



FLÁVIA HELENA SARAIVA XEREZ

**O PAPEL DA SETEC NA BOLSA FORMAÇÃO DO
PRONATEC: UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DA
GOVERNANÇA INTERATIVA**

**LAVRAS – MG
2024**

FLÁVIA HELENA SARAIVA XEREZ

**O PAPEL DA SETEC NA BOLSA FORMAÇÃO DO PRONATEC:
UM OLHAR SOB A PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA INTERATIVA**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira
Orientadora

**LAVRAS – MG
2024**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de Geração de Ficha Catalográfica da Biblioteca Universitária da UFLA,
com dados informados pelo(a) próprio(a) autor(a).

Xerez, Flávia Helena Saraiva.

O papel da Setec na bolsa formação do Pronatec: um olhar
sob a perspectiva da governança interativa / Flávia Helena
Saraiva Xerez. – 2024.

115 p. : il.

Orientador: Patrícia Aparecida Ferreira.

Dissertação (Mestrado profissional) – Universidade Federal
de Lavras, 2024.

Bibliografia.

1. Bolsa formação. 2. Governança interativa. 3. Metalíder. I.
Ferreira, Patrícia Aparecida. II. Título.

FLÁVIA HELENA SARAIVA XEREZ

**O PAPEL DA SETEC NA BOLSA FORMAÇÃO DO PRONATEC: UM OLHAR SOB A
PERSPECTIVA DA GOVERNANÇA INTERATIVA**

**THE ROLE OF SETEC IN BOLSA FORMAÇÃO DO PRONATEC: A LOOK FROM
THE PERSPECTIVE OF INTERACTIVE GOVERNANCE**

Dissertação apresentada à Universidade Federal de Lavras, como parte das exigências do Programa de Pós-Graduação do Mestrado Profissional em Administração Pública, área de concentração em Gestão Social, Políticas Públicas e Controle Social, para a obtenção do título de Mestre.

APROVADA em 29 de fevereiro de 2024.

Dr. Dany Flávio Tonelli	UFLA
Dr. Luis Moretto Neto	UFMS
Dra. Caetana Juracy Rezende Silva	UnB

Profa. Dra. Patrícia Aparecida Ferreira
Orientadora

**LAVRAS– MG
2024**

RESUMO

Esta dissertação apresenta o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), mais especificamente seu componente Bolsa Formação, e nele discute o papel da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec/MEC como metalíder. O Pronatec foi um programa de expansão e interiorização da EPT desenvolvido entre 2011 e 2016 pelo governo federal, o qual construiu uma forma nova de interação entre os atores envolvidos: demandantes, ofertantes e reguladores. O aporte teórico da governança interativa, associado à pesquisa bibliográfica e documental, e entrevistas com atores participantes do processo de implementação do programa, permitiu compreender a natureza das relações desenvolvidas entre os agentes, os papéis desempenhados e as condições sob as quais o programa foi implementado. Os achados apontam para a utilidade analítica da teoria da governança interativa e a melhor compreensão de condições de funcionamento para programas governamentais complexos, que envolvem diversos atores com experiências, missões e valores distintos, tanto governamentais quanto não governamentais.

Palavras-chave: bolsa formação; governança interativa; metalíder.

ABSTRACT

This thesis presents the Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), more specifically its Bolsa Formação component, and discusses the role of Setec/MEC as a metagovernor. Pronatec was one Technical and Vocational Education and Training expansion and internalization program developed by the federal government, which created a new form of interaction between the actors involved: demanders, providers and regulators. The theoretical contribution of interactive governance, in association with bibliographical and documentary research and interviews with key actors in the program implementation process, allowed us to understand the nature of the relationships developed between the agents, the roles played by each kind of actor, and the conditions under which the program was carried out. Findings point to the analytical usefulness of the interactive governance theory and the better understanding of operating conditions for complex government programs, which involve diverse actors with different experiences, missions and values, both governmental and non-governmental ones.

Keywords: bolsa formação; interactive governance; metagovernor.

INDICADORES DE IMPACTO

A pesquisa objeto desta dissertação discutiu a abordagem usada pela Setec/ MEC para coordenar a rede de atores envolvidos na implementação da Bolsa Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2016. De acordo com a perspectiva da governança interativa, considera-se que a Setec/MEC atuou como metalíder. A depender dos atributos da coordenação do metalíder, a rede de governança interativa pode funcionar melhor ou pior. E quando ela funciona melhor, seus objetivos, no caso estudado a expansão e interiorização da oferta de cursos de qualificação profissional e cursos técnicos, apresentam bons resultados e, conseqüentemente, impactos positivos. O estudo, ao apontar as potencialidades e fragilidades da coordenação do MEC na Bolsa Formação, pode levar as instituições públicas a aprimorarem a condução de suas iniciativas. Isso, por sua vez, pode impactar positivamente nos resultados da política pública. Assim, o objeto estudado não apresenta impacto direto e concreto na sociedade, mas o resultado da política pública, decorrente em parte da forma de agir do ator metalíder, pode ter impactos sociais e econômicos no campo da educação profissional e tecnológica. Os impactos do trabalho são indiretos e potenciais, impossibilitando quantificá-los.

IMPACT INDICATORS

The research object of this dissertation discussed the approach used by Setec/MEC to coordinate the network of actors involved in the implementation of the Pronatec' Bolsa Formação, from 2011 to 2016. According to the perspective of interactive governance, it is considered that Setec /MEC acted as metaleader. Depending on the metaleader's coordination attributes, the interactive governance network may work better or worse. And when it works better, its objectives, in the case studied the expansion and internalization of the offerings of vocational courses and technical courses, present good results and, consequently, positive impacts. The study, by pointing out the potentialities and weaknesses of the MEC's coordination in Bolsa Formação, can lead public institutions to improve the conduct of their initiatives. This, in turn, can positively impact public policy outcomes. Thus, the object studied does not have a direct and concrete impact on society, but the result of public policy, resulting in part from the way the metaleader acts, can have social and economic impacts in the field of technical, vocational education and training. The impacts of the work are indirect and potential, making it impossible to quantify them.

LISTA DE SIGLAS

CBO	Classificação Brasileiras de Ocupações
CEFET–RJ	Centros Federais de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca
CGTB	Central Geral dos Trabalhadores do Brasil
CNC	Confederação Nacional do Comércio
CNI	Confederação Nacional da Indústria
CNTC	Confederação Nacional dos Trabalhadores do Comércio
CONDETUF	Conselho Nacional dos Dirigentes das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais
CONIF	Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica
CONSED	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
CPC	Conceito Preliminar de Curso
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CTB	Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DIT/MEC	Diretoria de Tecnologia da Informação
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
e–TEC Brasil	Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil
FAT	Fundo de Ampara ao Trabalhador
FIC	
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IFES	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPES	Instituições Privadas de Ensino Superior
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
MAP	Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MDIC	Ministério da Indústria e Comércio
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação

MF	Ministério da Fazenda
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPV	Medida Provisória
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PEA	População Economicamente Ativa
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROMED	Programa de Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Médio
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego
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
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Setec	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
Sisutec	Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica
SNA	Serviços Nacionais de Aprendizagem
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UTFPR	Universidade Tecnológica Federal do Paraná

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Entrevistados.....	36
Tabela 2 – Matrículas em EPT de nível médio, por localidade – Brasil (2007– 2017)(Milhares)	49
Tabela 3 – Matrículas do Pronatec por iniciativa (2011–2016)	63
Tabela 4 – Matrículas e número de unidades demandantes por parceiro demandante da Bolsa Formação (2011–2017) (Continua)	64
Tabela 5 – Matrículas por rede ofertante (2011–2017)	66
Tabela 6 – Quantidade de matrícula por curso	66
Tabela 7 – Participação percentual, qualificação profissional e cursos técnicos	67
Tabela 8 – Situação da matrícula (2011–2017)	68

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	Objetivos.....	16
1.2	Justificativa	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	Política Pública.....	19
2.2	Governança	23
2.2.1	Governança interativa.....	27
2.2.2	Metagovernança.....	29
3	METODOLOGIA.....	35
4	RESULTADOS E DISCUSSÕES.....	38
4.1	Contexto do Pronatec	39
4.1.1	Histórico da Educação Profissional e Tecnológica	39
4.1.2	EPT – Normas e Dados de Oferta	46
4.2	Contexto da Formulação do Pronatec	50
4.3	Desenho do Pronatec	52
4.3.1	Objetivos e Público do Pronatec.....	53
4.3.2	Iniciativas Componentes do Pronatec.....	56
4.3.2.1	Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica ..	56
4.3.2.2	Programa Brasil Profissionalizado	57
4.3.2.3	Rede e–Tec Brasil	57
4.3.2.4	Acordo de Gratuidade	57
4.4	Bolsa Formação.....	58
4.4.1	Natureza e Processos de Governança	58
4.4.2	Dados da Bolsa Formação.....	62
4.4.3	Marco Normativo.....	68
4.5	Bolsa Formação como Rede de Governança Interativa	74
4.5.1	Sobre a Rede de Governança.....	74
4.5.2	Atuação da Setec – Metagovernança	84
5	CONCLUSÃO.....	97
	REFERÊNCIAS.....	101
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista aplicada ao MEC	110
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista aplicada ao ator ofertante.....	112
	APÊNDICE C – Roteiro de entrevista aplicada ao ator demandante	114

1 INTRODUÇÃO

As primeiras experiências de educação profissional no Brasil se destinavam aos órfãos e desprovidos da sorte no início do século XX. Mais tarde, com o processo de industrialização, os destinatários da educação profissional passaram a ser os trabalhadores e seus filhos. A educação geral, por seu lado, era ofertada aos segmentos mais abastados da população. Tratava-se assim, desde o início, ao mesmo tempo de uma questão sobre a trajetória individual das pessoas, das possibilidades de desenvolvimento econômico do país e do papel do Estado nessa ampla problemática.

