensão. A primeira dimensão, voltada para a análise das capacidades institucionais, dialoga com as competências (papéis), instrumentos (normativos e administrativos) e processos inerentes à atuação dos atores estatais na coordenação, articulação,

regulação, monitoramento e avaliação da política de EPT, visando, nesse sentido, esclarecer as diferentes atribuições, os limites da atuação de cada ator e as lacunas existentes na condução da política.

A segunda dimensão, por sua vez, volta-se para a implementação da política em questão, sob a ótica de atores institucionais, de diferentes dependências administrativas, responsáveis pela oferta dos cursos de EPT à população. Vista, a princípio, como uma rede institucional de implementação, a abordagem procurou examinar se, de fato, a atuação dos ofertantes é pautada por processos e rotinas de conectividade (diálogo institucional), interdependência, integração e compartilhamento de objetivos, boas práticas e dificuldades, tratados pela literatura como requisitos necessários para a categorização de uma rede.

A análise, nesse sentido, teve o intuito de levantar percepções acerca da governança e diálogo institucional no âmbito interno da rede de ofertantes, no que diz respeito a processos críticos da política de EPT: a escolha dos cursos a serem ofertados, a identificação e mobilização do público-alvo e a relação com o setor produtivo e entidades representativas. Também foram levantadas impressões acerca da relação das instituições para com os órgãos públicos responsáveis pela gestão da política, no sentido de entender, agora sob a perspectiva dos implementadores, as lacunas que dificultam a execução da política na ponta.

Quadro 6 – Matriz Analítica da pesquisa

Dimensões	Categorias analíticas		
Capacidades institucionais	Coordenação: Liderança e capacidade de conduzir uma atuação sinérgica da política	Monitoramento e avaliação da política	Governança: diálogo institucional e criação de redes e canais de interação
Rede de implementação da política de EPT em Minas Gerais	Processo de escolha dos cursos ofertados e públicos atendidos	Diálogo institucional com o setor produtivo e demais instituições ofertantes	Relação entre instituições ofertantes e órgãos responsáveis pela coordenação, regulação, monitoramento e avaliação da política

Fonte: Elaboração própria

Faz-se necessário destacar que o desenho original da matriz analítica abarcava, para além das categorias supracitadas, questões relacionadas às concepções de EPT que marcam a

implementação das ações de cada instituição ofertante. Baseado no marco analítico levantado no Capítulo 02, era de interesse do estudo analisar os sentidos, objetivos e a forma com que são pensadas e estruturadas as ações da temática, se tratando do entendimento de cada instituição ofertante acerca do papel e do valor gerado pela EPT para a sociedade. No entanto, pela reduzida disponibilidade de datas e pelo curto espaço de tempo reservado pelos entrevistados para a conversa, optou-se por restringir a pauta aos pontos centrais da presente dissertação, ficando o tema das concepções limitado ao esforço empreendido no levantamento bibliográfico, seja do ponto de vista mais teórico-conceitual ou na perspectiva da trajetória da política de educação profissional no Brasil.

A partir da matriz analítica construída, passa-se para o processo de elaboração dos roteiros de entrevista. De início, cabe esclarecer que a decisão pela utilização de dois roteiros foi motivada pelo entendimento de que dimensões de análise envolvem diferentes etapas e processos da política de EPT. Enquanto a dimensão das capacidades institucionais dialoga mais diretamente com as etapas e processos relacionados à formulação, coordenação, monitoramento e avaliação da política, a dimensão da rede implementação dialoga mais diretamente com a oferta, em si, de ações de educação profissional à população. Entretanto, existem nos dois roteiros elementos de ambas as dimensões, com ênfases diferenciadas, dadas pela posição distinta dos atores no processo de produção da política de educação profissional.

Os roteiros buscaram, para cada dimensão e categoria analítica, levantar percepções acerca das rotinas estabelecidas, das fragilidades dos processos em andamento, dos limites atuais da atuação dos atores, das dificuldades e desafios vivenciados e dos avanços da política nos últimos anos. Para além da consolidação de um retrato atual, analítico e estrutural, da política de EPT em nível estadual, os roteiros foram pensados de forma a abarcar problemas e inconsistências levantadas em estudos que avaliaram diferentes políticas de EPT nos últimos anos, consolidados em capítulos anteriores, seja do ponto de vista dos órgãos coordenadores ou das instituições ofertantes das ações de educação profissional

Para além das diferenças analíticas entre as duas dimensões da matriz construída, têm-se uma importante diferença no lócus institucional a que cada uma se submete. No que tange à análise das capacidades institucionais, foram entrevistados gestores dos órgãos responsáveis por planejar, coordenar, monitorar e avaliar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica no âmbito do estado Minas Gerais: a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica, vinculada do MEC, nos termos do Decreto Federal nº 10.195 de 2019, e a

Subsecretaria de Trabalho e Emprego, vinculada à SEDESE, nos termos do Decreto Estadual nº 47.761 de 2019.

Já no que diz respeito à rede de implementação da política, foram entrevistados três gestores de diferentes instituições ofertantes de diferentes dependências administrativas (federal, estadual e privada), no sentido de possibilitar o recolhimento de diferentes percepções e leituras sobre política de EPT em andamento e, ao mesmo tempo, garantir a representatividade das principais redes de ensino envolvidas em sua implementação. Pela rede privada, dependência com maior participação no número de matrículas e estabelecimentos envolvidos com a temática da EPT, foi escolhido o SENAC-MG, instituição referência em educação profissional na área de comércio de bens, serviços e turismo, com mais de 40 unidades distribuídas pelo estado de Minas Gerais; pela rede federal, o Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), criado pela Lei Federal 11.892/2008 e especializado na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino e; pela rede estadual, a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais (UTRAMIG), instituída pela Lei Estadual nº 3.588/1965 com a missão de “formar profissionais nos diversos níveis de ensino com educação de qualidade para o mercado, promovendo qualificação, inserção e inclusão social.

Definidas as instituições chave para a análise pretendida, foram realizadas 5 (cinco) entrevistas semiestruturadas, contando com a participação de um gestor por instituição. Os entrevistados ocupam ou ocuparam recentemente postos de gerência em suas instituições e possuem perfil eminentemente técnico, o que se mostrou de grande valia para o levantamento de matérias estratégicas e operacionais da condução das atividades em âmbito institucional.

Quadro 7- Instituições participantes da pesquisa

Instituição	Setor
Ministério da Educação	Diretoria de Articulação e Fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	Diretoria de Articulação e Planejamento da Educação Profissional
SENAC -MG	Gerência de Relacionamento
UTRAMIG	Diretoria de Qualificação e Extensão
IFNMG	Direção-Geral (campus Teófilo Otoni)

Fonte: Elaboração Própria

As próximas seções trazem as percepções dos gestores acerca dos principais pontos a serem analisados. Ao longo da consolidação dos relatos extraídos das entrevistas, e fazendo uso do referencial construído até aqui, procederam-se análises sobre cada variável levantada, com o intuito de captar aspectos positivos e negativos de processos entendidos como críticos para a condução da política de educação profissional em Minas Gerais.

6.1 Capacidades institucionais: análise da atuação dos órgãos responsáveis por planejar, coordenar, monitorar e avaliar as políticas públicas de educação profissional

A dimensão das capacidades institucionais analisa a atuação dos órgãos incumbidos, em termos de atribuições legais, da condução da política de EPT no estado de Minas Gerais. Nesse sentido, buscou-se investigar os papéis assumidos pelos órgãos na coordenação e no controle da implementação da política por instituições ofertantes de diferentes naturezas. Outrossim, também central para a presente análise, foram abordados aspectos da atual governança interna da política, no sentido de avaliar o grau de diálogo institucional existente entre os atores envolvidos.

De um lado, têm-se a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) do Ministério da Educação, responsável por formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas de EPT em nível nacional e, de forma específica em relação aos demais níveis de governo, por apoiar o fortalecimento dos sistemas de ensino de educação profissional e tecnológica, por meio de assistência técnica, fontes de financiamento e parcerias entre os setores público e privado.

Paralelamente, no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, a Subsecretaria de Trabalho e Emprego, nos termos do Decreto Estadual nº 47.761 de 2019, é responsável por coordenar a formulação e implementação da política estadual de educação profissional em Minas Gerais, por meio de articulações e parcerias junto ao Governo Federal, prefeituras municipais e entidades públicas e privadas que atuam na temática.

A análise realizada nessa seção tem como objetivo identificar os papéis do MEC e da SEDESE na condução da política, em que e como atuam, bem como os limites dessa atuação.

6.1.1 Coordenação: liderança e capacidade de conduzir uma atuação sinérgica da política

No que diz respeito aos papéis desempenhados pelo Ministério da Educação na condução da política de EPT, pode-se destacar, de antemão, sua atuação na regulamentação das

diretrizes a serem seguidas por órgãos e demais instituições (públicas e privadas) envolvidas nas ações da temática. As normativas produzidas pelo MEC são consideradas e referenciadas para a formulação de ações e, no caso dos poderes estaduais e municipais, para a elaboração de regulamentações próprias. É considerada uma boa prática, no âmbito de órgãos públicos e instituições privadas que atuam na temática, recorrer aos documentos oficiais produzidos pelo MEC para buscar referências metodológicas e orientativas para a execução de ações de educação profissional.

Apesar de implementada de forma descentralizada e capilarizada, a política de EPT sempre teve os programas nacionais de formação profissional como principal força motriz para seu desenvolvimento e expansão. No caso do Ministério da Educação, principalmente sob a égide do PRONATEC, o órgão assumiu, a partir de 2011, o papel de financiador da expansão do número de vagas em cursos técnicos de nível médio e de qualificação profissional (FIC), mediante repasses a atores governamentais e não governamentais para a oferta de cursos.

Tal atuação, no entanto, perdeu fôlego com a chegada do período de recessão da economia brasileira, iniciado no segundo semestre de 2014 e com reflexos mais significativos no ano de 2015. A partir desse momento, em um contexto de redução contínua do orçamento disponível, o MEC se viu obrigado a alterar sua estratégia de condução da política de EPT no Brasil, como pode ser visto na declaração abaixo:

“Em um contexto de pouco orçamento, o MEC deixou de ser uma máquina de fomento de vagas e passou a assumir um papel de indutor de boas práticas e de fortalecimento das redes envolvidas na implementação da política” (ENTREVISTADO A).

Fala-se aqui de um papel de indutor de boas práticas para o fortalecimento da rede composta por órgãos públicos e instituições ofertantes (governamentais e não governamentais). No primeiro momento, escolheu-se dentre os pontos passíveis de aprimoramento, o processo de levantamento de demandas por ações de educação profissional, frequentemente mal avaliado pela literatura especializada e por relatórios de auditoria emitidos pelos órgãos de controle. Tal atuação, por sua vez, se deu tanto na construção de guias e cartilhas orientadoras, com a apresentação de fontes de informação sobre o mercado de trabalho e consolidação de metodologias de levantamento e tratamento de demandas por EPT, como por meio da instituição de normas que disciplinam e regulamentam a atuação das instituições ofertantes.

O novo papel desempenhado pelo MEC, assumido de forma mais clara a partir de 2019, ganhou força e tangibilidade no âmbito do Programa Novos Caminhos⁹, que tem a repactuação de saldos financeiros não utilizados do PRONATEC (Bolsa-Formação) como uma das principais estratégias de fomento à formação técnica e profissional de jovens e adultos. A sistemática do programa é pautada pelo repasse de atribuições às instituições detentoras dos saldos financeiros, cabendo ao MEC a regulação da reprogramação dos saldos, a aprovação das propostas de oferta construídas pelas entidades ofertantes e o monitoramento e avaliação da execução dos recursos e da abertura das vagas à população.

“A repactuação traz esse lugar de descentralização da tomada de decisão para as instituições detentoras dos saldos, responsáveis pelo processo de identificação das demandas por qualificação. Em outros tempos, as decisões eram tomadas em âmbito federal, contexto em que os ministérios atuavam como parceiros demandantes. Com o tempo, viu-se que a decisão em nível central era pouco eficaz no reconhecimento do contexto local do mercado de trabalho e que o “pensar” da política de EPT não era feito de forma geolocalizada, muito em função do distanciamento dos órgãos federais em relação à realidade e particularidades dos municípios” (ENREVISTADO A).

Nesse ponto, em específico, inicia-se a jurisdição da SEDESE. Trazendo para o caso prático do estado de Minas Gerais, esse deslocamento de responsabilidades foi bem recebido no âmbito do poder local, tido como um processo de confluência de fatores que empoderaram a Secretaria a atuar como órgão central de inteligência e coordenação da política estadual de EPT, como se pode ver no relato abaixo:

“A partir do momento em que o próprio MEC coloca, de forma clara e direta, o trabalho de levantamento de demandas como necessidade prioritária e obrigatória para repactuação de recursos e execução de novas rodadas de oferta de vagas, a SEDESE enxergou a possibilidade de legitimar seu papel em nível de governo. Nesse caso, têm-se o meritoso processo de construção de metodologias de levantamento de demandas, de forma aplicável e reproduzível em diferentes escalas de planejamento (municipal, estadual, microrregional) e com informações acessíveis e qualificadas. A partir dessa atuação, a SEDESE se colocou como órgão capaz de coordenar e influenciar, ainda que de forma restrita às ofertantes da rede estadual, as decisões tomadas no âmbito de tais instituições” (ENTREVISTADO B).