Na década de 1970, o governo central tornou a oferta da educação profissional vinculada ao ensino médio obrigatória, contudo, ainda sem sucesso. As escolas particulares não incorporaram a educação profissional, alegando alto custo, e as escolas públicas, em geral, ofertavam cursos que não exigiam laboratórios e infraestrutura mais sofisticada. Essa tentativa terminou por reforçar a noção de que a educação profissional destinava-se aos trabalhadores e aqueles que não possuíam condições de seguir o ensino superior.

A partir da década de 1980 surge nova discussão no campo da educação profissional: o seu propósito. Passou-se a questionar se a educação profissional serviria apenas para atender às necessidades imediatas do mercado ou se deveria atender a um objetivo maior, que seria a formação integral do sujeito. Neste último caso, tal formação proveria o conhecimento especializado técnico, fundamentado no conhecimento científico. Essa questão ainda continua atual e em disputa nos setores governamental e da sociedade.

A década de 2000 também produziu alterações no arcabouço normativo da EPT. Publicou-se o Decreto nº 5.154/2004 (Brasil, 2004a), que suspendeu a proibição da articulação da educação profissional com a formação geral, instituída durante a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso. Com isso, atendeu-se à demanda posta de setores vinculados à educação profissional que defendiam a promoção de uma educação profissional humanista, emancipatória, articulada à ciência e à cultura. Foi um rompimento institucional da histórica concepção dual da educação na qual educação profissional e educação básica estão apartadas, sendo a primeira voltada estritamente ao atendimento às demandas do mercado (Oliveira; Machado, 2012).

Essa dualidade marcou a história da educação profissional, e de fato observam-se ainda hoje embates entre essas visões distintas da educação profissional. De um lado, há uma perspectiva que defende a educação profissional como uma preparação exclusivamente tecnicista para uma ocupação específica e, de outro, advoga-se o provimento de uma formação

mais robusta, com base científica, que forneça competências profissionais e socioemocionais necessárias para inserção mais qualificada no mundo de trabalho.

As transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho sinalizam que a segunda perspectiva seria mais adequada para a inserção. De fato, há uma tendência de extinguir ocupações que exijam atividades rotineiras, manuais, com baixa exigência cognitiva e aumentar a oferta de ocupações que envolvem níveis elevados de competências, capacidade de abstração, atividades não rotineiras e cognitivas analíticas (Caruso, 2019).

Este trabalho trata da política de educação profissional e tecnológica (EPT) conduzida pelo Ministério da Educação (MEC), mais especificamente, como o MEC atuou na rede de atores responsável pela implementação da Bolsa Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego (PRONATEC), no período de 2011 a 2016. As abordagens teóricas utilizadas serão da governança interativa e metagovernança – pois se trata de política pública complexa, com inúmeros atores envolvidos no processo – a qual permite analisar e compreender o papel do MEC na rede complexa da qual faz parte.

A pesquisa se desenvolve a partir da análise documental e da literatura já existente e também de entrevistas com atores que participaram do longo e complexo processo que foi a implementação da Bolsa Formação.

O PRONATEC, instituído em outubro de 2011, teve como objetivo primordial expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e uma de suas linhas de ação era a Bolsa Formação, mecanismo de financiamento de cursos de educação profissional ofertados por instituições públicas e privadas.

A instituição do Pronatec representou uma mudança na forma pela qual a educação profissional era organizada no nível federal. Previamente ao Pronatec, os diferentes ministérios contratavam instituições para ofertar cursos de educação profissional quando entendiam necessários para implementar suas ações e programas. Com o Pronatec, o MEC passa a centralizar a gestão da oferta da educação profissional, coordenando e operacionalizando a oferta dos cursos demandada pelos ministérios.

O desenho da Bolsa Formação envolveu atores demandantes de cursos de educação profissional, ministérios e redes estaduais de educação, assim como atores ofertantes de cursos de educação profissional: redes públicas federal, estadual e municipal e sistema nacional de aprendizagem (SNA), este último instituições privadas.

A Educação Profissional e Tecnológica (EPT) é uma modalidade da educação que se articula com os níveis de educação básico e superior. Os cursos de EPT podem ser categorizados em qualificação profissional, técnico de nível médio e tecnológico de graduação e pós-

graduação. A Bolsa Formação não fomentou a oferta de curso superior, apenas cursos de qualificação profissional e cursos técnicos. A EPT é ofertada em instituições federais, estaduais, municipais, e privadas das redes de ensino e por instituições externas ao sistema regular de ensino.

A Lei nº 9.394/1996 (Brasil, 1996), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), confere à União, representada pelo MEC, a coordenação da política nacional de educação, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. Dessa forma, o MEC acumula as funções de coordenação, articulação, indução e execução da política educacional, inclusive aquela referente à educação profissional.

No âmbito do MEC, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) é o órgão finalístico responsável pela política de educação profissional e tecnológica. Vinculada à Setec/MEC está a Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal), composta por 38 Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, 22 escolas técnicas vinculadas a universidades, dois Centros Federais de Educação Tecnológica, a Universidade Tecnológica do Paraná e o Colégio Pedro II. A Rede Federal atualmente possui 661 unidades.

De fato, o PRONATEC surge no âmbito de uma mudança fundamental que teve início em 2003. Esse momento foi um marco para a EPT, pois inicia um período no qual ela ganha relevância no setor público, com o MEC assumindo protagonismo e implementando uma série de iniciativas para a ampliação e a melhoria da qualidade dessa oferta. Esse processo culminou com a instituição do PRONATEC, que buscou dar uma maior organicidade às ações que estavam sendo desenvolvidas e iniciou a implementação da Bolsa Formação.

Em termos de políticas públicas, a formulação e implementação do PRONATEC e da Bolsa Formação deparam-se com o mundo complexo do início do século XXI, que para sua implementação levou a formação de uma rede de atores, que pode ser compreendida a partir da perspectiva da metagovernança.

Considerando um contexto mais amplo, nas últimas décadas, a sociedade passou por transformações de ordem econômica, política e social. O fenômeno da globalização alterou o funcionamento das economias nacionais, que estão cada vez mais interrelacionadas devido aos fluxos comerciais, financeiros e de pessoas. Por meio da tecnologia, a comunicação entre as pessoas nos diversos países acontece em ritmo acelerado (Chhotray; Stoker, 2008).

No aspecto político, há um movimento de democratização, em graus diferenciados, em todo o mundo. A democracia social ou pluralista vem se consolidando tanto no aspecto formal, com sufrágio universal, liberdade de expressão, quanto sob a dimensão substantiva, com o

surgimento de novos atores da sociedade civil organizada. A ideia de cidadania se fortalece, aumentando a pressão por serviços públicos e a expectativa de influir nas decisões políticas (Chhotray; Stoker, 2008).

Esses fenômenos impactam a atuação do Estado e a sua relação com o mercado e a sociedade. O Estado, diante da perda de capacidade de financiamento, surgimento de atores com interesses próprios, crescente exigência de serviços pela sociedade, encontra-se em posição na qual o seu papel se modifica. Não é mais provedor único de bens e serviços públicos, outros atores do mercado e da sociedade participam da produção de políticas públicas (Chhotray; Stoker, 2008).

Paralelamente, as questões e problemas enfrentados pelo Estado se complexificam, na medida que possuem dimensões, implicações que extrapolam setores da política pública e também os limites territoriais. Acentua-se a necessidade de coordenação entre os atores para equacionar esses problemas complexos.

Nesse quadro, as teorias cujo foco se situa no Estado tornam-se limitadas. Demanda-se uma abordagem que consiga explicar fenômenos que ocorrem em cenário caracterizado por atores múltiplos, governamentais e não-governamentais, por um Estado com capacidade limitada de atuação que precisa equacionar problemas públicos complexos, com apoio de outros atores do mercado e da sociedade.

A perspectiva da governança contribui para essa discussão ao buscar entender novas formas de governar, analisando como os atores, por meio da ação coletiva, buscam alcançar objetivos comuns. A governança discute os papéis dos atores, padrão de interação, regras, incentivos, instâncias e processos decisórios (Bevir, 2012; Levi-Faur, 2012).

Torfining *et al.* (2012) conceituam governança como um processo complexo no qual os atores interagem a fim de realizar objetivos comuns. Esses atores têm diferentes interesses, porém ao longo do processo decisório coletivo trocam informações e conhecimento, reúnem recursos. Esses autores dão destaque à interação entre os atores como elemento de análise, a partir do qual se examina como a política pública é produzida, usando então o termo governança interativa. Dentre as novas formas de governança interativa, destaca-se a rede de governança.

Na rede de governança, os atores situam-se no mesmo nível hierárquico, são interdependentes e a base da interação entre eles é a negociação. A governança interativa contribui para soluções efetivas, inovadoras e com menor nível de resistência à implementação. Pode, contudo, também produzir efeitos negativos como, por exemplo, gerar perda de foco quanto aos objetivos estabelecidos e dificultar a responsabilização pelas decisões. Nesse contexto, a perspectiva da governança interativa oferece a figura do metalíder (*metagovernor*).

cujo papel seria de equacionar esses problemas, além de criar condições para a construção de um ambiente cooperativo entre os atores da rede de governança. O ator governamental assume o exercício da metagovernança, que diz respeito a tarefas relacionadas à facilitação do funcionamento, ao gerenciamento e à participação direta da rede de governança (Torfing *et al.*, 2012).

Quando se analisam os atores que implementaram a Bolsa Formação do Pronatec, percebem-se as características da rede de governança. São atores autônomos, sem relação hierárquica entre eles, que possuem interesses próprios, mas que se reuniram para alcançar os objetivos estabelecidos no Pronatec. O problema de pesquisa que se colocou foi: como o Mec atuou para coordenar esses atores governamentais e não governamentais durante a implementação da Bolsa Formação do Pronatec? Para isso utilizaram-se conceitos discutidos na governança interativa, com destaque para a metagovernança.

1.1 Objetivos

A pesquisa buscará responder à seguinte pergunta: como o MEC coordenou a rede de atores envolvidos na implementação da Bolsa Formação do Pronatec, no período de 2011 a 2016?

Para se alcançar esse objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) Compreender o desenvolvimento histórico e as principais características da EPT no Brasil;
- b) Descrever a estrutura geral do Pronatec, com suas diferentes linhas de ação, com ênfase na Bolsa Formação;
- c) Compreender a rede de governança da Bolsa Formação/Pronatec e a atuação do MEC/Setec nesse arranjo institucional, utilizando a perspectiva da governança interativa e da metagovernança.

1.2 Justificativa

A educação profissional e tecnológica representa um meio de inserção produtiva e de elevação da escolaridade dos jovens e trabalhadores, contudo, sua oferta ainda é tímida diante da demanda potencial de jovens e adultos no Brasil. Em relação aos cursos técnicos, por exemplo, desde 2014 a oferta permanece no patamar de 1,9 milhão de matrículas, com exceção dos anos de 2017 e 2018, que registraram uma pequena queda.

A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad) referente ao 2º trimestre de 2021 mostrou que, entre as pessoas de 14 anos ou mais – em idade de trabalhar –, 33,0% não tinham completado o ensino fundamental e 50,3% haviam concluído apenas o ensino médio. Neste trimestre, 16,4% das pessoas tinham o ensino superior completo.

Associada ao baixo nível de escolaridade e de produtividade da população brasileira, as taxas elevadas de desemprego e recessão econômica no Brasil, recorrentes na história, reforçam a necessidade de formação profissional para parcela significativa da população. Aspecto positivo no plano da oferta nos últimos tempos é o aumento do interesse de instituições de ensino superior em oferecer cursos técnicos. São necessárias, dessa forma, medidas assertivas, coordenadas entre os atores para estimular a expansão, diversificação da oferta de cursos de EPT e também de sua relevância para inserção produtiva dos indivíduos. O papel do MEC, como coordenador nacional da educação, é central nesse contexto e entender como ele atuou em um programa do calibre da Bolsa Formação do Pronatec pode servir de baliza para a implementação de novas iniciativas de políticas de educação profissional e tecnológica.

O arranjo institucional da Bolsa Formação/Pronatec, com a participação de atores governamentais e não governamentais, é uma tendência de forma de governança quando se trata de problemas de interesse público complexos.

Além de subsidiar a gestão pública, a justificativa desse estudo passa também pela dimensão acadêmica. Contribuirá para preencher uma lacuna na literatura sobre o Pronatec, a qual se concentra na avaliação de seus resultados ou em estudos de caso sobre a implementação da Bolsa Formação/Pronatec por uma instituição de ensino em nível local. Os achados deste trabalho poderão contribuir para validar a governança interativa como perspectiva adequada para analisar fenômenos que envolvam atores governamentais e não governamentais que interagem em contextos complexos a fim de alcançar um objetivo comum.

Por fim, compreender o papel de coordenação exercido pela Setec e o funcionamento da Bolsa Formação sob as lentes da governança interativa contribuirá para o aperfeiçoamento profissional da autora desta dissertação, que trabalha atualmente na Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Profissional e Tecnológica da Setec. Os achados da pesquisa podem elevar a qualidade de sua participação na análise e no desenho da política de EPT e também na articulação da Setec com os variados agentes governamentais e não governamentais envolvidos no campo da educação.

Buscou-se entender a atuação da Setec/MEC no processo de implementação da Bolsa Formação, já que coube a essa Secretaria competência organizacional no programa governamental. Essa discussão se dará por meio da articulação das perguntas: qual contexto

levou a SETEC a assumir o papel de coordenação? Quais atributos a SETEC possuía para habilitá-la como coordenadora nacional da Bolsa Formação? Quais formas e instrumentos a SETEC utilizou para coordenar a rede de atores? Quais fatores facilitaram e dificultaram a atuação da Setec?

Antes, porém, de iniciar esse debate, entendem-se necessárias algumas discussões prévias. Serão discutidas brevemente a formulação do Pronatec e a participação da SETEC nesse processo. Será apresentada também a estrutura do Pronatec, de modo que se tenha uma visão do lugar da Bolsa Formação nesse programa e que se compreendam as manifestações dos participantes e as discussões postas nesse trabalho. Assim como a discussão teórica sobre metagovernança e governança interativa e também questões metodológicas.

O Trabalho está dividido em 4 capítulos, além desta Introdução: Referencial Teórico; Metodologia, Resultados e Discussões; e Considerações Finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A fim de compreender a atuação do MEC/SETEC na rede de atores envolvidos na implementação da Bolsa Formação/Pronatec, no período de 2011 a 2016, este trabalho recorrerá a conceitos discutidos na perspectiva da governança interativa e da metagovernança. A discussão também se apoiará em conceitos do campo das políticas públicas.

2.1 Política Pública

A fim de analisar a Bolsa Formação apropriadamente é necessário mobilizar uma série de conceitos do campo da política pública. Serão discutidos brevemente aspectos relacionados à definição de política pública; atores; ciclo de política pública; instrumentos e processo decisório.

As políticas públicas são importantes para o desenvolvimento de um país em suas várias dimensões: econômica, social, política e ambiental (Ferreira; Alencar; Pereira, 2012). A política pública é a forma pela qual o Estado regula a sociedade e a economia (Souza, 2006). Na literatura especializada encontram-se inúmeros conceitos de política pública. A política pública pode ser entendida como um conjunto de iniciativas que buscam alterar a situação existente, a fim de alcançar objetivos determinados (D'Ascenzi; Lima, 2013). Pode-se relacionar alguns atributos da política pública: decorre da necessidade de eliminar ou mitigar um problema público; envolve conflitos de ideias e interesses que acontecem no âmbito do governo; abrange vários níveis de decisão e envolve diferentes atores; é uma política de longo prazo (Souza, 2006).

Faz parte da análise da política pública o estudo sobre o papel e atribuições dos atores envolvidos. Secchi (2013) define ator como indivíduo, grupo ou organização que, agindo intencionalmente, têm capacidade de influenciar de modo direto ou indireto o ciclo de políticas públicas. Há formas variadas de classificar os atores da política pública, neste trabalho será usada a seguinte categorização: atores governamentais e não governamentais.

No que se refere às motivações dos atores em suas decisões, D'Ascenzi e Lima (2013) afirmam que o neoinstitucionalismo defende que as instituições influenciam as decisões dos atores. Por instituições entendem-se regras formais – leis, normas, regramentos – e informais – hábitos, rotinas, convenções, crenças, valores e esquemas cognitivos (D'Ascenzi; Lima, 2013; Calmon; Costa, 2013).

Dentro do neoinstitucionalismo, se destacam duas abordagens complementares para análise do processo decisório: a racionalidade limitada e o incrementalismo. A primeira abordagem defende que os decisores tomam suas decisões da forma mais racional possível, dentro das limitações de tempo, de informações (podem estar incompletas) e da capacidade humana de processar todas as informações disponíveis. Pela segunda, as decisões são tomadas de forma incremental, de maneira que seja possível o aprendizado com o sucesso e falha à medida que a política pública é produzida (Birkland, 2011).