Cabe ressaltar que, apesar do Decreto de Competências (Decreto estadual nº 47.761 de 2019) atribuir à SEDESE o papel de órgão responsável pela coordenação, formulação e implementação da política estadual de EPT, esse reconhecimento não era bem definido e reconhecido pelos pares. Até 2019, não se tinha essa referência em nível de governo, ficando a Secretaria de Estado de Educação, mesmo que de forma informal e embasada em um

⁹ Agenda estratégica lançada pela SETEC/MEC em 2019, reúne um conjunto de ações para o fortalecimento da política de Educação Profissional e Tecnológica, apoiando as redes e instituições de ensino no planejamento da oferta de cursos alinhadas às demandas do setor produtivo (MEC, S.I). Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec-programas-e-acoas>

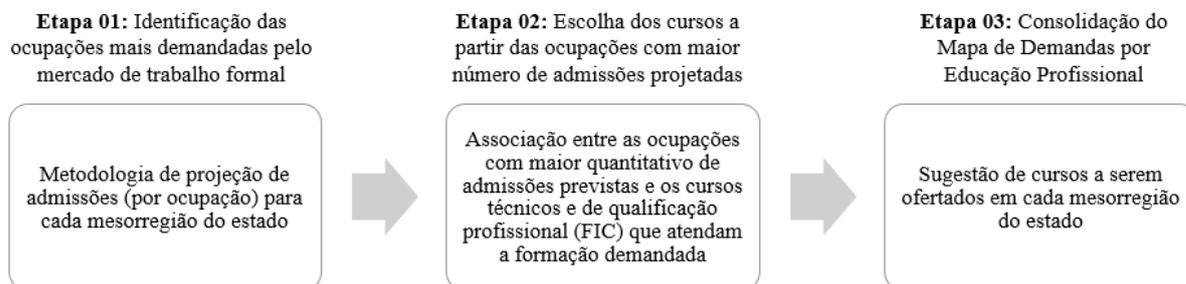
entendimento mimético em relação à condução do MEC em nível nacional, responsável pela organização do ensino profissionalizante. Na prática, atualmente, a SEE atua somente como instituição ofertante, fazendo uso de recursos do Tesouro Estadual e dos saldos existentes junto ao Governo Federal.

Com a elevação da SEDESE à condição de ator institucional capaz de atuar de forma estratégica no planejamento das ações de EPT no âmbito interno do Governo, têm-se a situação atual do papel desempenhado pelo órgão. Por não ser uma instituição executora (de forma direta) de cursos, a Secretaria direciona sua atuação para o tratamento de um histórico problema da política: a definição da oferta sem o prévio levantamento de evidências qualificadas da necessidade do mercado de trabalho em relação aos profissionais formados.

“Em termos práticos, o que se faz hoje em nível institucional: o levantamento de demandas por educação profissional, a partir do desenvolvimento de metodologias e estudos de inteligência sobre mercado de trabalho formal, e o alinhamento do planejamento das ofertas por parte das ofertantes estaduais de ações de EPT (Utramig, Unimontes e SEE, principalmente), no sentido confrontar as propostas de atuação para mitigar as chances de sobreposição (atendimentos concentrados em territórios e eixos tecnológicos) e direcionar as vagas para demandas ainda reprimidas em nível local (lacunas formativas). Pautando os órgãos com essas informações, é criado um espaço para a orientação da decisão alocativa de qual vaga será ofertada, para qual curso e qual município” (ENTREVISTADO B).

Em linhas gerais, o trabalho desempenhado pela SEDESE identifica os principais cursos técnicos e de formação inicial e continuada (FIC) que atendem às ocupações mais demandadas pelo mercado de trabalho formal. A metodologia de mapeamento foi desenvolvida pela Diretoria de Articulação e Planejamento da Educação Profissional (DAPEP) e, de forma sintética, se caracteriza pela identificação das ocupações com maior potencial de contratação e a posterior associação de tais ocupações a cursos técnicos e de qualificação profissional (FIC). Para tanto, são utilizados, entre outras informações, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e do Guia Pronatec de Cursos FIC. O trabalho é organizado da seguinte forma:

Figura 9 - Metodologia de prospecção de demanda por qualificação profissional em Minas Gerais



Fonte: Elaboração própria

Importante destacar, no entanto, que essa função se desdobra, hoje, em um olhar restrito aos domínios do governo de Minas Gerais, ou seja, apenas os ofertantes citados são assessorados dessa forma. O que já é um diferencial, à medida que nunca houve um movimento organizacional nesse sentido. Porém, coloca-se o desafio de ampliar esse papel de ator articulador e coordenador da política frente às demais instituições ofertantes do ensino, atingindo redes municipais, Institutos Federais, o Sistema S e até instituições privadas. Esse movimento, porém, ainda ocorre de forma tímida e pontual, muito em função da necessidade prioritária de consolidar o esforço de organização em nível intragovernamental, que se deu a partir de 2019.

Em relação aos atores institucionais pertencentes às redes federal, municipal e privada (incluindo o Sistema S), não existe uma forma contínua e estruturada de alinhamento estratégico. A ausência de mecanismos legais de incentivo e/ou constrangimento para que as instituições atuem de forma integrada, aliada à tão valorizada autonomia administrativa vigente, fazem com que as instituições supracitadas não enxerguem a SEDESE como ator central legitimado a coordenar e estruturar a política em nível estadual. O que se vê atualmente são conversas restritas a iniciativas específicas, partindo da iniciativa da Secretaria em envolver atores do Sistema S em discussões sobre possibilidades de apoio e participação em projetos próprios da pasta, oportunizados, principalmente, por recursos captados por emendas parlamentares.

No que diz respeito à limitação de alcance da influência da SEDESE em relação às redes externas ao governo, têm-se, a partir de 2019, a criação de uma janela de oportunidade para que a Secretaria consiga se posicionar como ator coordenador da política em nível estadual. De iniciativa do Poder Legislativo, a publicação da Lei Estadual nº 23.448/2019 estabelece a Política Estadual de Qualificação Social e Profissional, em termos de diretrizes, ações

prioritárias e públicos a serem priorizados pelas iniciativas da temática. Considerado um primeiro avanço no sentido de organizar e direcionar a atuação da política em nível estadual, a natureza jurídica de uma lei não permite que a atividade legislativa ultrapasse o plano da abstração e da generalidade, não podendo, dessa forma, avançar a ponto de minudenciar a organização do Poder Executivo e as formas de implementação da política em questão.

Diante da oportunidade, e fazendo uso da competência que lhe foi dada para coordenar a política de EPT em nível estadual, a SEDESE possui interesse em detalhar a Lei Estadual nº 23.448/2019 por meio de Decreto. Nesse sentido, buscar-se-á elaborar um dispositivo que detalhe a estrutura de governança da política, a distribuição de competências entre os atores envolvidos, as formas de implementação das ações, entre outros elementos necessários para condução dos trabalhos. O relato abaixo explicita o ponto.

“A elaboração de Decreto Estadual é vista como necessária para o estabelecimento de um Plano Estadual de Educação Profissional. O plano, a princípio, não envolveria o estabelecimento de metas a serem acompanhadas e monitoradas. O que se espera, no primeiro momento, é criar um instrumento capaz de referenciar e determinar objetivos, diretrizes, públicos prioritários e setores produtivos a serem priorizados no planejamento da oferta de cursos, com a ideia de que seja apropriado e aproveitado por todos os atores institucionais, independente da natureza jurídica e administrativa. A ideia, nesse sentido, é utilizar o dispositivo para se pensar uma política de estado.” (ENTREVISTADO B).

As discussões acerca da construção do dispositivo já estão em andamento em nível interno de governo e, segundo planejamento traçado, envolverão, em um futuro próximo, instituições da esfera privada e dos demais níveis de poder. A participação de instituições externas ao governo estadual é vista como estratégica e primordial para que o Decreto gere os efeitos esperados na condução da política em nível estadual, principalmente no que diz respeito ao reconhecimento do instrumento como referência a ser seguida no processo de formulação e implementação das ações da temática.

Analisados os papéis assumidos individualmente pelo MEC e pela SEDESE, passa-se à análise da atuação conjunta entre as instituições. A colaboração intergovernamental na condução atual da política de EPT fica clara na prática. O MEC detém os recursos (bloqueados nas contas dos ofertantes) e fica responsável por regulamentar a utilização dos mesmos pelas instituições ofertantes, estabelecendo diretrizes e processos a serem cumpridos para a oferta dos cursos. A SEDESE, nesse contexto, atua como órgão central de inteligência da política no âmbito interno do Governo, responsável pelo desenvolvimento de metodologias e estudos que qualificam a demanda local por educação profissional (em nível estadual e das mesorregiões do território) e embasam as propostas de atuação das entidades ofertantes. O trabalho realizado

pela SEDESE vem se mostrando primordial para o sucesso das negociações entre os ofertantes governamentais e o MEC, tendo como resultado a utilização dos saldos para a abertura de novas vagas em cursos técnicos e de qualificação profissional para a população mineira.

A relação entre os dois órgãos é vista como muito próxima, muito em função do estado de Minas Gerais ter sido a unidade federativa com maior montante de saldos a serem repactuados em 2019. O entendimento dessa situação foi primordial para a priorização, no âmbito da SEDESE, da construção da metodologia de levantamento de demandas, produto este bem aceito e divulgado, pelo MEC, às demais unidades federativas do país. A metodologia criada pela equipe técnica da SEDESE se mostrou tão prática que, no ano de 2020, foi firmado um termo de cooperação técnica entre as instituições visando a replicação do levantamento de dados para todos os estados. Hoje, os mapas de demanda produzidos em parceria estão disponíveis na plataforma virtual do Programa Novos Caminhos e podem ser utilizados por instituições de diferentes regiões e dependências administrativas.

Não obstante os órgãos tenham uma atuação sinérgica no âmbito das ações ligadas ao Programa Novos Caminhos, tem-se o reconhecimento de que a parceria deve, invariavelmente, se estender para a coordenação e gestão das demais ações de EPT em andamento no estado. Na situação atual, tanto o MEC como a SEDESE não possuem processos organizados de articulação e liderança no que diz respeito às instituições externas à estrutura organizacional do Governo de Minas Gerais.

6.1.2 Monitoramento e avaliação da política

No que tange à política de Educação Profissional, o caderno “Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: Um campo em construção”, organizado pelo Ministério da Educação (MEC) e o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), lançado em 2020, estabelece que a avaliação das ações da temática constitui condição fundamental para países, estados e municípios que, por meio do processo de formação profissionalizante, pretendam valorizar o desenvolvimento de suas forças produtivas, de seus sistemas tecnológicos, de sua economia e, principalmente, de suas condições sociais. A avaliação, nesse caso, deve ser vista como prática de mensuração do valor e da qualidade dos serviços prestados à população, abarcando: i) a estruturação de suportes estatísticos que possibilitem uma compreensão acerca de seu efetivo funcionamento, no que diz respeito a insumos, processos, atores, resultados e impactos ii) expectativas e percepções de estudantes, ofertantes e setores produtivos; e iii) a verificação do cumprimento de metas educacionais

previstas em diversos instrumentos contratuais e normativos da política de Educação Profissional (INEP,2020).

Segundo Jannuzzi (2016), a avaliação de programas públicos de educação profissional requer esforços metodológicos considerável, reclamando por diferentes ferramentas, pesquisas e estudos que, de forma sistêmica, abarcam: diagnósticos de públicos e setores econômicos prioritários, análises institucionais sobre coordenação intergovernamental e articulação com entidades ofertantes para a implementação das ações, a abrangência territorial das ofertas, a mobilização e acesso de públicos pretendidos, da adequação dos cursos em relação às demandas de mercado de trabalho regional, a qualidade do material didático, o desempenho e a satisfação dos beneficiários em relação ao curso e os impactos gerados na trajetória de vida dos egressos qualificados.

Se tratando da atuação do MEC no monitoramento da política de EPT, foram estabelecidos, de início, os limites de acesso aos dados da oferta de vagas em âmbito nacional. Dentre as modalidades de ensino profissionalizante¹⁰, o Ministério possui acesso aos dados referentes à oferta de cursos técnicos de nível médio, às execuções realizadas pela Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e dos cursos compreendidos pelo Acordo de Gratuidade com o Sistema S. Diante disso, ressalta-se a ausência de acesso e controle, por parte do MEC, em relação aos dados da oferta de cursos de Qualificação Profissional (FIC), situação já levantada por Moraes e Albuquerque (2019).

Contextualizada a limitação informacional, passa-se à atuação do Ministério no tratamento dos dados disponíveis. Até o exercício 2019, não existia no âmbito da instituição um processo metodologicamente estruturado de monitoramento da execução da política. Os dados disponíveis, consolidados em diferentes controles administrativos (quando se fala da oferta da Rede Federal e do Acordo de Gratuidade do Sistema S) e sistemas operacionais (SISTEC), não eram, à época, analisados e cruzados de forma gerar informações “monitoráveis” sobre a oferta em andamento.