Os atores envolvidos no ciclo de políticas públicas podem se relacionar de dois modos: no modelo principal agente e no modelo de redes. No primeiro modelo, o principal delega tarefas para o agente implementar e precisa estabelecer mecanismos de controle para que o agente as execute exatamente de acordo com suas orientações. Tal lógica, vê-se, adequa-se mais ao “comando e controle”, típico de situações hierárquicas. Já as redes são arranjos, geralmente informais, compostos por atores públicos e privados “que possuem interesses distintos, mas interdependentes e tentam resolver problemas coletivos de maneira não-hierárquica” (Secchi, 2013, p. 119). Em nossa pesquisa, a perspectiva das redes é aquela que melhor se adequa ao objeto de estudo, pois se trata de relações não-hierárquicas de cooperação.

É importante fazer uma observação aqui em relação à concepção de redes. Há duas vertentes de discussão do tema: como instrumento analítico e como forma de governança. A abordagem de redes fundamenta-se na ideia de que o indivíduo age dentro de um contexto de relações sociais específicas. Com base nisso, a primeira vertente busca compreender as percepções e ações do indivíduo a partir do grupo ao qual ele pertence: seu papel no grupo, a organização do grupo. Já a rede como governança diz respeito a uma nova forma de produção de bens e serviços, recorrendo a parcerias, alianças.

Existem vários modelos teóricos para explicar a produção de políticas públicas. Segundo Baptista e Rezende (2011, p. 142), um modelo comumente utilizado é o ciclo de políticas públicas, proposto por Howlett e Ramesh (1995 *apud* Baptista; Rezende, 2011). Ele é composto pelas fases: montagem de agenda; formulação das políticas; tomada de decisão; implementação e avaliação.

As autoras apontam que esse modelo traz a vantagem de chamar atenção para as diferentes fases de construção da política pública, com suas especificidades e, portanto, facilitando o conhecimento de cada uma delas e, com isso, a possibilidade de intervenção. Por outro lado, alertam que a noção do ciclo de políticas fragmenta a análise da política.

O ciclo de políticas começa quando um problema percebido como relevante para a sociedade (problema público) entra na agenda decisória (Baptista; Rezende, 2011; Birkland,

2011). Na sequência iniciam-se a formulação e tomada de decisão, etapa na qual os decisores identificam e determinam as alternativas viáveis para equacionar os problemas públicos. Esse processo inclui as seguintes etapas: a) reunião e análise de dados e evidências que fundamentarão a definição das opções, seus pontos positivos e negativos; b) diálogo entre os atores sobre as possibilidades de ação; c) formulação da opção mais provável de avançar, com base nas fases anteriores. Em geral a opção escolhida é materializada sob a forma de projeto de lei ou de regulamentação (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). A implementação é a etapa seguinte do ciclo de políticas, na qual o que foi formulado será executado. Na fase de implementação, os burocratas se destacam dentre os atores, porque recaem sobre eles a competência de execução da política pública de acordo com as normas e leis que a formalizam. Por fim, os resultados da política pública serão medidos durante a avaliação em termos de eficiência, eficácia, efetividade ou outros critérios (Lotta, 2019). Os achados da avaliação podem servir para direcionar continuidade, mudança de rota ou ainda suspensão da política (Bechelaine; Ckagnazaroff, 2012).

Como esse trabalho enfoca a implementação da Bolsa Formação, é importante problematizar algumas questões relativas a essa fase.

A implementação é o momento no qual o poder público coloca em ação seus instrumentos (Lotta, 2019). De acordo com Capella (2006), Hood propôs uma tipologia de instrumentos de políticas públicas: nodalidade, autoridade, tesouro e organização. A nodalidade diz respeito ao acesso e uso de informações pelo governo para fins de comunicação com o público destinatário da política. O governo utiliza também informações na interação entre os participantes da política pública, de modo a alinhá-los com os interesses de governo. A autoridade refere-se à regulação (de comando e controle), como regulamentações administrativas e os comitês consultivos, mecanismos de participação de atores na produção de políticas públicas. As regulamentações administrativas são relevantes para a função governamental de coordenar, pois confere previsibilidade ao ambiente. O terceiro instrumento é o tesouro, ou seja, a “capacidade de o governo arrecadar e distribuir recursos financeiros”. Finalmente, o último instrumento é organização. Trata-se do uso de estruturas organizacionais governamentais na provisão direta de bens e serviços. Outro exemplo desse instrumento são a instituição de organizações ou reformas de estruturas de órgãos.

A utilização dos instrumentos “depende da natureza do contexto do problema público, de quem está conduzindo a análise, de como ela é conduzida e de que ideias sobre ações adequadas e possíveis os analistas trazem para o debate” (Howlett; Ramesh; Perl, 2013, p. 152).

Durante a implementação acontecem fatos complexos, que tornam essa etapa crucial na produção de políticas públicas (Baptista; Rezende, 2011). Como essa etapa leva um tempo considerável para se desenvolver, os atores envolvidos na formulação podem atuar para avançar seus interesses, continuando as disputas que aconteceram durante a formulação (Birkland, 2011). Além disso, podem ser incorporados novos atores, inclusive atores que não participaram da etapa da formulação. Com isso, os atores continuam em negociação e podem tomar novas decisões, alterando o que havia sido formulado (Baptista; Rezende, 2011).

Cline (2000) discute duas grandes linhas sobre a natureza dos problemas da implementação. Uma delas enfatiza questões gerenciais e a segunda, os conflitos de interesses entre os atores. As questões gerenciais incluem incompetência técnica dos burocratas, falhas de comunicação entre os formuladores e implementadores da política, características estruturais dos órgãos implementadores. Como a implementação é um processo estritamente administrativo, a solução dos problemas passa pela instituição de mecanismos mais efetivos de gerenciamento.

A linha que defende o problema da implementação como derivado do conflito de interesses entre os atores considera os embates uma característica natural das interações durante a produção das políticas pública. Contudo, é necessário criar mecanismos produtores de cooperação para o sucesso de uma política pública. Cline (2000) conclui que o grande problema da implementação é o desafio de criar um ambiente cooperativo. Existem também questões gerenciais, mas elas surgem após superadas aquelas associadas aos conflitos de interesse.

Aspecto importante nessa discussão é o papel da comunicação. Birkland (2011) concorda com Cline (2000) ao afirmar que a implementação envolve comunicação e negociação. A comunicação clara e consistente entre formuladores e implementadores é central para potencializar as chances de execução do planejado da forma mais fiel possível. Um outro aspecto sob o qual se pode considerar a comunicação é o seu papel na resolução de conflitos. Ela é fator condicionante para criar cooperação, construir confiança e engajamento (Cline, 2000).

A discussão sobre o ciclo de política pública e a ênfase na implementação importam para este trabalho, na medida em que um dos achados sobre a Bolsa Formação é o de que sua implementação se transformou ao mesmo tempo em um processo de formulação contínua. A partir da interação entre os atores e do conhecimento adquirido, os quais se estenderam no tempo, o processo de formulação tornou-se contínuo, algo visto na recorrente produção de atos normativos que, via de regra, surgiam para regulamentar situações já praticadas e defendidas pelos atores envolvidos.

2.2 Governança

A abordagem da governança interativa e metagovernança fundamentará a análise do papel da Setec/MEC na coordenação da rede de atores que se envolveram com a implementação da Bolsa Formação/Pronatec, entre os anos de 2011 e 2016.

As discussões sobre a governança iniciaram na década de 1990 em decorrência das consequências trazidas pelo *New Public Management* (NPM). Esse movimento, desenvolvido nos anos de 1980 e início da década de 1990, incentivou a incorporação pelo Estado de mecanismos de mercado na implementação e oferta de serviços (Pollit; Bouckert, 2017). As estruturas governamentais deveriam ser mínimas e as organizações públicas existentes deveriam funcionar de forma semelhante às privadas, buscando eficiência ao estimular a concorrência na oferta de bens e serviços. A NPM também defendia a separação entre formulação e a execução das políticas (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008). Como resultado da NPM, houve uma tendência de aumento da especialização horizontal e vertical, conduzindo a uma administração pública mais fragmentada (Laegreid; Christensen, 2013 *apud* Cavalcante, 2019).

Adicionalmente, em decorrência de um conjunto de fatores como globalização, a expansão dos ideais democráticos – com a ascensão de novos atores sociais –, e a crescente complexidade dos problemas públicos, o Estado vem buscando novas formas de governar que incorporem também atores não governamentais na formulação e implementação de políticas públicas (Kooiman, 2003; Koppenjan; Klijn, 2004 *apud* Chhotray; Stoker, 2008; Torfing *et al.*, 2012).

A perspectiva da governança ajuda a compreender as novas formas de atuação do Estado na produção de políticas públicas. Os enfoques de estudo nessa temática variaram ao longo do tempo, podendo-se citar a transição de governo para governança com enfoque no papel do Estado, comparação entre o *New Public Management* e Governança, governança como forma de buscar legitimidade e efetividade para iniciativas do Estado, relação com a democracia, falhas na governança e metagovernança como forma de mitigá-las.

Nesse sentido, Rhodes (2012) identifica três movimentos na literatura sobre governança. O primeiro diz respeito às redes de governança, abordando explicações para as mudanças do governo – do modelo hierárquico para o de redes; recomendações para os gestores públicos no que se refere à melhor forma de gerenciar redes e de aumentar a participação, elevando o nível democrático da governança. O segundo movimento são os estudos sobre metagovernança, conceito usado para designar o papel estatal de coordenação da governança e o uso da

negociação, diplomacia e outras formas informais de gerenciar. Por último, o autor cita a abordagem interpretativa que enfoca na construção da governança a partir de ações e práticas influenciadas por crenças e tradições. Aqui se valorizam os embates de crenças, tradições e dilemas diversos dos atores envolvidos para entender os processos de governança.

Primeiramente é útil demarcar as diferenciações entre governo e governança. Para Bevir (2012), a noção de governo se refere a temas associados às instituições políticas, a relações hierárquicas que se pautam em supervisão e controle. Já governança enfoca no processo de governar, em suas práticas e atividades. Preocupa-se com as interações entre os atores governamentais e não-governamentais, como eles se coordenam e se organizam.

Na abordagem da governança, o Estado não possui mais o monopólio da formulação e implementação das políticas públicas, pois outros atores não governamentais são incorporados ao processo de produção das políticas. Alguns atores defendem que nesse caminho em direção à governança haveria um esvaziamento das capacidades do Estado. Outros entendem que há uma transformação do papel e das funções do Estado.

A governança diz respeito à forma pela qual o Estado gerencia e regula a economia e a sociedade (Torfing *et al.*, 2012). Na literatura sobre esse tema encontram-se diversos conceitos de governança, trazendo os mesmos fundamentos, mas que enfatizam e discutem aspectos diferentes que impactam o processo decisório coletivo. Para ilustrar, há autores, como Chhotray e Stoker (2008), cujo foco são as regras formais e informais que afetam o processo de decisão; há outros, como Torfing *et al.* (2012) cuja preocupação é o modo como as interações entre os atores impactam as decisões. Existe ainda linha de estudo de governança que enfoca o processo colaborativo entre atores, a qual se filiam Cristofolli *et al.* (2021) e Tonelli *et al.* (2018).

Nesse contexto, o Estado não consegue governar apenas utilizando a hierarquia, a forma tradicional de governança. Na hierarquia, as relações entre atores fundamentam-se na autoridade e controle centralizado, a coordenação e solução de conflitos recorrem às estratégias de comando e regras rígidas. Aspecto positivo dessa forma de governança é a facilidade em identificar os responsáveis pelas ações. Por outro lado, pode ser vista crescentemente como descoordenada e ineficiente, além de apresentar limitações para atender às demandas da sociedade, já que o foco está na obediência às regras (Bevir, 2012).

As duas outras formas de governança são o mercado e as redes. No mercado, as relações são pautadas pelo preço (por um produto ou serviço) e concorrência; os atores são independentes e resolvem seus conflitos por intermédio da barganha (Bevir, 2012).

Por fim, a última forma de governança são as redes. Essa é a forma de governança que interessa a este trabalho. As redes operam com base na confiança, na reciprocidade; os atores

são interdependentes e contam com estratégias de diplomacia para resolver os problemas que surgem. A interação ocorre, em bases frequentes e sistemáticas, para a troca de recursos, conhecimento e experiência. Não há uma autoridade central, que coordene as ações ou que imponha sanção para aquele agente que não cumprir o acordado.

Chhotray e Stoker (2008) explicam que a definição da governança a ser estabelecida em um país não é uma escolha técnica, mas está associada a valores e à natureza da política prevalentes. Por isso, é natural que existam várias formas de governança, a depender do contexto no qual se situam (Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008). A natureza do problema a ser equacionado também é um fator que condiciona a escolha do modelo de governança. Por exemplo, um problema complexo, persistente, multicausal (*wicked problem*) cuja solução passa por diferentes tipos de políticas públicas exige modelo de governança baseado em redes (Bevir, 2012). É usual que os diferentes modelos de governança coexistam, não havendo substituição completa de um modelo por outro (Pires; Gomide, 2016; Torfing *et al.*, 2012).

Hierarquia, mercado e redes são os arranjos de governança (Bevir, 2012). Contudo, os teóricos da governança vão além dessa dimensão organizacional. Eles buscam entender como o Estado pode produzir políticas públicas de forma efetiva, que atenda aos interesses da sociedade, e isso de uma forma democrática, legítima (Chhotray; Stoker, 2008; Peci; Pieranti; Rodrigues, 2008; Torfing *et al.*, 2012). Para verificar a efetividade e legitimidade da política pública, propõem examinar o processo decisório coletivo: quem decide, sobre o que se decide e como se decide na produção das políticas públicas (Chhotray; Stoker, 2008).

Os novos arranjos de governança podem envolver atores públicos, em diferentes níveis de governo, e privados, com e sem fins lucrativos e tratar de várias áreas da política pública, inclusive de vários campos simultaneamente. Esses atores interagem para alcançar objetivos comuns (Bevir, 2012). Para Rhodes (2012), a governança significa que as fronteiras entre os papéis desses atores estão se transformando e que o papel do Estado também está mudando.

Levi-Faur (2012) identificou quatro significados de governança na literatura sobre esse tema. O primeiro deles e mais usual é governança como estrutura, que corresponde aos arranjos de governança, já comentados. Nessa linha, governança são arranjos institucionais formais e informais, abarcando a configuração de atores envolvidos, leis, decretos e outros atos normativos, práticas administrativas, além de formas de coordenação institucionalizadas.

O segundo significado de governança é processo de interação. Essa perspectiva processual refere-se à dinâmica do processo interativo entre atores durante a produção de políticas públicas. Trata-se de um processo contínuo de conduzir iniciativas ou de promover a capacidade institucional de coordenação (Levi-Faur, 2012). Os atores interagem a fim de

alcançar um objetivo e, nessa interação, trocam informações, recursos e precisam superar desafios de coordenação. Busca-se entender como as interações entre os atores impactam no resultado das políticas públicas (Torfing *et al.*, 2012).

Governança pode significar também o mecanismo que fundamenta o processo decisório. Estudam-se a institucionalização e naturalização dos procedimentos de tomada de decisão, de obediência e controle. Destacam-se entre os principais mecanismos o comando e a persuasão. O comando, mecanismo característico da hierarquia, requer a produção de regras e a sua obediência por parte dos comandados. Já a persuasão requer a produção e disseminação de valores e preferências e, com base nisso, a apresentação de alternativas de cursos de ação. Nas novas formas de governança, nas quais não há relações hierárquicas entre os participantes, o mecanismo prevalecente é a persuasão. Os atores atuam com base na negociação, comunicação e influência (Chhotray; Stoke, 2008).

Por fim, a governança como estratégia refere-se ao esforço dos atores em gerenciar e conduzir o desenho das instituições e mecanismos para moldar interesses e escolhas.

Na linha da governança como estrutura, Chhotray e Stoker (2008, p. 3) afirmam que governança pública diz respeito às “regras do processo decisório coletivo que envolve uma variedade de atores ou organizações em um ambiente que não existe um sistema formal que estabeleça o modelo de relação entre eles”. O foco é entender como as regras existentes impactam o processo decisório coletivo. Para isso é necessário identificar e examinar tanto as regras formais quanto as informais. As práticas informais, convenções e costumes também influenciam como os tomadores de decisão atuam. Esse conjunto de regras contribuem para a estabilidade e previsibilidade necessárias para um arranjo de governança (Schmidt, 2010 *apud* Torfing *et al.*, 2012).

Torfing *et al.* (2012) discutem governança enfatizando o aspecto interativo. Atores com interesses diversos interagem na busca de objetivos comuns e esse processo de interação condicionará o resultado alcançado. Pode-se dizer que esses autores trabalham com os quatro significados de governança apresentados por Levi-Faur (2012), contudo colocam em primeiro plano em suas análises as interações entre os atores e a capacidade de um ator da rede conseguir influenciar os processos e resultados do arranjo de governança. Este trabalho se baseará nos conceitos de governança interativa e de metagovernança discutidas por Torfing *et al.* (2012).

Na próxima subseção será detalhada a abordagem da governança interativa.

2.2.1 Governança interativa

Torfining *et al.* (2012) conceituam governança interativa como um processo complexo pelo qual atores com interesses diferenciados interagem no intuito de alcançar objetivos comuns. Isso se dá pela mobilização, intercâmbio e uso de recursos, ideias e regras.

A governança interativa busca compreender como os atores interagem na produção de políticas públicas, como essa interação impacta, altera as ações de governar e seus resultados. Para isso, se colocam várias questões: quais atores estão envolvidos? Quais são seus papéis? Como as interações com os atores sociais ocorrem? Quais são os objetivos a serem buscados? Os objetivos dos diversos atores foram alinhados?

Sob a perspectiva da governança interativa, analisar os atores e seus papéis é crucial. Os atores atuam de acordo com os papéis que eles consideram que devem ter (Torfining *et al.*, 2012).