Como saída para o problema diagnosticado, a alternativa escolhida pelo MEC foi a contratação de serviços de consultoria para a definição dos pontos a serem monitorados, que se deu a partir do estudo das recomendações emanadas por órgãos de auditoria em avaliações passadas e dos cruzamentos possíveis (testes sistemáticos) entre os dados coletados. Como

¹⁰ Estabelecidas pela Lei Federal nº 11.74/ 2008, abrangendo: I – de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II – de educação profissional técnica de nível médio; III – de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (BRASIL, 2008).

primeiro produto dos serviços contratados, foi construído um robusto painel de visualização das informações tratadas, ainda carente de aprimoramentos que o tornem “consumível”. Nesse ponto, apesar de representar um avanço em relação à situação inicial, o painel, até os dias de hoje, não conseguiu entregar os insumos informacionais necessários para o acompanhamento da execução da política.

Também importante, faz-se mister destacar a criação do Plano de Monitoramento e Avaliação da oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (PMA-EPT). Instituído por meio da Portaria SETEC/MEC nº 407/2020, o PMA-EPT é destinado à oferta de cursos pertencente ao processo de repactuação de saldos financeiros junto a instituições do poder público estadual e municipal, no âmbito do Programa Novos Caminhos. Composta por um considerável rol de indicadores e pela previsão de visitas semestrais (*in loco*) às entidades ofertantes, a atividade de monitoramento, no âmbito do PMA-EPT, deve ser registrada em relatórios trimestrais, que terão como objeto as ofertas em execução durante os anos de 2020, 2021 e 2022. Cabe ressaltar que, até o presente momento, nenhum relatório foi consolidado.

No que diz respeito à avaliação da política, a situação é semelhante. Muito em função da ausência, até os dias de hoje, de um monitoramento contínuo das ofertas em andamento, o Ministério não dispõe das ferramentas (indicadores, por exemplo) e informações necessárias para avaliar os processos inerentes à implementação da política. Da mesma forma, não se avaliam, de forma sistemática: i) os resultados, no que diz respeito, por exemplo, às taxas de aprovação e evasão; ii) impactos, principalmente no que diz respeito à inserção dos egressos no mundo do trabalho e; iii) a satisfação dos envolvidos sobre os serviços prestados.

Importante destacar, no entanto, que o Ministério reconhece os riscos de manter a condução da política sem o amparo de uma estrutura avaliativa metodológica e, nesse sentido, passou, a partir de 2020, a construir alternativas para alterar o status quo da atividade. Após um estudo interno de todos os processos e etapas da política, decidiu-se iniciar a construção da sistemática de avaliação “de trás para frente”, ou seja, voltado para a questão do impacto e para a mensuração da satisfação dos alunos ao final da oferta a que fizeram parte. Em relação à avaliação de impacto, por envolver um rigor metodológico e expertises não amadurecidas na equipe do Ministério, será contratada uma empresa para o processo de acompanhamento de egressos, no sentido de acompanhar suas trajetórias após os cursos e o nível de inserção dos mesmos no mundo do trabalho. No que tange à avaliação da satisfação dos alunos, já está em andamento a incorporação de um sistema de aplicação de questionários online sobre quesitos

de qualidade da oferta (material didático, ensino-aprendizagem, entre outros), utilizado por uma entidade ofertante situada no estado de Santa Catarina.

No que tange à atuação da SEDESE em âmbito estadual, percebe-se uma realidade não tão discrepante. Assim como no caso do MEC, a Secretaria dispõe de uma gama limitada de dados sobre a oferta de cursos de EPT em andamento no estado, ficando restrita à abrangência da rede estadual de ofertantes, atualmente composta pela Utramig, Universidade Estadual de Montes Claros (Unimontes) e pela Secretaria de Estado de Educação. Cabe ressaltar, ainda, que as informações disponíveis versam sobre processos (etapas da política) de formulação e planejamento da oferta, que contam com a participação da SEDESE, como o número de vagas ofertadas, cursos escolhidos e municípios a serem atendidos. Se tratando da implementação, resultados e impactos da oferta, não existe um procedimento estruturado de disponibilização das informações, à medida que a Secretaria não tem acesso aos dados referentes ao número de matrículas efetuadas, frequência dos beneficiários, taxas de evasão e aprovação, satisfação dos atendidos acerca dos serviços e a inserção dos egressos no mundo do trabalho.

Somado ao distanciamento em relação a grande parte dos dados da oferta por parte de entidades ligadas ao governo, tem-se o total desconhecimento, por parte da SEDESE, dos dados referentes às ofertas das redes federal, municipal e privada de ensino profissionalizante. Para além da ausência de canais diretos de interlocução com as redes supracitadas, não foi feito nenhum alinhamento com o MEC para a disponibilização das informações constantes em seus registros. Apesar da limitada abrangência das ações acompanhadas, restrita às ações próprias, e do desvio de função do escopo do monitoramento realizado, voltado mais para uma atuação de auditoria, são valorizados avanços recentes que podem alterar a situação vigente. Ao longo de 2020, os novos projetos construídos, sendo um voltado para o público em situação de vulnerabilidade social e outro para o público feminino, já foram desenhados contendo rotinas e sistemáticas de acompanhamento contínuo da execução, desde as etapas iniciais da iniciativa. Outrossim, destaca-se o início de uma agenda conjunta com a Utramig para a construção de uma sistemática de monitoramento e avaliação integrada dos cursos ofertados pela instituição. Tratativas semelhantes serão direcionadas aos demais ofertantes estaduais.

No que tange à atuação da SEDESE na avaliação da política de EPT em Minas Gerais, a limitação informacional, mais uma vez, impede que sejam amadurecidos procedimentos nesse sentido. Não se consegue avaliar uma política sem a compilação de dados referentes à mesma. Em situação semelhante à análise dos procedimentos de monitoramento, a Secretaria, até os dias hoje, não tem contato com grande parte dos dados referentes à oferta de cursos pela rede

estadual de ofertantes, não possui canais de disponibilização de informação estabelecidos com as redes externas ao Governo de Minas Gerais e não tem acesso às plataformas do MEC (SISTEC, por exemplo) que consolidam, em alguma medida, dados sobre a implementação e os resultados da política.

A SEDESE dispõe de poucos dados sobre a oferta de cursos de EPT, e estes são restritos à rede estadual de ofertantes (Utramig, Unimontes e SEE. Além disso, os dados disponíveis versam sobre processos nos quais a Sedese está envolvida, como número de vagas, cursos ofertados e municípios atendidos e diversas informações necessárias para o monitoramento e avaliação da política encontram-se fora do acesso direto da Sedese. Coube à Secretaria, nesse sentido, promover ações de monitoramento restritas às iniciativas próprias, ainda muito vinculadas a uma lógica de auditoria e prestação de contas de instrumentos jurídicos firmados, como fica evidente no relato abaixo.

“As ações de monitoramento, atualmente, são restritas às poucas ações próprias, executadas por meio de convênios captados, principalmente, por meio de emenda parlamentar, quantitativo este muito residual se for pensar na oferta do estado como um todo. Em termos da Secretaria, temos cerca de 2.000 vagas realizadas por meio de convênio de saída, com monitoramento focado mais na gestão do instrumento (convênio) numa lógica de prestação de contas ao final dos projetos, do que um monitoramento qualitativo para correção de rumos durante a execução (suporte administrativo para gestores)” (ENTREVISTADO B).

Dentre as poucas possibilidades de atuação disponíveis, o já tratado processo de construção de uma sistemática de monitoramento e avaliação junto à UTRAMIG pode ser considerado o primeiro passo rumo à atuação da SEDESE em termos de avaliação da política, mesmo que de forma restrita e bem residual quando comparada à oferta em nível estadual. Foi acertado, no âmbito da parceria, a avaliação dos processos e resultados da oferta de 7 (sete) cursos de qualificação profissional FIC, executados sob a modalidade de Ensino à Distância (Ead) no exercício 2020. Os relatórios de avaliação, já em fase final de consolidação, compreendem indicadores e mensurações que analisam a oferta desde o processo de inscrição e seleção dos beneficiários (relação candidato-vaga, taxa de preenchimento das vagas) até o nível de satisfação dos alunos em relação à qualidade do ensino, material didático, plataforma utilizada para o curso, docentes designados para as turmas, entre outros pontos.

O recente esforço tem sido reconhecido, ainda que ressaltadas as dificuldades desse processo, como fica claro na fala abaixo:

“Essa atuação junto à UTRAMIG é o máximo que temos extrapolado em relação aos projetos próprios. Existe o interesse em trazer elementos e conhecimentos para conseguir avaliar os cursos técnicos e FIC ofertados pela SEE e UNIMONTES, a

princípio. Esbarramos, nesse ponto, nas limitações em termos de capacidade, para promover ações de avaliação, e de autoridade junto a esses órgãos, que dão um valor importante à questão da autonomia. Para criar esse espaço de atuação, seria necessário a construção de formas de incentivo que hoje não existem: seja pela SEDESE não ser essa referência técnica (e para ser precisaria desenvolver ou contratar consultoria ou instituto de pesquisa que fizesse esse trabalho); seja por uma questão administrativa, no sentido de garantir o envolvimento dos órgãos para que essa agenda da avaliação se torne relevante e prioritária” (ENTREVISTADO B)..

A SEDESE, desde 2019, vem trabalhando na construção de uma avaliação sistêmica dos projetos próprios de educação profissionalizante. Apesar de não ter casos concretos de avaliações implementadas, em função do próprio tempo de vida das iniciativas (projetos ainda em fase de construção ou início da execução), vem sendo construído um olhar avaliativo para as diferentes etapas da intervenção, que vão desde o diagnóstico de demandas e desenho da intervenção proposta e culminam na mensuração do impacto das políticas em relação à inserção produtiva dos alunos. Naturalmente, respostas mais claras sobre a eficácia da sistemática de avaliação criada serão vistas com o passar do tempo de vida dos projetos.

Diante do exposto, conclui-se que as rotinas e procedimentos de monitoramento e avaliação continuam sendo um problema central da política de EPT, já levantado por estudos pautados em capítulos anteriores. A análise da atuação dos órgãos responsáveis pela condução da política, em nível nacional e estadual, escancarou a atual fragilidade da política e a baixa propensão de serem identificadas falhas e equívocos cometidos na condução da mesma, pela inexistência de procedimentos metodológicos de tratamento de dados e de sistemas de informação que facilitem os fluxos de monitoramento e avaliação. Além disso, a construção de indicadores acompanhamento e avaliação das atividades é um processo ainda em andamento, tanto em nível federal como estadual, fato este que impede, até o presente momento, uma atuação mais assertiva dos órgãos.

Quando questionados sobre os obstáculos que impõem dificuldades para o desenvolvimento de procedimentos de monitoramento e avaliação da política, os gestores levantaram: i) aspectos técnicos, pela ausência de quadro de pessoal com expertises, *know-how* e habilidades necessárias para a condução dos procedimentos com o rigor metodológico exigido pela temática; ii) aspectos institucionais, pela falta de priorização de tais procedimentos por seu caráter contínuo e resultados intangíveis e não imediatos para os órgãos e; iii) aspectos de governança, à medida que exige um entendimento da importância e compromisso, por parte das instituições ofertantes, em promover espaços e canais para a disponibilização de dados.

6.1.3 Governança: diálogo institucional e criação de redes e canais de interação

Quesito de central relevância para o estudo das capacidades institucionais dos atores responsáveis pela coordenação e controle da política de EPT, passa-se à análise da percepção dos gestores acerca da atuação do MEC e da SEDESE na promoção de espaços e criação de elos de interação entre organizações ofertantes das redes públicas (federal, estadual e municipal) e privadas.

O quadro geral percebido é que, apesar de trabalharem na mesma temática, os ofertantes atuam de maneira dispersa e individualizada em diferentes regionalizações de atuação, públicos atendidos e cursos/eixos de interesse. Não se vê, atualmente, esforços espontâneos direcionados para o compartilhamento de informações, boas práticas e dificuldades entre ofertantes, bem como um trabalho proativo de destaque na busca por interações institucionais. A fala abaixo explicita o ponto:

“Hoje, no que diz respeito à estrutura vigente da política, os ofertantes estão preocupados em executar o orçamento disponível e atender o máximo possível de pessoas, com as condições dadas de infraestrutura e pessoal disponível. Esse é o maior desafio no radar dos gestores de das entidades. Ainda não há espaço e interesse, no âmbito dos ofertantes, de se incluir, no desafio em questão, a realização dessas ações de maneira integrada e articulada com outras iniciativas e atores” (ENTREVISTADO B).

As pontes de diálogo e interação, se muito, ocorrem em nível local (municipal), a depender das características da demanda a ser atendida e das estruturas colegiadas (conselhos, comitês e grupos de trabalho) organizadas para a discussão de políticas públicas. Em nível central, não são vistos movimentos nesse sentido.

Soma-se à ausência de interação institucional a percepção da internalização, por parte das instituições ofertantes, de uma posição de competição para com os pares. Fala-se aqui das disputas por financiamento público (adesão a programas governamentais), por certames licitatórios, pela abertura de cursos e por captação de alunos. Nesse sentido, os ofertantes se vêm, em grande medida, mais como concorrentes do que como parceiros.

Embora os órgãos responsáveis pela condução da política tenham uma ideia clara sobre a situação, nenhuma grande intervenção foi empreendida para aproximar, em alguma medida, as instituições ofertantes. No caso do Ministério da Educação, grande parte da governança estabelecida com os atores ofertantes se limita à atual condução do Programa Novos Caminhos, por meio da regulação do processo de repactuação de saldos e da atuação na disseminação de metodologias, conhecimentos e boas práticas às redes (geralmente estaduais) ou instituições

que tenham procedimentos de formulação e implementação mais frágeis e desestruturados. Para além do Novos Caminhos, o Ministério se posiciona em uma situação hierárquica-normativa que possibilita sua atuação no âmbito da Rede Federal (vinculada ao MEC) e do Sistema S (ofertas pertencentes ao Acordo de Gratuidade), porém a autonomia administrativa e financeira das instituições segue sendo um obstáculo para o estabelecimento da governança no âmbito da política de EPT.

No que tange à atuação da SEDESE na construção da governança em âmbito estadual, percebe-se uma atuação ainda restrita aos ofertantes vinculados ao governo do estado. Fortalecida institucionalmente por seu papel estratégico no levantamento de demandas qualificadas para a repactuação de recursos junto ao Governo Federal desde 2019, a Secretaria vem conseguindo espaços de diálogo, cada vez mais facilitados, com os ofertantes da rede estadual de Minas Gerais. Apesar disso, a relação ainda se dá de forma individualizada, com raros momentos de participação conjunta e construção coletiva por parte dos representantes das instituições.

Já no que diz respeito às instituições das redes federal, municipal e privada, a articulação realizada pela SEDESE é ainda menor e, nesse caso, não houve, no passado recente, momentos de discussão conjunta e trocas entre as diferentes dependências administrativas. Essa perspectiva é ressaltada na fala abaixo:

“Se formos pensar em termos de aproximação, a SEDESE se vê no papel de criar espaços e provocar essas aproximações. Existem algumas iniciativas pontuais nesse sentido, tendo como exemplo o Fórum Qualifica-BH, organizado pela Prefeitura de Belo Horizonte, que reúne instituições de variadas naturezas jurídicas e promove debates acerca das ações e possibilidades relacionadas à política de educação profissional no município. Faz parte do planejamento para 2021 a construção de espaços para este fim, para vencermos o que hoje se realiza de forma fragmentada” (ENTREVISTADO B).

O maior entrave percebido nas tentativas de aproximar atores em discussões compartilhadas foi um aspecto enraizado na cultura organizacional das entidades ofertantes: a resistência à mudança dos processos estabelecidos. Voltando-se o foco para a questão da autonomia administrativa, os ofertantes ainda não enxergam valor e incentivos para alterar o status quo de sua atuação, caracterizada por um posicionamento autocentrado em condições de atendimento e interesses próprios.

Dado um panorama geral da ausência de governança do MEC, em âmbito nacional, e da SEDESE, em âmbito estadual, em relação à rede de instituições responsáveis pela implementação das políticas, faz-se necessário aprofundar a análise dos limites da atuação dos

órgãos em algumas escolhas chave tomadas pelos ofertantes: a escolha dos cursos a serem ofertados e a identificação e mobilização dos públicos a serem atendidos.

No que diz respeito ao processo de tomada de decisão sobre os cursos que farão parte da oferta, o MEC possui duas formas de atuação: a primeira, no âmbito do Programa Novos Caminhos, ocorre no processo de validação das propostas encaminhadas por instituições detentoras de saldos financeiros a serem repactuados, à medida que só são aceitas ofertas que apresentem, de forma qualificada e com base em evidências, demandas a serem atendidas com implementação dos cursos. A segunda forma de atuação ocorre com a adesão do MEC ao papel de órgão orientador da política em âmbito nacional, com a construção e divulgação de metodologias de levantamento de dados do mercado de trabalho e vocações econômicas locais, da disponibilização de mapas de demanda por educação profissionalizante para as unidades federativas e mesorregiões do país e da elaboração de cartilhas que direcionem os gestores para um processo de escolha dos cursos de forma estruturada e embasada.

A SEDESE, induzida pelas orientações emanadas pelo MEC, apresenta uma lógica semelhante de atuação. No que diz respeito às instituições da rede estadual que possuem saldos a serem repactuados junto ao Governo Federal, a Secretaria atua ativamente no esforço de confrontar as propostas de repactuação elaboradas pelos órgãos, com o objetivo de evitar uma oferta concentrada em determinado eixo tecnológico ou território geográfico e, também, para abrir oportunidades de atendimento a demandas mais urgentes ou alinhadas às necessidades em nível estadual, priorizando-as em relação a outras previamente estabelecidas pelas instituições. Se tratando de uma atuação mais geral, para além da curta abrangência da atuação ativa (restrita à rede estadual), a SEDESE tem envidado esforços no aprimoramento da metodologia de levantamento de demandas por educação profissional e no aprofundamento do estudo dos setores produtivos identificados como estratégicos, como fica claro na fala abaixo:

“O trabalho consiste na qualificação das demandas mapeadas pela metodologia criada, promovendo um entendimento ainda mais detalhado das necessidades exigidas pelos setores identificados como estratégicos. O aprofundamento é voltado para a construção de relatórios (diagnósticos) que consigam orientar, de forma qualificada, para onde (quais municípios) e para quem a oferta deve ser direcionada, bem como pautar a construção de uma matriz pedagógica mais condizente com o perfil requisitado pelo mercado. Espera-se que esse conteúdo seja apropriado e utilizado por instituições de diferentes redes e naturezas no planejamento de suas ofertas” (ENTREVISTADO B).

Se tratando do procedimento de identificação e escolha dos públicos a serem atendidos pela política de EPT, assim como o processo de escolha dos cursos a serem ofertados, não existe uma atuação taxativa, por parte do MEC ou da SEDESE, na determinação de públicos a serem

atendidos pelas ações implementadas. Os órgãos reconhecem a autonomia e o protagonismo dos ofertantes nos processos escolha, justificado pela maior proximidade dos últimos em relação à realidade local.

No que diz respeito à atuação do MEC, a descentralização da responsabilidade por identificar e qualificar a demanda que justifica oferta determina, ao próprio ofertante, a necessidade de serem construídas justificativas embasadas não só em relação ao curso a ser ofertado, como também no que diz respeito ao público-alvo da intervenção. Em âmbito estadual, por sua vez, têm-se uma atuação mais proativa por parte da SEDESE. Em tom orientador, e operacionalizada mediante articulação com as ofertantes governamentais, tem-se a tentativa de incorporação de públicos específicos (mulheres vítimas de violência, por exemplo) em suas ofertas, como relata um entrevistado:

“Existe uma preocupação grande, por parte da SEDESE, de pensar em marcadores de vulnerabilidade para priorizar o acesso a vagas. Mesmo que os ofertantes tenham públicos específicos, com requisitos de escolaridade e características socioeconômicas definidas, eu vejo, de forma universal, uma preocupação de ter um atendimento com viés social. Porém, isso ocorre muito mais como uma resposta para atender a esse discurso de compromisso social, do que fruto de uma discussão aprofundada e qualificada de quais marcadores são importantes de serem considerados” (ENTREVISTADO B)

6.2 Rede de implementação da política de EPT em Minas Gerais

A presente seção trata da percepção das instituições ofertantes sobre as rotinas e processos de funcionamento das instituições frente ao que se espera de uma implementação em rede, perspectiva que considera processos articulados e coordenados de formulação e implementação das iniciativas.

Nesse sentido, serão analisados: i) os processos de tomada de decisão tidos como críticos para a formulação e implementação da política, a escolha dos cursos ofertados e públicos atendidos; ii) a relação mantida com demais instituições ofertantes, sendo o diálogo institucional um requisito básico para a caracterização de uma rede de implementação e; iii) a relação das instituições com os órgãos responsáveis, em termos legais, pela coordenação e controle da política.

6.2.1 Funcionamento das ofertantes: escolha dos cursos ofertados e públicos atendidos

A análise da atuação de uma instituição ofertante de cursos e iniciativas de formação profissional passa, invariavelmente, pelos processos de escolha dos cursos a serem ofertados e

dos públicos a serem atendidos. Espera-se, de uma política estruturada, que as decisões tomadas se deem não só por interesses individuais das instituições, mas contemplem, em alguma medida, um olhar estratégico acerca dos benefícios e oportunidades que estão sendo gerados à sociedade como um todo. Caberia, a princípio, aos órgãos responsáveis pela condução da política de EPT, no caso o MEC e a SEDESE, atuarem na construção de transversalidade, coordenação e articulações que gerem sinergia à implementação descentralizada das ações.

No que tange ao SENAC, a política de EPT em execução ocorre de duas maneiras: i) de forma mercadológica, com cursos pagos acessados por pessoas interessadas em formações específicas; e ii) de forma gratuita à população de baixa renda, sob a égide do Programa Senac de Gratuidade, fruto do acordo firmado, em 2008, pela instituição e os Ministérios da Educação, do Trabalho e da Fazenda. A instituição opera, desde sua criação, de forma autônoma em relação aos órgãos governamentais, à medida que os Ministérios da Educação e do Trabalho apenas compõem o Conselho Nacional da instituição, tendo atuações e influências bem restritas nas atividades implementadas. No que diz respeito aos órgãos estaduais, o distanciamento é ainda maior, em razão da não participação das secretarias estaduais no âmbito dos Conselhos Regionais.

O portfólio de cursos ofertados pelo SENAC é resultado de uma série de ferramentas e procedimentos metodológicos de estudo do mercado de trabalho e das condições socioeconômicas dos territórios, bem como de um estreito contato com o setor produtivo. Destacam-se nesse sentido: a existência de uma plataforma de inteligência para o cruzamento de dados para o diagnóstico de demanda por cursos e a realização de comitês temáticos (por atividade econômica) com a participação representantes do setor produtivo para validação do portfólio e atualização dos cursos (conteúdos) frente aos avanços técnicos e tecnológicos do sistema produtivo. Após essa fase de levantamento de dados e demandas, a própria instituição constrói seu plano de atendimento, abarcando tanto as ofertas “pagas” como as gratuitas. Nesse caso, não se fala em interferências ou contribuições dos órgãos públicos nesse processo.

Se tratando da Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig, a atual execução das ações de EPT fica restrita à atuação como instituição ofertante de cursos pelo Programa Novos Caminhos, do Ministério da Educação (MEC). No contexto de restrição fiscal, a utilização de saldos financeiros junto ao Governo Federal se mostrou de elevada importância para a continuidade da oferta de vagas em situação de escassez de recursos próprios.

Instituído pela Portaria MEC nº 1.720 /2019, o processo de repactuação de saldos financeiros para novas ofertas segue os trâmites e obrigatoriedades normativas impostas pelo MEC, com destaque para o necessário processo de alinhamento da proposta de oferta às necessidades do setor produtivo local e às demandas identificadas por formação profissional. Por não dispor de expertise e capacidade técnica instalada para tal, a UTRAMIG, desde 2019, se apropria dos materiais e estudos produzidos pela SEDESE, bem como do suporte técnico oferecido pela sua equipe, para a construção da proposta de cursos a ser encaminhada e avaliada pelo MEC. Esse processo, por sua vez, vem se mostrando um grande avanço para as tomadas de decisão inerentes à etapa da formulação das ações a serem implementadas pela Fundação, em termos de cursos e vagas à população. Cabe ressaltar que, até 2019, a escolha dos cursos disponibilizados se dava de forma desestruturada e, algumas vezes, subjetiva, fortemente baseado em ofertas passadas (sem diversificação) e crenças pessoais (*feeling*) dos gestores da instituição.

Percebe-se que, diferente do caso do SENAC, a escolha dos cursos ofertados pela UTRAMIG é, em alguma medida, influenciada pelos órgãos responsáveis pela condução da política de EPT. Apesar de gozar de autonomia para decidir, em última instância, os cursos que serão ofertados, a Fundação deve atender as orientações normativas impostas pelo MEC, no que diz respeito às regras que regulam a repactuação de saldos financeiros, e vem utilizando do suporte técnico da SEDESE para qualificar as decisões tomadas. Para além, a UTRAMIG tem se mostrado aberta a discussões e negociações para a incorporação de projetos construídos pela SEDESE no âmbito de sua atuação. Nesse caso em específico, aliam-se os esforços metodológicos de identificação da demanda, por parte da Secretaria, a disponibilidade de recursos a serem repactuados e a expertise da UTRAMIG na montagem itinerários formativos.

Por sua vez, o Instituto Federal do Norte de Minas Gerais, nos termos da legislação que criou os Institutos Federais (Lei Federal nº 11.892/2008), possui total autonomia para criar e extinguir cursos nos limites de sua área de atuação territorial. Nesse sentido, o processo de escolha daqueles que serão efetivamente ofertados fica a cargo de sua própria reitoria (central) e direção dos campus vinculados, ficando o Ministério da Educação restrito à participação, em caráter consultivo, como membro do Conselho Superior, instância responsável por autorizar as decisões tomadas.