Segundo Peci, Pieranti e Rodrigues (2008), durante o *New Public Management*, por exemplo, os papéis dos principais grupos de atores eram assim definidos: os políticos eram os formuladores da política pública e os agentes públicos, seus executores; o cidadão era o cliente, consumidor de bens e serviços públicos, e os atores privados, os fornecedores de serviços.

Com a expansão das diretrizes democráticas, a complexificação dos problemas públicos e as limitações do Estado de lidar com esses problemas, as fronteiras entre esses papéis se tornam mais fluídas. A distinção entre quem governa e quem é governado e entre público e privado torna-se menos marcada. Assim, atores não governamentais passam a poder participar da produção de políticas públicas, pois o fator condicionante não é mais se o ator tem ou não caráter estatal, mas se ele dispõe de recursos e conhecimento importantes para a realização do objetivo posto pela rede de governança (Torfining *et al.*, 2012).

Os atores públicos e privados envolvidos no arranjo de governança interativa são autônomos, atuam numa relação horizontal, sem relação hierárquica entre eles. Estão dispostos a interagir, pois possuem a percepção de que dependem uns dos outros para alcançar o objetivo comum estabelecido, que não poderia ser realizado individualmente. Essa interdependência é o incentivo para permanecerem no arranjo (Torfining *et al.*, 2012).

A governança interativa reconhece que o Estado isoladamente não é mais capaz de produzir soluções para os problemas públicos, seja porque eles estão cada vez mais complexos ou seja porque o poder público não possui recursos suficientes para equacioná-los. Por outro lado, admite-se que o ator estatal continua tendo papel relevante nos arranjos, na medida que influencia a definição dos atores e configuração dos arranjos nos quais as interações entre eles ocorrem (Torfining *et al.*, 2012).

Há três formas de governança interativa: quase mercados, parcerias e redes de governança, as quais servem para diferentes propósitos. Os quase mercados, adequados para equacionar problemas de monopólios públicos ineficientes, propõem-se a garantir ganhos de eficiência e, ao mesmo tempo, a preservar a preocupação com a equidade. Nos arranjos de parcerias entre atores públicos e privados, objetiva-se ampliar a capacidade inovadora e de investimento para resolução de problemas públicos. Por último, as redes de governança, constituídas de atores públicos e privados, podem apresentar diferentes propósitos como facilitar a cooperação para a troca de conhecimento, fortalecer a coordenação para potencializar o esforço coletivo, ou ainda para permitir a definição conjunta de soluções para problemas e desafios. Os arranjos de redes de governança são variados em termos de constituição (espontânea ou por demanda) e composição (apenas entre atores públicos ou entre atores públicos e privados) (Torfing *et al.*, 2012).

A discussão neste trabalho enfocará, dentre as formas de governança interativa, as redes de governança, pois o objeto de estudo desta pesquisa, a Bolsa Formação, configura-se como uma rede de atores governamentais e não governamentais, entre os quais não há relação hierárquica, que interagiram com o objetivo de alcançar os objetivos do Programa.

Os processos de governança na rede de governança caracterizam-se pela complexidade. Primeiramente por causa do número de atores envolvidos, governamentais e não governamentais, com seus interesses, motivações e recursos, o que eleva a exigência de coordenação em comparação com outras formas de governança. Outro motivo de complexificação é o fato de os participantes terem seus próprios objetivos, os quais precisarão ser alinhados. A interação entre os atores fundamenta-se mais na negociação do que no comando e controle, o que exige um esforço contínuo de persuasão.

Essa interação entre os atores envolve embates, disputas de poder. Não se trata de um acordo harmônico, mas de um cálculo resultante da percepção de que se precisa atuar coletivamente para alcançar um objetivo, o qual não poderia ser realizado individualmente (Sorensen, 2020). Aqueles atores que possuem recursos têm maior capacidade de influenciar as regras, normas e procedimentos que orientam as interações entre eles no processo decisório e também na evolução da política pública (Cline, 2000).

Torfing *et al.* (2012) estabelecem como fator para o sucesso da rede de governança o elevado grau de confiança entre os atores, condição necessária para o compartilhamento de conhecimento e informações e para o alcance de decisões consensuais. Para a construção de um ambiente de confiança, por sua vez, os autores apontam uma conjunção de fatores, como comunicação frequente e sistemática, percepção de igualdade entre os atores, participação ativa

de todos os atores envolvidos e processo deliberativo inclusivo. Além disso, a qualidade da participação dos atores influi na qualidade dos resultados.

A rede de governança interativa contribui para as soluções efetivas, inovadoras e com menor nível de resistência à implementação. Um processo decisório que reúne atores com variadas perspectivas e diferentes capacidades de contribuir permite uma melhor compreensão dos problemas e produção de propostas de solução mais exequíveis, aceitáveis e legítimas (Pires; Gomide, 2016; Torfing *et al.*, 2012). Além disso, inclui diversos agentes no acompanhamento, monitoramento e avaliação das políticas (Pires; Gomide, 2016).

O debate com atores de diferentes lugares, com diferentes perspectivas, tende a gerar ideias inovadoras, ao contrário do que acontece quando se reúnem atores da mesma origem, que tendem a pensar de modo similar (Pires; Gomide, 2016). Decisões isoladas geram resistência, terminam por não serem implementadas. De forma contrária, decisões de uma política pública que envolvem múltiplos atores e ela associados apresentam menor resistência, pois criam um sentimento de comprometimento com a decisão tomada. Adicionalmente, decisões compartilhadas também reforçam o caráter democrático da governança interativa (Torfing *et al.*, 2012).

Outro aspecto positivo de uma rede de governança, que distribua funções para atores não governamentais e governamentais subnacionais é a questão da capilaridade quando se pensa na oferta de bens e serviços (Pires; Gomide, 2016). Isso é especialmente importante em países com dimensões grandes como é o caso do Brasil.

Por outro lado, a rede de governança interativa pode também provocar problemas. Uma rede de governança com múltiplos agentes pode gerar perda de foco quanto aos objetivos estabelecidos e dificuldade de responsabilização pelas decisões. Além disso, potencializa o desafio de coordenação de atores sem relação hierárquica entre eles e oriundos de diferentes campos e representando interesses diversos. Há o risco de interesses legítimos deixarem de ser representados na rede de governança, quando seus representantes não possuem recursos relevantes que justifiquem ser incluídos no momento da instituição da rede de governança.

Esses efeitos negativos podem ser minimizados por meio do exercício da metagovernança, conceito discutido dentro da perspectiva da governança interativa.

2.2.2 Metagovernança

A metagovernança tornou-se um tópico relevante na literatura sobre governança há poucos anos (Gjaltema; Biesbroek; Termeer, 2019). Trata-se de um conjunto de ações,

executado por um dos participantes – metalíder (*metagovernor*) – para reduzir os impactos negativos dos eventuais problemas gerados pela rede de governança, como também para impulsionar os seus benefícios potenciais (Torfing *et al.*, 2012).

De acordo com a governança interativa, qualquer ator da rede de governança, independentemente se público ou privado, poderia assumir a metagovernança. Contudo, atores governamentais, sejam políticos ou gestores públicos, tendem a assumir essa função devido à sua autoridade legal, aos recursos que possuem e à responsabilidade quanto à defesa do interesse público (Sorensen; Torfing, 2005; Torfing *et al.*, 2012). De fato, em estudo de revisão de literatura acerca do tema conduzido por Gjaltema, Biesbroek e Termeer (2019), dos 79 artigos examinados, 59 deles tratavam de atores públicos como metalíderes.

A metagovernança representa uma nova forma de atuação do ator governamental (Torfing *et al.*, 2012). O argumento de que a governança representa o esvaziamento do Estado não procede, pois o ator governamental continua a ter papel relevante. A metagovernança seria o ponto de interseção entre governo e governança. O metalíder público procura imprimir direcionamento político ao processo de governança interativa e influenciar os demais atores a agirem de acordo com seus interesses (Gjaltema; Biesbroek; Termeer, 2019; Torfing *et al.*, 2012).

As estratégias de metagovernança têm o propósito de equacionar os problemas causados pela governança, quais sejam, questões relativas à coordenação, falta de legitimidade democrática e de efetividade das políticas públicas. Destaca-se como motivação frequente da metagovernança a necessidade de coordenação da política pública, a fim de criar coerência, reduzir sobreamentos e harmonizar os processos das iniciativas públicas (Gjaltema; Biesbroek; Termeer, 2019; Torfing *et al.*, 2012). Existem ainda fatores conjunturais que podem levar ao exercício da metagovernança, como uma obrigação imposta por normas legais ou por instituições hierarquicamente superiores (Gjaltema; Biesbroek; Termeer, 2019). A metagovernança também pode adicionalmente avaliar e aprimorar o desempenho e impacto das formas de governança interativa (Torfing *et al.*, 2012).

Quanto aos instrumentos utilizados na metagovernança, Gjaltema, Biesbroek e Termeer (2019) observam que eles coincidem com os usados comumente na execução de iniciativas públicas em formas tradicionais de governança: instrumentos baseados na autoridade, na informação e econômicos. O que diferencia em relação ao modelo hierárquico de governança é a forma indireta que o metalíder usa os instrumentos. O metalíder usa os instrumentos de política para governar a rede de governança, que, por sua vez, governa a sociedade.