A linha de atuação do Instituto pode ser dividida em dois caminhos: as execuções próprias (cursos regulares) e as parcerias firmadas junto a governos, prefeituras e associações/entidades da sociedade civil. No que diz respeito às iniciativas próprias, o

planejamento da atuação se dá de forma estruturada, sustentado por atividades de levantamento de demandas que contemplam o tratamento e análise de bases de dados secundários do mercado de trabalho e mecanismos de escuta da sociedade, mediante audiências públicas nos municípios contemplados pela jurisdição do Instituto. Dessa forma, aliando ferramentas analíticas e gestão participativa da comunidade local, são definidos os eixos tecnológicos e, posteriormente, os cursos a serem disponibilizados em nível local. No que diz respeito à atuação por meio de parcerias, têm-se a adesão do Instituto a programas federais de educação profissional e a participação em iniciativas construídas em âmbito local por prefeituras e associações produtiva. No âmbito das parcerias, Instituto tem uma atuação mais limitada, atuando, na maioria das vezes, como entidade ofertante de cursos cuja demanda foi levantada pelos próprios responsáveis pela demanda.

Tomando como base a situação percebida em relação ao SENAC e à UTRAMIG, o IFNMG pode ser entendido em uma posição intermediária no que tange à influência externa nos rumos da oferta a ser implementada. Apesar de possuir uma linha própria de planejamento e formulação de sua atuação, o Instituto se mostra propenso e interessado em participar de iniciativas e ações planejadas por atores externos, principalmente quando se trata de órgãos públicos e instituições ligadas ao setor produtivo, por considerar tais atores como centrais para entendimento e julgamento sobre o que é realmente importante para o território ou público a ser atendido. As parcerias com atores externos, até o presente momento, ficaram restritas às instituições e órgãos do poder municipal, percebidos como mais interessados em promover o desenvolvimento local.

Mudando o enfoque para a questão do público atendido, percebe-se uma linha de atuação mais homogênea entre as instituições, voltada, em grande medida, para os grupos mais vulneráveis da população. No que diz respeito ao público atendido pela instituição, importa aqui pautar os atendimentos realizados pelo Programa Senac de Gratuidade, por representar a parcela da oferta disponibilizada de forma gratuita e voltada para o público de baixa renda. O programa, destinado a indivíduos pertencentes a núcleos familiares com renda mensal per capita abaixo de 2 (dois) salários-mínimos, oferta cursos técnicos de nível médio e de qualificação profissional (FIC), nas modalidades de ensino presencial e à distância (EAD), definidos pela próprio Departamento Regional (SENAC-MG). Sobre a mobilização do público-alvo, faz-se importante destacar a possibilidade de encaminhamento de candidatos por órgãos públicos, entidades do Terceiro Setor e por demais instituições que atendem o público-alvo, podendo o SENAC, em alguns casos, organizar turmas exclusivas para o atendimento solicitado. Apesar

da possibilidade, até os dias atuais, não foi construído um canal de interlocução com a SEDESE nesse sentido, que, a princípio, seria um valioso parceiro na identificação e mobilização de públicos para o Programa.

No que diz respeito ao público atendido pela UTRAMIG, a atual forma de implementação das ofertas da instituição, sob a égide do Programa Novos Caminhos, imputa o atendimento às disposições legais que regulamentam e direcionam as ofertas pertencentes ao programa. Em tom menos taxativo, a Fundação, dentro das possibilidades legais, procura observar e acompanhar, no âmbito dos editais de inscrição às vagas, os públicos priorizados na política de SEDSE, fazendo-se valer, também, da capilaridade estrutural da Secretaria (equipamentos públicos ligados à pasta de Direitos Humanos e Assistência Social) para a mobilização do público e divulgação assertiva das ofertas. A equalização das influências dos órgãos supracitados no processo de delimitação dos públicos fica clara na fala do Entrevistado D.

“A estratégia que vem sendo conduzida consiste no estabelecimento de critérios de seleção que atendam, de forma simultânea, as orientações do MEC e os públicos prioritários da SEDESE. Espera-se, a partir dessa construção participativa e conjunta, realizar processos seletivos mais alinhados com os setores estratégicos da rede de educação profissional” (ENREVISTADO D).

Por fim, se tratando do IFNMG, a instituição vê com bons olhos a participação de órgãos públicos nos processos de identificação e mobilização de públicos prioritários para as políticas, fato de extrema importância para que a política não sofra desvios em sua finalidade de atendimento. Boas experiências nesse sentido foram vistas em execuções de linhas específicas do Pronatec (Mulheres Mil, por exemplo) e nos projetos executados em parcerias com Secretarias Municipais. No entanto, via de regra, não se fala em uma atuação orientadora do MEC e da SEDESE, em nível estadual, em relação aos públicos a serem prioritariamente atendidos pelas ações. Nesse caso, ainda cabe ao próprio Instituto chegar à identificação dos grupos e indivíduos, por meio do já abordado levantamento próprio de informações socioeconômicas e demandas por educação profissional.

Diante do exposto, percebe-se um quadro geral de afastamento do MEC e da SEDESE em grande parte dos processos de desenho da atuação das instituições ofertantes. No que tange às instituições analisadas, apenas a UTRAMIG vem atuando de forma alinhada às orientações emanadas pelos órgãos. No que diz respeito ao SENAC e ao IFNMG, percebe-se que a maioria das decisões são tomadas em âmbito interno, de forma individualizada, mediante entendimentos próprios em relação às demandas a serem supridas. Percebe-se, no entanto, que há espaço para

mudanças no cenário em questão, à medida que se mostra possível o estabelecimento de parcerias, no caso do SENAC, para a execução do Programa de Gratuidade, e, no caso do IFNMG, para oferta de cursos para demandas e públicos mapeados como prioritários pela SEDESE.

6.2.2 *Diálogo institucional com o setor produtivo e demais instituições ofertantes*

O tema do diálogo institucional é central para a análise proposta. Fala-se aqui do estudo do relacionamento que as instituições mantêm com o setor produtivo e, principalmente, para com demais entidades ofertantes do ensino profissionalizante. Conforme levantado no referencial teórico, espera-se de uma rede de implementação a existência de interações entre atores que promovam o intercâmbio de valores, informações, boas práticas e conhecimentos construídos. Dessa forma, busca-se, para o caso da política de EPT em execução de Minas Gerais, entender a percepção dos gestores sobre os canais relacionais mantidos pela instituição a qual pertencem.

No que tange à relação com o setor produtivo, apenas o SENAC possui canais institucionalizados de interlocução, seja por meio dos Comitês Temáticos (já abordados) seja por sua própria natureza, por ser organizado e administrado pela Confederação Nacional do Comércio. No que diz respeito à UTRAMIG e ao IFNMG, constata-se a dificuldade de se criar espaços e canais de comunicação com as cadeias produtivas instaladas, salvo em ocasiões pontuais. No caso da UTRAMIG, em articulação realizada pela SEDESE em 2020, têm-se o início da construção de pontes comunicativas com empresas do setor de Tecnologia da Informação, vistas como primordiais para o entendimento do ramo e construção de ações futuras que atendam suas demandas. No que diz respeito ao IFNMG, foram destacadas ações pontuais de formação em parceria com associações produtivas locais.

Se tratando do diálogo entre instituições ofertantes, as percepções são semelhantes:

“Não se pode falar em rede de implementação da política, pela inexistência de diálogo institucional e canais de integração” (ENTREVISTADO C).

“Não há conversa institucional com demais instituições ofertantes. O que existe é uma conversa informal, mantida por relações pessoais mantidas com indivíduos que atuam em demais instituições (...) esses momentos já se mostraram importantes para o compartilhamento e, posterior, apropriação de metodologias e ferramentas que deram certo no âmbito de demais ofertantes (...). Ajudaria muito se tivéssemos um espaço em que os ofertantes pudessem conversar, se ajudar, trocar experiências” (ENTREVISTADO D).

“Diálogo não existe. Não existe nenhuma câmara, espaço ou canal institucional que promova tal intersetorialidade. Não é comum que instituições ofertantes de diferentes naturezas sentem para conversar e trocar experiências” (ENTREVISTADO E).

Se tratando da relação entre instituições ofertantes, ficou clara a inexistência, em termos práticos, de uma rede de implementação. Apesar de um considerável quantitativo de estabelecimentos atuarem na temática, na prática, não se pode falar em um tecido organizacional que atua de forma integrada, participativa e colaborativa.

No caso da política de EPT, inexistem espaços e canais institucionais de diálogo e integração entre os ofertantes, muito em função da não atuação dos governos, em nível nacional e estadual, no fomento e estruturação destes espaços e rotinas. Somado a isso, nenhuma instituição ou rede de ensino se mostrou disposta e interessada em organizar esse processo, provavelmente por ainda não enxergar valor e incentivos a atuar de forma integrada e compartilhar valores, metodologias e casos de sucesso.

Cabe ressaltar, ainda, que mesmo em âmbito interno, em termos de dependência administrativa, não há diálogo institucional. As instituições pertencentes ao Sistema S não se comunicam frequentemente, os Institutos Federais estabelecidos no estado não operam em total em sintonia e integração e, no âmbito do Governo de Minas Gerais, não se tem um diálogo estruturado entre as instituições ofertantes e das mesmas em relação aos demais órgãos de governo.

“A discussão sobre implementação em rede é ainda muito teórica, na prática não ocorre. No âmbito do próprio governo, as Secretarias não conversam entre si para a formulação de uma política de formação profissional. A política em questão poderia ser muito bem costurada e integrada a partir da organização das Secretarias como órgãos demandantes e da Secretaria de Educação, a UTRAMIG e as Universidades Estaduais como órgãos ofertantes de uma política coordenada. Esse Estado em rede ainda não saiu do papel. Apesar existirem momentos de conversa, nunca foi estruturado um diálogo institucional ou processos integrados de formulação e implementação da política” (ENREVISTADO D).

Dada a inexistência de canais de interlocução e construção coletiva para a política, não são percebidas práticas e relações colaborativas estabelecidas entre instituições ofertantes. Em lugar da colaboração, o entendimento compartilhado recai mais para um posicionamento de competição entre as mesmas. Nesse caso, a preocupação com as ofertas realizadas por demais atores não é motivada por uma questão de interesse público, em evitar sobreposições de oferta, a concentração de oportunidades em cursos ou territórios específicos ou a construção de itinerários formativos complementares.

“As instituições, principalmente do setor privado, são mais preocupadas em reproduzir ofertas com bons resultados (em termos de matrícula) do que estudar formas complementares ou compartilhadas de atuação. Essa realidade, em alguma medida, compromete a estabilidade da relação oferta-demanda em relação ao curso, com consequências negativas no curto prazo, com a crescente dificuldade em fechar turmas, e no longo prazo, pela saturação de mão-de-obra qualificada para ocupações específicas” (ENTREVISTADO E).

De um modo geral, não se pode falar que a implementação descentralizada da política de EPT, em Minas Gerais, é sustentada por uma estrutura relacional capaz promover intercâmbios de ferramentas e metodologias, a gestão dos aprendizados organizacionais amadurecidos e a construção de uma posição colaborativa entre os ofertantes. Caberia aos governos, nesse sentido, assumir o protagonismo na estruturação da governança da política, principalmente, por meio da criação de canais de interlocução e momentos de discussão conjunta entre os atores institucionais. Atuando dessa forma, seria incentivado o compartilhamento de experiências, a costura de intervenções integradas ou complementares e o direcionamento dos interesses particulares para uma consciência coletiva na condução das atividades. No entanto, a percepção atual sobre o posicionamento dos entes governamentais não é muito promissora nesse sentido.

“O que se percebe, no geral, é que os governos, incapazes de executar diretamente as ações de EPT, optam por transferir recursos e descentralizar a implementação das ações sem que, no entanto, sejam estruturados procedimentos e canais contínuos de diálogo, suporte e coordenação” (ENTREVISTADO D).

6.2.3 Relação com órgãos responsáveis pela coordenação, regulação, monitoramento e avaliação da política

Resta saber sobre a relação que as ofertantes mantêm junto aos órgãos formalmente responsáveis pela coordenação, regulamentação e fiscalização da política de EPT no estado, no sentido de evidenciar as etapas da política que contam com maior orientação, suporte e influências desses órgãos, bem como estabelecer os limites atuais dessa atuação.

Se tratando do SENAC, a atual relação com MEC é mínima. Em termos de funcionamento da instituição e dos principais processos relacionados à sua atuação no campo da EPT, a importância do Ministério se resume a um viés referencial, principalmente se tratando da montagem do portfólio de cursos (fazendo uso do Guia de Cursos FIC e do Catálogo de Cursos Técnicos, produzidos pelo Ministério) e na caracterização de públicos passíveis de priorização por parte do SENAC. No que diz respeito aos processos de planejamento, implementação, monitoramento e avaliação da política, não se percebe uma atuação proativa

no Ministério em participar dos processos e iniciar discussões sobre os rumos da política como um todo.

Da mesma forma, até o ano de 2019, não ocorriam conversas junto ao Governo do estado de Minas Gerais para um alinhamento estratégico ou acompanhamento da política de EPT praticada pelo SENAC. No entanto, a partir de 2020, o cenário vem sendo alterado. Está em andamento uma aproximação da SEDESE junto à instituição, tendo como principal pauta a necessária integração de esforços e ações de EPT voltadas para o atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social. As discussões têm evoluído para soluções conjuntas de atendimento ao público supracitado, tanto no que diz respeito à mobilização de públicos identificados como prioritários às vagas disponibilizadas pelo SENAC (beneficiários do Programa Seguro-Desemprego e programas federais de transferência de renda, por exemplo) como no planejamento de projetos conjuntos entre as instituições.

A UTRAMIG, como já sinalizado na análise dos processos de escolha de cursos e públicos a serem atendidos, possui uma relação próxima em relação aos órgãos. Tem-se, nesse caso, a participação da SEDESE nos processos de diagnóstico de demandas e planejamento da oferta e do MEC na fase de implementação dos cursos, principalmente no que diz respeito ao tratamento das consultas realizadas pela UTRAMIG acerca da operacionalização das atividades. Ainda assim, são necessários avanços relacionados a suportes na formatação dos cursos, seleção de profissionais para ministrarem os conteúdos, mobilização de públicos prioritários e, principalmente, no amadurecimento de sistemáticas e ferramentas de monitoramento e avaliação dos resultados e impactos das ofertas.

Por fim, no que diz respeito ao IFNMG, volta-se à situação de distanciamento do MEC e da SEDESE em relação à política de EPT implementada na ponta. O Instituto, assim como visto no âmbito do SENAC, mantém processos próprios de formulação e gestão de sua atuação, justificados pela autonomia administrativa a que goza e sua maior proximidade com a realidade local dos municípios.

“O Instituto não mantém contato direto e frequente com o MEC e com a SEDESE. Em relação ao primeiro, a autonomia administrativa do Instituto e o distanciamento do Ministério em relação às realidades específicas dos territórios, em um país de proporções continentais, faz com que a formulação e implementação da política sejam construídas em nível local. No caso do Governo do estado de Minas Gerais, por muito tempo não se tinha uma ideia clara sobre o órgão responsável pela condução da política em âmbito estadual, visto que já foram realizadas conversas com a Secretaria de Educação e com a SEDESE ao longo dos anos (...) ainda assim, os órgãos do governo estadual não atuam de forma regionalizada e customizada em relação às peculiaridades de cada território” (ENTREVISTADO E).

No entanto, em âmbito estadual, o cenário retratado vem sendo alterado. Na visão do gestor, percebe-se um posicionamento mais ativo da SEDESE na condução da política, principalmente no que tange à produção de estudos de demanda por cursos, de forma regionalizada para o estado, e a tentativa de aproximação junto ao Instituto para a negociação de parcerias em projetos compartilhados. Essa gestão a nível estadual é vista com bons olhos pelo Instituto, à medida que é de interesse de todos que sejam amadurecidas orientações estratégicas para alinhamento da política de EPT ao desenvolvimento econômico e social do estado.

6.3 Considerações acerca da atual política de Educação Profissional e Tecnológica em Minas Gerais

Tendo como referência as atribuições legais conferidas ao MEC e a SEDESE, percebe-se que, na prática, os órgãos apresentam atuações limitadas no que diz respeito à coordenação, monitoramento e avaliação da política de EPT. Se tratando da governança construída junto à rede de implementação da política, observa-se um entendimento, por parte dos gestores entrevistados, dos limites impostos pela autonomia administrativa das instituições ofertantes.

No que diz respeito à coordenação, percebe-se que os órgãos, na prática, não possuem autoridade e alcance para gerir a execução de uma política implementada por instituições de diferentes naturezas jurídicas e dependências administrativas. Nesse sentido, coube ao MEC se resguardar ao papel de regulamentador da política e indutor de boas práticas para o fortalecimento das redes de implementação da política, principalmente as redes estaduais. No que tange à SEDESE, constatou-se que o papel da Secretaria como órgão coordenador da política se restringe ao nível interno de governo, estruturado no âmbito da repactuação de saldos financeiros sob a égide do Programa Novos Caminhos.

No que tange às ações de monitoramento e avaliação, constata-se um quadro geral de fragilidade da política, em nível nacional e estadual. Considerado um problema geral da política de EPT, os órgãos não dispõem da totalidade de dados referentes à implementação das ações. Somado a isso, os dados disponíveis ainda não são acompanhados e avaliados de forma sistematizada pelos órgãos, apesar de pequenos avanços terem sido percebidos. Da parte do MEC a tendência é que, pelo fato dos procedimentos de controle envolverem um rigor metodológico e competências ainda não desenvolvidas nas equipes técnicas, continuem sendo contratados serviços de consultoria para a análise de dados. No caso da SEDESE, não obstante

o reduzido alcance atual das ações de monitoramento e avaliação da oferta de cursos em âmbito estadual, percebe-se um maior interesse institucional no desenvolvimento de competências no âmbito do próprio órgão.

Em relação à governança estabelecida junto às instituições ofertantes, percebe-se, mais uma vez, um limitado espectro de atuação dos órgãos. No que tange ao MEC, sua posição hierárquica em relação à Rede Federal e os dispositivos normativos que asseguram sua participação nas ações pertencentes ao Acordo de Gratuidade do Sistema S não foram, no entanto, suficientes para a construção de procedimentos e rotinas de coordenação, controle e interação institucional para a implementação das ações. No caso da SEDESE, a governança estabelecida com instituições ofertantes se restringe ao âmbito interno do Governo de Minas Gerais. Olhando para a totalidade dos atores envolvidos e da oferta de ações de Educação Profissional como um todo, os órgãos possuem uma atuação bem residual, caracterizada pela inexistência de canais estruturados de articulação, coordenação e controle de atores institucionais chave para a política.

Sob a perspectiva dos gestores pertencentes às instituições ofertantes, as percepções levantadas esclarecem que, tomando como base as concepções ligadas à ótica de uma implementação em rede, a política de EPT em Minas Gerais não preenche os requisitos de governança exigidos. Até o presente momento, a atuação dos órgãos responsáveis pela condução da política não foi capaz de construir uma implementação uníssona, em termos de objetivos e demandas a serem atendidas, e orgânica, se tratando da independência e colaboração entre instituições ofertantes.

Faz-se necessário ressaltar, no entanto, os obstáculos impostos pela autonomia administrativa dos ofertantes, principalmente no que diz respeito às ofertas realizadas com recursos próprios, e o envolvimento de instituições de diferentes dependências e naturezas jurídicas, algumas que vão além da jurisdição dos atores governamentais (setor privado, por exemplo). Nesse sentido, deverão ser estudados mecanismos de se estabelecer uma governança capaz de coadunar a atuação dessas instituições, até então voltada para interesses e processos autocentrados.

Uma alternativa possível, e que dialoga diretamente com os requisitos para a consideração de uma estrutura sistêmica de instituições como uma rede, é a criação de espaços e canais de interlocução entre as instituições ofertantes e das mesmas em relação aos órgãos governamentais incumbidos pela gestão da política. Essa saída seria de primordial importância:

i) para o fortalecimento da cadeia de ofertantes, por meio do intercâmbio de boas práticas, ferramentas e conhecimentos desenvolvidos; ii) para a construção de complementaridades e sinergias nas ofertas individuais e; iii) para a gestão participativa nos processos de definição de setores estratégicos e públicos prioritários a serem atendidos.

Caberia aos governos atuar em prol da criação dos espaços e canais de interlocução e, para além dessa estrutura, serem propositivos e atuantes na transmissão de orientações e diretrizes a serem seguidas pelas instituições ofertantes. As instituições envolvidas na pesquisa, pela fala dos gestores, se mostraram aptas e interessadas em absorver, em alguma medida, direcionamentos de órgãos centrais e em participar de iniciativas compartilhadas voltadas para a temática da educação profissional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerada como uma das mais importantes políticas ativas de emprego e renda, as ações de Educação Profissional e Tecnológica foram apresentadas em termo de suas concepções, instituições envolvidas e de sua trajetória institucional-legal no Brasil. O enfoque dado ao objeto deste trabalho se justifica por uma característica que sempre marcou a implementação política de EPT no Brasil e que, a partir do processo de democratização e descentralização política-administrativa, ganhou força a partir da década de 1990: o envolvimento de diferentes instâncias governamentais e instituições externas ao setor público, de variadas naturezas jurídicas e pertencentes a diferentes dependências administrativas. Sob essa perspectiva, novas capacidades estatais são exigidas e mais atores institucionais participam dos processos de formulação e, principalmente, implementação de políticas públicas.

Os esforços aplicados ao presente trabalho se apoiam em um entendimento fundamental para a análise das políticas implementadas por numerosos e diferentes atores institucionais: a noção de que o atendimento aos objetivos da política depende, invariavelmente, do bom funcionamento de sua rede de implementação. Por esta rede, espera-se que sejam consolidados instrumentos e procedimentos de coordenação e controle das ações e que sejam estruturados canais de interlocução e articulação institucional. Tal compreensão, baseada nas abordagens teóricas que tratam das capacidades estatais, dos arranjos institucionais e das redes de implementação, veio a se desenvolver por meio desta dissertação, que teve como objetivo analisar a atual condução da política de EPT no âmbito do estado de Minas Gerais.

No que diz respeito à temática da educação profissional, foram identificados os principais atores institucionais responsáveis pela implementação das ações ao longo da trajetória da política e foram apresentados os planos e programas nacionais que suscitaram o estabelecimento do arranjo institucional da política e a formação de uma rede de atores que participam, principalmente, do processo de implementação das ações. Os dados consolidados apontam para o expressivo aumento do número de estabelecimentos envolvidos na implementação das ações de Educação Profissional, com impactos positivos no número de vagas ofertadas e no processo de desconcentração dos atendimentos, fazendo-se valer de uma estrutura mais capilarizada de oferta dos serviços.

No caso de Minas Gerais, a formação de uma rede de instituições ofertantes foi se perpetuando ao longo da trajetória recente da política de Educação Profissional. A partir da segunda metade da década de 1990, os programas apresentados operaram sob a lógica de uma

implementação descentralizada, com envolvimento de instituições públicas e privadas, nem sempre sustentada por processos estruturados de coordenação, monitoramento e avaliação.

Para além das questões descritivas da política, a revisão bibliográfica realizada foi capaz de levantar desafios e dificuldades captadas por estudos que avaliaram a execução de importantes políticas voltadas para a temática, como o Planfor, PNQ e Pronatec, no sentido de possibilitar o entendimento dos reais obstáculos vivenciados no âmbito da implementação descentralizada da política de Educação Profissional. Nesse sentido, foram levantadas questões a serem avaliadas no âmbito da atual condução da política de Educação Profissional em Minas Gerais, relacionadas a procedimentos de coordenação, monitoramento, avaliação e interação institucional entre os atores envolvidos.

Atendo-se à problemática da pesquisa, as percepções dos entrevistados se mostraram valiosos insumos para a análise do atual funcionamento da política de EPT em Minas Gerais. Apesar de representarem perspectivas diferentes, têm-se uma percepção uníssona de que não há, de fato, uma rede de implementação da política em questão, visto que o quadro atual consiste em uma estruturação de atores institucionais que atuam de forma individualizada e autocentrada em procedimentos próprios de formulação e implementação das ações, sem diálogo e articulação institucional com demais atores da política.

Os roteiros elaborados para as entrevistas pautaram-se pela importância conferida aos mecanismos de coordenação, monitoramento e avaliação e interlocução institucional na condução de uma política executada de forma descentralizada. Considera-se que, por meio desta dissertação, foram levantadas interessantes questões sobre o caso de Minas Gerais.

No que diz respeito aos órgãos responsáveis pela condução da política, percebe-se que tanto o MEC como a SEDESE possuem sérias limitações em termos do alcance de sua autoridade e influência em relação à atuação das instituições ofertantes. A partir dos relatos consolidados, percebe-se a redução do primeiro ao papel de financiador, regulador e indutor de boas práticas para o fortalecimento da política e, no que diz respeito ao segundo, uma atuação ainda restrita aos domínios administrativos do Governo de Minas Gerais. Nesse caso, não se fala em uma política de EPT coordenada, pela inexistência de momentos e procedimentos estruturados de orientação e articulação das instituições executoras para ofertas mais sinérgicas e integradas e menos superpostas e concorrentes. O maior entrave constatado é a barreira imposta pela autonomia administrativa das instituições ofertantes.

Destacada pela literatura específica como uma das principais fragilidades da política de EPT, as práticas de monitoramento e avaliação ainda não ocorrem de forma estruturada. Nesse ponto, são levantadas dificuldades relacionadas à limitação informacional da política (falta de dados), a inexistência de capacidade técnica para proceder as tarefas com o rigor metodológico exigido e a falta de priorização por parte da alta gerência. Apesar do quadro desanimador, a partir de 2020, pequenos avanços foram pautados em âmbito federal e estadual, a partir da contratação de serviços de consultoria e análise de dados, por parte do MEC, e do desenvolvimento próprio de indicadores para a composição de uma sistemática de monitoramento e avaliação, por parte da SEDESE. Espera-se, para os próximos anos, que tais esforços consigam alterar esta tradicional fragilidade da política.

Mudando o enfoque para a perspectiva dos atores responsáveis pela implementação da política, percebe-se, a partir da amostra de ofertantes participantes da pesquisa, que boa parte das instituições mantêm estruturas e sistemáticas próprias de levantamento de demandas por formação profissionalizante e de identificação e mobilização de públicos às vagas disponibilizadas. Isso faz com que o processo de formulação, e posterior, implementação da política não se dê de forma convergente e integrada entre os atores, à medida que são sustentados por tomadas de decisão conduzidas de forma autocentrada e individual. Nesse sentido, não se pode falar que a atual oferta de ações de EPT no estado de Minas Gerais ocorre de forma sinérgica, colaborativa e complementar entre as instituições ofertantes.