O metalíder deve possuir alguns atributos básicos para exercer a metagovernança: domínio sobre o panorama político e organizacional associado à política pública em questão; compreensão da forma pela qual redes de governança contribuem para uma governança efetiva e democrática; e também do impacto da metagovernança na forma e funcionamento das redes de governança (Sorensen; Torfing, 2019).

O metalíder precisa também possuir competências de natureza estratégica, como a habilidade de alinhar os objetivos dos atores envolvidos, de avaliar os riscos possíveis e as relações custo–benefício dos processos do arranjo de governança, ter flexibilidade quanto aos processos estabelecidos, saber gerenciar projetos e conseguir lidar com problemas inesperados e inusitados (Sorensen; Torfing, 2019).

A capacidade de colaborar também é central para o metalíder. As tarefas de metagovernança envolvem a habilidade de se comunicar, de instruir, cooperar e construir confiança (Sorensen; Torfing, 2019). Isso porque os processos de uma rede de governança são essencialmente uma atividade política, envolvendo negociação, coordenação, tomada de decisão coletiva em um cenário marcado por diferentes interesses e percepções (Chhotray; Stoker, 2008). Nessa interação contínua, os atores vão aprendendo uns com os outros, adaptam–se às situações imprevistas (Torfing *et al.*, 2012).

Esses atributos do metalíder são tão relevantes porque em uma rede de governança interativa os atores são autônomos, não existindo uma relação de hierarquia entre eles que permita ao metalíder impor suas decisões, empregando instrumentos de comando e controle, recursos característicos de formas hierárquicas de governança. A metagovernança opera com base na negociação entre atores (Sorensen; Torfing, 2019).

De fato, a interdependência entre os atores impõe uma série de desafios ao metalíder. Tentativas contundentes de o metalíder impor suas decisões sobre o coletivo podem levar à saída dos atores e ao surgimento de resistência no arranjo. O metalíder precisa lidar com a possibilidade de os atores não implementarem a política conforme combinado, mas sim de acordo com seus próprios interesses. Há um grande esforço de coordenação quando o tipo de governança envolve um número considerável de participantes, como é o caso da rede de governança. Corre–se o risco de um ator participar da rede, usufruir de seus resultados, sem, contudo, cooperar com os demais atores. Desafio importante também para o metalíder é assegurar a participação e o engajamento contínuo.

Discussões acerca da governança apresentam aspectos comuns quanto àquelas relativas à produção de políticas públicas, dado que governança se refere à forma pela qual a política pública é produzida. Estudos no campo da implementação de políticas públicas apontam como

problema fundamental da implementação a existência de conflitos de interesses entre os atores envolvidos. Tais embates são legítimos e previsíveis à medida que uma política pública é posta em marcha, quando há detalhamento e prioridades referentes às diretrizes definidas durante a formulação da política. Assim, partindo desse problema – existência de conflito de interesses –, a saída para alcançar uma implementação exitosa é construir um ambiente indutor de cooperação entre os parceiros envolvidos. O gerenciamento desses potenciais conflitos faz parte da condução da política pública (Cline, 2000).

Com base nessa ideia, o ator governamental metalíder acumula tarefas associadas à formulação, implementação e avaliação de política pública com aquelas relacionadas à metagovernança. O metalíder objetiva combinar, facilitar, moldar e direcionar a rede de governança, sem utilizar instrumentos de comando e controle e com o fim último de produzir políticas públicas de forma efetiva e democrática (Sorensen; Torfing, 2019). Para isso, o metalíder pode dispor de estratégias de metagovernança, as quais serão enquadradas aqui em três grandes blocos: facilitação, gerenciamento e participação direta na rede de governança.

A primeira estratégia de metagovernança destina-se a criar um enquadramento político, econômico e legal que facilite o funcionamento da governança interativa. Essa forma de metagovernança se encaixa no conceito apresentado no trabalho seminal de Jessop (2011), no qual a metagovernança se refere à atuação estatal para organização do contexto e regras básicas para a governança. O papel do metalíder é viabilizar um conjunto de medidas necessárias para fundamentar a operação da rede de atores. Dentre essas medidas destacam-se: o estabelecimento do escopo; composição e atributos da rede de governança interativa; definição dos objetivos da rede de atores; construção de narrativas e valores para balizar o comportamento dos participantes da rede; definição de base legal e recursos financeiros; definição de parâmetros para monitoramento; e avaliação do desempenho da rede. Operacionalmente essas medidas significam elaboração de regras, normas e procedimentos e dispensam a interação com a rede de governança, configurando uma metagovernança indireta (Torfing *et al.*, 2012).

O metalíder pode também atuar de maneira próxima aos atores na rede, gerenciando suas interações. Esta forma de metagovernança relaciona-se àquelas atividades, cujos objetivos são reduzir as tensões; equacionar conflitos; conferir ou destituir poderes a atores, de modo que a relação entre eles seja equilibrada; reduzir os custos de transação impostos pelas características da governança interativa (Sorensen; Torfing, 2019; Torfing *et al.*, 2012). Nesse gerenciamento, o metalíder provê recursos materiais e imateriais para apoiar a rede, providencia a circulação de informações de maneira clara e acessível (Sorensen; Torfing, 2019).

A última forma de metagovernança diz respeito à participação direta no arranjo de governança interativa. Nessa situação, o metalíder age como um dos participantes da governança interativa, argumentando, formando coalizões, a fim de influenciar a agenda da política pública em questão, suas alternativas de soluções e resultados, além dos critérios orientadores do processo decisório. O metalíder pode contribuir para a construção de um ambiente cooperativo, ao demonstrar confiança, de forma unilateral, aos atores da rede. Isso pode gerar uma onda de confiança, já que o comportamento de um ator depende de sua percepção do comportamento dos demais atores (Sorensen; Torfing, 2019; Torfing *et al.*, 2012).

Hooge, Waslander e Theisens (2021) afirmam que a escolha da estratégia de metagovernança e também a forma como o metalíder a executa estão associadas ao grau de responsabilidade formal que o metalíder possui sobre a política em questão. Os autores explicam que quando existe a responsabilidade formal pela política, o metalíder executa as ações de metagovernança de forma mais direta e incisiva. Já em casos em que o objetivo da iniciativa não está formalmente entre as atribuições do metalíder, ele assume uma postura menos ativa, reforçando a importância do protagonismo de todos os envolvidos na rede de governança.

O metalíder acumula o papel de mediar, coordenar o trabalho colaborativo para alcançar os objetivos estabelecidos e o de empreender ações para manter ou estimular níveis de participação, confiança e comprometimento dos atores. Em todas essas tarefas, que convergem para criação de um ambiente cooperativo, a comunicação tem um papel de destaque.

As diferentes formas de metagovernança são mobilizadas ao longo da vida de uma rede de governança interativa, sendo requeridas mais ou menos a depender da etapa na qual a rede de governança se encontra. A metagovernança relativa ao desenho institucional e estabelecimento de objetivos e enquadramento, por exemplo, são cruciais na etapa inicial de constituição do arranjo de governança interativa, mas podem ser necessários também em fase posterior. Ao longo da implementação de uma política pública, podem surgir problemas, impasses intransponíveis entre atores, objetivos frustrados que exigem uma revisão no arcabouço legal, político e social do arranjo de governança interativa. Na etapa inicial de instituição da rede, quando a interação ainda é esparsa, é provável que o metalíder não precise utilizar recursos atinentes ao gerenciamento de processos e à participação direta. Já à medida que o arranjo de governança interativa avança, o metalíder precisará agir de modo mais direto na rede de governança para gerenciar seus processos (Torfing *et al.*, 2012).

Nesse sentido, a metagovernança promove uma ação deliberada para tornar o ambiente no qual os atores interagem estável e propício às interações, para equacionar os conflitos de

interesses, para avaliar e aprimorar o desempenho e impacto das formas de governança interativa (Torfing *et al.*, 2012).

O ator no exercício da metagovernança deve fazer uma escolha política e normativa da forma mais apropriada de governar, a qual depende do contexto e do problema público em questão. É possível, assim, a coexistência de redes de governança, hierarquia e mercado (Torfing *et al.*, 2012).

3 METODOLOGIA

A pesquisa desenvolvida tem abordagem qualitativa, com objetivo descritivo e analítico. Considerou-se o estudo de caso o método de pesquisa mais apropriado, porque o objeto desta pesquisa busca responder à questão de como um fenômeno social e atual ocorre. Além disso, o pesquisador não tem controle sobre o objeto de pesquisa (Yin, 2015).

Yin (2015) define o estudo de caso a partir dos seguintes elementos:

- a) investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade;
- b) dispõe de fontes de evidência (documentos, entrevistas, observações e artefatos), cujos dados devem convergir;
- c) utiliza a teoria para orientar a coleta e análise de dados.