De central importância para a costura de uma rede de implementação, os canais de interlocução e compartilhamento de conhecimentos, boas práticas, ferramentas metodológicas e expertises não existem no âmbito da política de EPT, em nível nacional e estadual. A consequente ausência de diálogo institucional entre as ofertantes, e das mesmas em relação ao MEC e à SEDESE, dificulta a construção de diretrizes, prioridades, aprendizados e, em última instância, políticas públicas compartilhadas. Este fato reforça o posicionamento individualista e impede a consolidação de uma política de estado, ou seja, com objetivos coletivos que se sobreponham aos interesses particulares das entidades envolvidas.

Caberia aos governos, diante do cenário exposto, atuar de forma ativa na coordenação e orientação das instituições ofertantes, no monitoramento e avaliação da política e na criação de espaços e canais de interlocução entre os envolvidos. A ausência de tais pontos é sentida pelos ofertantes e assumida pelos MEC e pela SEDESE com um desafio a ser equacionado.

No que tange às possibilidades de melhora na situação vigente, têm-se, em nível estadual, o crescimento gradativo de um posicionamento de liderança por parte da SEDESE. A partir de 2019, com a atribuição legal de coordenar a formulação e implementação da política estadual de educação profissional, conferida pelo Decreto Estadual nº 47.761/2019, e com o desenvolvimento de capacidades técnicas e metodologias para o levantamento qualificado de demandas do mercado de trabalho por cursos de educação profissional, a Secretaria passou a atuar, de forma legitimada e reconhecida pelos pares, como órgão responsável pela condução da política no domínio interno do Governo. O desafio atual consiste no aumento do alcance desta atuação, para além dos limites da dependência administrativa estadual.

Tal atuação, por sua vez, pode ser iniciada no âmbito do desenvolvimento do dispositivo normativo que detalha a Lei 23.448/2019, que dispõe sobre a Política Estadual de Qualificação Social e Profissional. Fazendo uso da oportunidade criada pela lei, cabe à SEDESE valer-se da possibilidade de incorporar, no âmbito do possível Decreto Estadual em elaboração, para além das diretrizes e públicos prioritários: direcionamentos acerca de setores econômicos estratégicos a serem priorizados nas ofertas em âmbito estadual, a criação de canais e estruturas de interação entre as instituições ofertantes (como um Fórum Estadual, por exemplo) e o estabelecimento de competências e atribuições entre os diferentes envolvidos.

Para além da importante confirmação das hipóteses levantadas na introdução, os achados obtidos nesta dissertação apresentaram importantes contribuições para a literatura especializada, fornecendo novas constatações e perspectivas para a análise das relações entre o Estado, na figura dos governos federal e estadual, e as instituições ofertantes. Atendendo ao objetivo central do estudo, destacam-se as constatações construídas acerca do nível de coordenação e de monitoramento e avaliação da atual política de EPT em Minas Gerais, bem como sobre o grau de interação e proximidade entre as instituições envolvidas na implementação das ações da política.

O aparente ineditismo do presente estudo reside na problematização da atual condução da política frente aos quesitos procedimentais, estruturais e relacionais que caracterizam os conceitos por trás de uma rede de implementação. Até então, estudos anteriores se voltaram para o exame dos equívocos e falhas constatados no âmbito dos principais programas públicos voltados para a EPT, sem um olhar analítico sobre questões relacionadas às capacidades institucionais envolvidas, os desafios impostos pela autonomia administrativa dos atores envolvidos e os posicionamentos e papéis assumidos por cada um em meio ao emaranhado institucional que marca a condução e a implementação da política.

Este trabalho não teve por objetivo, claro, esgotar todos os pontos relacionados à implementação da política de EPT em Minas Gerais. Buscou-se trazer à tona alguns aspectos estruturais e relacionais que marcam a formulação e a condução das atividades de forma descentralizada, chegando à conclusão de que, nos dias atuais, não se pode classificar seu *modus operandi* como uma rede de implementação. Com o enfoque dado ao estudo, não foram levantadas questões também importantes para a análise desta política, tais como: a cobertura territorial dos atendimentos, a natureza ou área dos cursos ofertados pela rede, os setores econômicos que vem sendo fomentados e sua relação com o desenvolvimento local e a efetividade das ofertas em termos de inclusão de egressos no mundo do trabalho. Tais pontos, nesse sentido, aparecem como oportunidades de pesquisas futuras, com grande relevância para a continuidade do processo de aprimoramento da política de EPT no âmbito do estado de Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de administração pública, v. 41, n. SPE, p. 67-86, 2007.
- ALVES, Edgard Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. **Qualificação profissional: uma proposta de política pública**. 1995.
- ARAÚJO, Tarcisio Patricio; LIMA, Roberto Alves. **Políticas Públicas de Emprego como Instrumentos de Redução da Pobreza e da Desigualdade no Brasil**. In: A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global. CimaDamore, Alberto, 2003.
- ARRETCHE, Marta TS. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas públicas de emprego: experiências e desafios**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 12 - jun/dez de 1995.
- BALASSIANO, Moisés; SEABRA, Alexandre Alves de; LEMOS, Ana Heloisa. **Escolaridade, salários e empregabilidade: tem razão a teoria do capital humano?**. Revista de Administração Contemporânea, v. 9, n. 4, p. 31-52, 2005.
- BALTAR, Paulo. **Política econômica, emprego e política de emprego no Brasil**. Estudos Avançados, 28(81), 95-114. 2014
- BARATO, Jarbas Novelino. **Conhecimento, trabalho e obra: uma proposta metodológica para a Educação Profissional**. Boletim Técnico do Senac, v. 34, n. 3, p. 4-15, 2008.
- BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de. **Políticas ativas de emprego e renda**. 2002.
- BARROS, A. J. S.; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 3ª. ed.; São Paulo: Pearson Prentice Hall; 2007.
- BASSO, Nelci Salete; MANTOVANI, TRD. **Educação profissional: por que, para que e para quem**. XI Jornada do HISTEDBR, 2013.

BERTRANOU, Julián. **Capacidad estatal: revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate (dossier)**. 2015.

BICUDO, Maria Aparecida Viggiani. **Meta-análise: seu significado para a pesquisa qualitativa**. Revista Eletrônica de Educação Matemática, v. 9, p. 7-20, 2014.

BISPO, Fabiana Carvalho da Silva; GOMES, Ricardo Corrêa. **Os papéis dos stakeholders na formulação do Pronatec**. Brazilian Journal of Public Administration, v. 52, n. 6, p. 1258-1269, 2018.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm >. Acesso em: 10 abr. 2020

BRASIL. **Decreto nº 7.566/1909, de 23 de setembro de 1909**. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html> >. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.241/1927, de 22 de agosto de 1927**. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5241-22-agosto-1927-563163-publicacaooriginal-87295-pl.html> >. Acesso em: 08 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.208, de 17 de agosto de 1997a**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm >. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004a**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm >. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.6302, de 12 de dezembro de 2007**. Disponível em: < <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/87/decreto-n.-6.302> >. Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Decreto - Lei nº 4.073/42, de 30 de janeiro de 1942**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del4073.htm >. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto- Lei nº 6.141/43, de 28 de dezembro de 1943.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-6141-28-dezembro-1943-416183-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto - Lei nº 9.613/1946, de 20 de agosto de 1946.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-9613-20-agosto-1946-453681-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Decreto - Lei nº 8.621/1946, de 10 de janeiro de 1946a.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del8621.htm>. Acesso em: 30 abr. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.024/1961, de 20 de dezembro de 1961..** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 6.297/1975, de 15 de dezembro de 1975.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1970-1979/16297.htm> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 7.044/1982, de 18 de outubro de 1982.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1980-1987/lei-7044-18-outubro-1982-357120-publicacaooriginal-1-pl.html>> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.315, de 23 de dezembro de 1991.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1991/lei-8315-23-dezembro-1991-363659-norma-pl.html>> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.741, de 16 de julho de 2008.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11741.htm> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008..** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11892.htm> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm.> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm.> Acesso em: 10 jun. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 1.549-35, de 9 de outubro de 1997b.** Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/1997/medidaprovisoria-1549-35-9-outubro-1997-371851-norma-pe.html>.> Acesso em: 10 jun. 2020

BRASIL. MTb/SEFOR. **Plano Nacional de Educação Profissional – avanço conceitual - Termos de Referência.** Brasília: SEFOR/MTb, FAT/CODEFAT, 1997.

BRASIL. **Políticas Públicas para a Educação Profissional e Tecnológica.** Ministério da Educação. 2004

BRASIL. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 76- Qualificação Profissional. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Brasília. 2017.

BRASIL. Relatório de Avaliação da Execução de Programa de Governo nº 79- Apoio à formação profissional, científica e tecnológica. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Brasília. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação **Um novo modelo em educação profissional e tecnológica: concepção e diretrizes.** Brasília. 2010.

BULHÕES, Maria da Graça Pinto. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador-Planfor: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul.** São Paulo em Perspectiva, v. 18, n. 4, p. 39-49, 2004.

CAMPOS, Eder Sá Alves; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **Políticas para a Juventude em Minas Gerais: A Aposta Estratégica nos Jovens Mineiros.** II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 54: Inovações em programas educacionais, 2009.

CASANOVA, Fernando. **O papel da educação profissional nos processos de desenvolvimento econômico local.** Boletim Técnico do Senac, v. 41, n. 1, p. 58-71, 2015.

CASSIOLATO, Maria Martha; GARCIA, Ronaldo Coutinho. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Texto para Discussão, 2014.

CASTIONI, Remi et al. **Da qualificação a competência: dos fundamentos aos usos - o PLANFOR como dissimulador de novos "conceitos" em educação**. 2002.

CASTIONI, Remi. **Planos, Projetos e Programas de educação profissional: agora é a vez do PRONATEC**. 2013.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **Planfor, reforma do Estado e acumulação flexível: tecendo fios invisíveis**. EccoS–Revista Científica, v. 8, n. 2, p. 407-426, 2006.

CÊA, Georgia Sobreira dos Santos. **A qualificação profissional como instrumento de regulação social: do PLANFOR ao PNQ**. O Estado da Arte da Formação do Trabalhador no Brasil: Pressupostos e Ações Governamentais. Cascavel, EdUnioeste, p. 187-226, 2007.

CESCON, J. P. (2017). **A produção azulejar-ensinamentos e aprendizados nas corporações de ofício em Portugal no século XVIII como muodo di fare**. Temporalidades, 9(1), 290-309.

CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **Ensino Médio e Educação Profissional no Brasil: dualidade e fragmentação**. Retratos da Escola, v. 5, n. 8, p. 27-41, 2011.

CIAVATTA, Maria; RAMOS, Marise. **A "era das diretrizes": a disputa pelo projeto de educação dos mais pobres**. Revista Brasileira de Educação, v. 17, n. 49, p. 11-37, 2012.

CODEFAT. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. **Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-333-de-10-de-julho-de-2003.pdf>> Acesso em: 20 ago. 2020

CORDÃO, Francisco Aparecido. **A LDB e a nova educação profissional**. Boletim Técnico do Senac, v. 28, n. 1, p. 10-23, 2002.

CORDÃO, Francisco Aparecido; MORAES, Francisco de. **Educação profissional no Brasil: síntese histórica e perspectivas**. São Paulo: Ed. Senac São Paulo, 2017

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino industrial-manufatureiro no Brasil**. Revista Brasileira de Educação, n. 14, p. 89-107, 2000.

CUNHA, Jacqueline Veneroso Alves da; CORNACHIONE JUNIOR, Edgard Bruno; MARTINS, Gilberto de Andrade. **Doutores em ciências contábeis: análise sob a óptica da teoria do capital humano**. Revista de Administração Contemporânea, v. 14, n. 3, p. 532-557, 2010

DAS GRAÇAS RUA, Maria. **Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade**. Revista do Serviço Público, v. 48, n. 3, p. 133-152, 1997.

DE ANDRADE, Jackeline Amantino. **Redes de atores: uma nova forma de gestão das políticas públicas no Brasil?**. Gestão & Regionalidade, v. 22, n. 64, p. 52-66, 2006.

DE ARAÚJO, Alberto Borges. **Educação tecnológica para a indústria brasileira**. Revista Brasileira da Educação Profissional e Tecnológica, v. 1, n. 1, p. 69-82, 2008.

DEITOS, Maria Lúcia Melo de Souza. **As políticas públicas de qualificação de trabalhadores e suas relações com a inovação tecnológica na indústria brasileira**. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, SP: 2006

DEITOS, Roberto Antonio; LARA, Angela Mara de Barros; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. **Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec**. Educação & Sociedade, v. 36, n. 133, p. 985-1001, 2015.

DEITOS, Roberto Antônio; LARA, Ângela Mara de Barros. **Educação profissional no Brasil: motivos socioeconômicos e ideológicos da política educacional**. Revista Brasileira de Educação, v. 21, n. 64, p. 165-188, 2016.

DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2006: Qualificação social e profissional**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo. 2007.

DIEESE. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2010/2011: Qualificação social e profissional**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. São Paulo. 2011.

DIEESE. **Modelos de gestão e perfil da oferta de Educação Profissional nas Redes Estaduais**. Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Salvador. 2012

DIEESE. **Educação Profissional e mercado de trabalho: ainda há muito a avançar**. Nota Técnica nº 199. Novembro. 2018

DRAIBE, Sonia M. **O Welfare State no Brasil: características e perspectivas**. *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo: Anpocs, 1992

EVANS, Peter. **O Estado como problema e solução**. Lua Nova: revista de cultura e política, n. 28-29, p. 107-157, 1993.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. *Revista de Administração Pública*, v.35, n.1, p.119-144, jan./fev. 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais**. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 11, n. 48, 2006.

FIANI, Ronaldo. **Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas**. Texto para Discussão, 2013.

FRANCO, Maria Laura P. Barbosa. **Possibilidades e limites do trabalho enquanto princípio educativo**. *Cadernos de Pesquisa*, n. 68, p. 29-38, 1989.

FREY, Klaus; PENNA, Manoel Camillo; CZAJKOWSKI JR, Sergio. **Redes de políticas públicas e sua análise**. Portal das ciências sociais brasileiras-ANPOCS, 2005.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica**. *Educação & Sociedade*, v. 28, n. 100, p. 1129-1152, 2007.

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

GODOI, Janete; CAMPOS, Rosânia. **A relação público-privado que se estabelece no Pronatec no ensino médio profissionalizante**. Roteiro, p. 183-204, 2014.

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. *Revista de administração de empresas*, v. 35, n. 2, p. 57-63, 1995.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael Amorim. **Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira**. 2018.

GRUBER, Crislaine; ALLAIN, Olivier; WOLLINGER, Paulo Roberto. **Contribuições da didática profissional francesa para a educação profissional**. V SEMINÁRIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA, v. 5, 2017.

GUALINI, E.. **Reconnecting Space, Place, and Institutions: Inquiring into "Local" Governance Capacity in Urban and Regional Research**. In: Albrechts, L. & Mandelbaum, S. (org.). *The Network Society: a New Context for Planning*. London. 2005

GUIMARÃES, Alexandre Queiroz. **Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local**. *Ensaio FEE (Impresso)*, v. 32 (2), p. 313-338, 2011.

HÖFLING, Eloisa de. **Estado e políticas (públicas) sociais**. *Cadernos Cedes*, v. 21, n. 55, p. 30-41, 2001.

HUERTA, Rosas A. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional**. *Política y Cultura*, n. 30, p. 119-134, 2008.

INEP. **Avaliação da Educação Profissional e Tecnológica: um campo em construção** – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza**. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores para avaliação sistêmica de programas sociais: o caso Pronatec**. *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 27, n. 66, p. 624-661, 2016.

KUENZER, Acacia Zeneida; FERRETI, Celso. **Políticas públicas referentes à formação profissional no Brasil**, 1999. mimeo.

KUENZER, Acacia Zeneida. **Competência como práxis: os dilemas da relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores**. *Boletim técnico do SENAC*, v. 29, n. 1, p. 16-27, 2003.

KUENZER. **Dilemas da formação de professores para o ensino médio no século XXI.** In: AZEVEDO, José Clóvis; REIS, Jonas Tarcísio. (Org.). Reestruturação do Ensino Médio: Pressupostos teóricos e desafios da prática. São Paulo: Fundação Santillana, 2013.

LAVINAS, Lena. **Empregabilidade no Brasil: inflexões de gênero e diferenciais femininos.** 2001

LEMOS, Ana Heloisa da Costa; DUBEUX, Veranise Jacobowski Correia; PINTO, Mario Couto Soares. **Educação, empregabilidade e mobilidade social: convergências e divergências.** Cadernos EBAPE. BR, v. 7, n. 2, p. 368-384, 2009.

LENHARI, Luciana C.; QUADROS, Ruy. **Recursos humanos nas economias baseadas no conhecimento.** Revista Inteligência Empresarial: gestão do conhecimento e inteligência: oportunidades e desafios para o setor produtivo brasileiro, Rio de Janeiro, n. 12, p. 30-38, 2002.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. **Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família.** Revista de Administração de Empresas, v. 51, n. 5, p. 458-470, 2011.

LIMA, Marcelo et al. **O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na rede federal e no SENAI.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE, v. 32, n. 3, p. 871-885, 2016.

LIMA, Marcelo et al. **PRONATEC: para que e para quem?.** Holos, v. 8, p. 183-201, 2018.

MACHADO, Lucilia Regina de Souza; VELTEN, Maria Janete. **Cooperação e colaboração federativas na educação profissional e tecnológica.** Educação & Sociedade, v. 34, n. 125, p. 1113-1133, 2013.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil.** Cortez editora, 2002.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil: Atores e cenários ao longo da história.** Paco Editorial, 2017

MATOS, Francilene do Rosário; LIMA, Lucinete Marques. **PRONATEC como expressão de política pública brasileira: concepção, amplitude e reações.** Revista Educação e Emancipação, p. 187-217, 2016.

MATTHEWS, F. **Governance and State capacity**. In: LEVI-FAUR, D. (Ed.). The Oxford Handbook of Governance. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MEC. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 160, de 5 de março de 2013**. Disponível em: < <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1345/portaria-mec-n-160>.> Acesso em: 20 ago. 2020

MEC. Ministério da Educação. Gabinete do Ministro. **Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015**. Disponível em: < <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1773/portaria-mec-n-817>.> Acesso em: 20 ago. 2020

MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Manual de Gestão Bolsa – Formação**. 2017. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/docman/marco-2017-pdf/61681-setec-manual-de-gestao-da-bolsa-formacao-pdf/file>.> Acesso em: 20 ago. 2020

MEC. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Guia de Orientações sobre a Repactuação dos Saldos**. 2019. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/novoscaminhos/?pagina=participar>>. Acesso em: 30 out. 2020

MENDONÇA, Igor Coura de. **A política pública de qualificação social e profissional: uma análise de percepção dos gestores responsáveis pela implementação do Plano Nacional de Qualificação em MG**. 2008.

MCGUIRE, Michael. **Managing networks: Propositions on what managers do and why they do it**. Public administration review, v. 62, n. 5, p. 599-609, 2002.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.632, de 9 de outubro de 2007**. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/decreto-44632-2008-mg_141090.html>. Acesso em: 30 out.2020

MINAS GERAIS. **Alinhamento da visão e objetivos estratégicos da Educação Profissional em Minas Gerais para o período de 2014-2022**. 2014

MOKATE, Karen Marie. **Convertendo o “monstro” em aliado: a avaliação como ferramenta da gerência social**. Revista do Serviço Público, v. 53, n. 1, p. 89-134, 2002.

MOKATE, Karen Marie. **El monitoreo y evaluación en la gerencia para resultados em el desarrollo**. In: VERA, M. (ed.). *Evaluación para el desarrollo social: aportes para un debate abierto en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Magna Terra Editores, 2006.

MORAES, Gustavo Henrique; DE ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth M. **As Estatísticas da Educação Profissional e Tecnológica -Silêncios Entre os Números da Formação de Trabalhadores**. *Textos para discussão*, n. 45, p. 54-54, 2019.

MORETTO, Amilton Jose. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada**. 2007. 309p. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, Campinas, SP.

MOURA, Dante Henrique. **Educação básica e educação profissional e tecnológica: dualidade histórica e perspectivas de integração**. *Holos*, v. 2, p. 4-30, 2007.

MTE. Ministério do Trabalho e Emprego. **PNQ- Plano Nacional de Qualificação: Termo de Referência**. Brasília. 2012

NASCIMENTO, Maria Luzirene Oliveira. **A Política de Educação Profissional e a Mercantilização da Educação: O Público e o Privado na Execução do Pronatec**. *Revista Educação: Teoria e Prática*, v. 25, n. 50, 2015.

O'TOOLE JR, Laurence J. **Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration**. *Public administration review*, p. 45-52, 1997.

PACHECO, Eliezer. **Perspectivas da educação profissional técnica de nível médio**. São Paulo: Fundação Santillana Moderna, 2012.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. **Governance without government? Rethinking public administration**. *Journal of public administration research and theory*, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PETIT, Aljacyra M. Correia de M.; FERREIRA, Angela Lúcia de Araújo. **Política de qualificação profissional: uma questão para o debate**. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 2002.

PIRES, Roberto; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Capacidades estatais e democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas**. Ipea, 2014.

POCHMANN, Marcio. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil**. Ensaios FEE, Porto Alegre, v.19, n.1, 1998

PROCOPIUCK, Mario; FREY, Klaus. **Redes de políticas públicas e de governança e sua análise a partir da websphere analysis**. Revista de Sociologia e Política, v. 17, n. 34, p. 63-83, 2009.

RABELL, Leonardo Santana. **Tendencias curriculares en la enseñanza de la administración pública en los Estados Unidos**. Revista del CLAD. Reforma y democracia, n. 17, p. 235-264, 2000.

RAMOS, Carlos Alberto. **Notas sobre políticas de emprego**. 1997.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de geração de emprego e renda: justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira**. Texto para Discussão nº 277. Brasília: Universidade de Brasília – Departamento de Economia, 2003

RAMOS, Marise Nogueira. **A educação profissional pela pedagogia das competências e a superfície dos documentos oficiais**. Educação e sociedade, v. 23, n. 80, p. 401-422, 2002.

RAMOS, Marise Nogueira et al. **Conceitos básicos sobre o trabalho**. 2007

REPETTO, Fabián et al. **Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina**. Documentos de trabajo del INDES, v. 52, n. 1, 2004.

REPETTO, Fabian. **Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales**. Reflexões para Ibero-América, p. 11, 2009.

RIBEIRO, Gabriela dos Santos. **Política de qualificação profissional na secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social do Governo do Estado de Minas Gerais: uma análise da gestão e dos programas executados nos anos de 2013 e 2014**. 2015.

ROTH, Ana Lúcia et al. **Diferenças e inter-relações dos conceitos de governança e gestão de redes horizontais de empresas: contribuições para o campo de estudos**. Revista de Administração, v. 47, n. 1, p. 112-123, 2012.

SANO, Hironobu; ABRUCIO, Fernando Luiz. **Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das organizações sociais de saúde em São Paulo**. Revista de Administração de Empresas, v. 48, n. 3, p. 64-80, 2008.

SANTOS, K. P. (2010). **Políticas de emprego e renda no Amapá: avanços e perspectivas**. PRACS: Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, 3(3), 159-173.

SAVIANI, Dermeval et al. **O trabalho como princípio educativo frente às novas tecnologias**. Novas tecnologias, trabalho e educação: um debate multidisciplinar. Petrópolis: Vozes, p. 147-164, 1994.

SAVIANI, Dermeval. **Trabalho e educação: fundamentos ontológicos e históricos**. Revista brasileira de educação, v. 12, n. 34, p. 152-165, 2007.

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Revista de Administração Pública, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos. Esquemas de Análise, Casos Práticos**, v. 2, 2010.

SILVA, Wander Augusto. **Fatores de permanência e evasão no Programa de Educação Profissional de Minas Gerais (PEP/MG): 2007 a 2010**. 2013.

SILVA, Wander Augusto; DORE, Rosemary. **O Programa de Educação Profissional de Minas Gerais e a evasão escolar: um estudo preliminar (2008-2010)**. Educação em foco, v. 14, n. 18, p. 75-95, 2011.

SILVA, Maria Izabel Costa; LOUZADA, Ana Paula Figueiredo. **Pronatec como procedimento de in/exclusão da governamentalidade neoliberal**. Revista Diálogo Educacional, v. 16, n. 47, p. 209-230, 2016.

SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. **A questão da descentralização participativa na gestão do PLANFOR: qual democracia?**. Revista Katálysis, v. 10, n. 2, p. 256-264, 2007.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, n. 16, p. 20-45, 2006.

SOUZA, Celina; FONTANELLI, Flavio. **Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas.** 2020.

SUBIRATS, Joan. **Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos.** Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, v. 2, p. 199-218, 2006.

TAKAHASHI, Adriana Roseli Wunsch; AMORIM, Wilson Aparecido Costa de. **Reformulação e expansão dos cursos superiores de tecnologia no Brasil: as dificuldades da retomada da educação profissional.** Rio de Janeiro, v. 16, n. 59, p. 207-228. 2008

VALADARES, Lara Farah. **Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das políticas de qualificação social e profissional: subsídios para aplicação em Minas Gerais.** 2008.

VAZ, José Carlos. **O monitoramento do planejamento governamental em ambientes complexos: decisões e requisitos.** Reflexões para Ibero-América, p. 37, 2009.

VENTURA, Jaqueline; LESSA, Ludmila; SOUZA, Samantha. **Pronatec: ampliação das ações fragmentárias e intensificação da privatização da formação do trabalhador.** Revista Trabalho Necessário, v. 16, n. 30, p. 156-182, 2018.

VIEIRA, Álbion Marisa Dudeque Pianovski; DE SOUZA JÚNIOR, Antônio. **A educação profissional no Brasil.** Interações, v. 12, n. 40, 2016.

WERMELINGER, Mônica; MACHADO, Maria Helena; AMÂNCIO FILHO, Antenor. **Políticas de educação profissional: referências e perspectivas.** Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, v. 15, n. 55, p. 207-222, 2007.