A pesquisa empírica baseou-se em pesquisa documental (portarias, atos normativos, relatórios, documentos institucionais, governamentais e do setor produtivo), pesquisa bibliográfica e entrevistas. Para o objetivo específico “compreender o desenvolvimento histórico e as principais características da EPT no Brasil” utilizaram-se pesquisas bibliográfica e documental. Recorreu-se à combinação dos três tipos de pesquisas para atender aos objetivos específicos: a) descrever a estrutura geral do Pronatec, com suas diferentes linhas de ação, com ênfase na Bolsa Formação; b) compreender a rede de governança da Bolsa Formação/Pronatec e a atuação da Setec/MEC nesse arranjo institucional, utilizando a perspectiva da governança interativa e da metagovernança.

A pesquisa documental reuniu atos normativos sobre o Pronatec, notas técnicas e informativas, apresentações, documentos institucionais do MEC e de outros atores envolvidos. Usou-se a Lei de Acesso à Informação para obter alguns documentos junto à Setec/MEC, que não estavam disponíveis no site do Mec.

As entrevistas foram realizadas com técnicos ou gestores que participaram da implementação da Bolsa Formação. Eles estavam vinculados ao MEC, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Instituto Federal de Minas Gerais (IFMG), Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Ministério da Indústria e Comércio (MDIC), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e Secretaria Estadual de Educação do Piauí (SEDUC – PI). O representante do Instituto Federal da Bahia (IFBA) aceitou participar da pesquisa, mas, posteriormente, declinou do convite. A escolha dos entrevistados baseou-se nos seguintes critérios:

- a) Quanto aos órgãos demandantes, escolheram-se os ministérios que se destacaram na demanda de vagas na Bolsa Formação. Além disso levou-se em conta o fato de MDS e MTE serem signatários da lei do Pronatec. O MDIC foi selecionado também pela participação ativa e por introduzir o elemento ocupação/posto de trabalho na organização da Bolsa Formação. Os outros ministérios participantes indicavam o público para participar dos cursos de educação profissional;
- b) Em relação aos ofertantes, escolheram-se os atores que representaram maior volume de matrículas (SENAI, SENAC, IFMG e IFBA, que não participou da pesquisa);
- c) Em relação aos ofertantes (SENAI, SENAC, IFMG) e demandantes (MDS, MDIC, MTE, SEDUC –PI), entrevistaram-se os coordenadores nacionais da Bolsa Formação dos atores relacionados abaixo. Durante a implementação da Bolsa Formação, a Setec/MEC solicitou a indicação de um coordenador nacional para cada ator envolvido, a fim de facilitar a comunicação.

As entrevistas foram conduzidas individualmente por meio do Microsoft Teams com exceção de uma entrevista realizada pelo Google Meet. Ao todo foram realizadas 11 entrevistas.

Tabela 1 – Entrevistados

Ator implementador da Bolsa Formação	Número de participantes	Identificação
MEC	4	FMa, CA, NS,
MDS	1	L
MDIC	1	R
Ministério do Trabalho	1	MB
Secretaria Estadual de Educação – Piauí	1	VV
IFMG	1	RE
SENAI	1	FM
SENAC	1	V
TOTAL	11	

Fonte: Da autora (2024).

O instrumento de coleta das entrevistas foram roteiros de entrevista semi-estruturados, formulados com base no referencial teórico apresentado no Capítulo 2. Os roteiros de entrevista para os três grupos de participantes variaram muito pouco, já que o enfoque era captar a perspectiva dos participantes sobre a atuação da Setec/MEC na rede de governança.

Em relação à pesquisa bibliográfica, há pouca produção acadêmica a respeito do objeto desta pesquisa, qual seja, o papel do MEC na condução da Bolsa Formação/Pronatec. O tema é discutido apenas de forma marginal nos artigos e dissertações encontrados.

Os dados primários coletados nas entrevistas e na pesquisa documental foram analisados utilizando-se a técnica de análise de conteúdo proposta por Bardin (2004). Essa técnica compõe-se de três etapas: (a) pré-análise, (b) exploração do material e (c) tratamento dos resultados – a inferência e interpretação. Na pré-análise, organiza-se o material coletado, procede-se à sua leitura flutuante, a fim de identificar os documentos relacionados aos objetivos estabelecidos na pesquisa. As entrevistas devem ser transcritas. Na sequência, escolhem-se as categorias a partir das quais trechos dos documentos ou da entrevista serão classificados e, posteriormente, agrupados. A exploração do material “consiste essencialmente de operações de codificação, desconto ou enumeração” (Bardin, 2004, p. 101). Nessa etapa, portanto, as unidades de registro são escolhidas e codificadas. Na última etapa, os dados foram interpretados de modo a adquirirem significado. A interpretação dos dados e a teoria utilizada na pesquisa são inseparáveis. Bardin (2004, p. 189) defende que “a relação entre os dados obtidos e a fundamentação teórica é que dará sentido à interpretação”.

Nesta pesquisa, as categorias de análise utilizadas foram: (a) contexto do Pronatec; (b) desenho do Pronatec; (c) desenho da Bolsa Formação; (d) a Bolsa Formação como rede de governança; (e) a Setec exercendo metagovernança facilitadora e gerencial. A definição das categorias foi estabelecida com base nos objetivos postos neste trabalho e anteriormente à realização das entrevistas.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

O capítulo resultados e discussões apresentará os resultados da pesquisa. Primeiramente apresenta-se um panorama da educação profissional e tecnológica, abordando um breve histórico do desenvolvimento da EPT no Brasil, a configuração atual e vigente à época do Pronatec, a descrição do Pronatec com suas iniciativas. Com esse pano de fundo passa-se para a discussão da rede de governança que compõe a Bolsa Formação e o debate sobre o papel da Setec/MEC em todo o processo de formulação e implementação na Bolsa Formação.

É importante retomar os objetivos definidos neste trabalho e relacioná-los às categorias utilizadas. O Quadro 1, mostra essa relação:

Quadro 1 – Objetivos da Pesquisa e Categorias Analíticas

Objetivos	Categorias
✓ compreender o desenvolvimento histórico e as principais características da EPT no Brasil.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ histórico da EPT; ✓ contexto do Pronatec.
✓ descrever a estrutura geral do Pronatec, com suas diferentes linhas de ação, com ênfase na Bolsa Formação.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ desenho do Pronatec.
✓ compreender a rede de governança da Bolsa Formação/Pronatec e a atuação do MEC/Setec nesse arranjo institucional, utilizando a perspectiva da governança interativa e da metagovernança.	<ul style="list-style-type: none"> ✓ desenho da Bolsa Formação; ✓ Bolsa Formação como rede de governança; ✓ Setec exercendo metagovernança facilitadora e gerencial

Fonte: Da autora (2024).

A parte inicial desta seção apresentará um histórico da EPT e trabalhará a categoria “contexto do Pronatec”. Dentro desse histórico da educação profissional, serão apresentados também dados e o contexto da formulação do programa em 2011.

Na sequência a partir da categoria “o desenho do Pronatec”, com base na pesquisa bibliográfica e documental e também nas entrevistas, são discutidos aspectos como os objetivos, as linhas de ação, o público-alvo e atores do Pronatec. Posteriormente, em torno da categoria o desenho da Bolsa Formação, são debatidos tópicos como a forma de operacionalização, as normas regulamentadoras da Bolsa Formação.

Por fim são tratadas as categorias Bolsa Formação como rede de governança e Setec exercendo metagovernança. Aqui se utilizaram basicamente a pesquisa documental e as entrevistas como fonte, visto que não se encontrou literatura que trate especificamente dessas categorias.

4.1 Contexto do Pronatec

Esta seção compõe-se de duas partes: histórico da educação profissional e tecnológica e normas e dados de oferta.

4.1.1 Histórico da Educação Profissional e Tecnológica

Este histórico apresenta brevemente os grandes marcos da evolução da educação profissional necessários para compreender as questões que envolvem a política de educação profissional atual.

As primeiras experiências de formação profissional datam do século XIX e foram marcadas pelo caráter assistencialista. Crianças e jovens pobres, órfãos, eram ensinados em ofícios como tipografia, alfaiataria, carpintaria e sapataria, com o objetivo de tirá-los da rua e inseri-los no mercado de trabalho (Cordão; Moraes, 2017).

No início do século XX, iniciam-se os primeiros esforços do poder público federal em estruturar a oferta de formação profissional (Manfredi, 2016). Os três grandes marcos foram, em 1909, no governo de Nilo Procópio Peçanha, quando foram criadas 19 escolas de aprendizes artífices nos estados, voltadas para o atendimento de crianças das classes mais pobres. E na década de 1940, foram criados o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), já a rede de Escolas Técnicas Federais se consolida em 1959 (Manfredi, 2016; Ramos, 2014).

A educação profissional se desenvolvia, do ponto de vista curricular e institucional, para atender às necessidades do setor produtivo que estava se desenvolvendo. Tratava-se de formação para o exercício de tarefas manuais, que se caracterizavam pelo caráter mecânico e repetitivo. A formação profissional destinava-se a preparar o indivíduo para dominar a técnica, sem, contudo, existir a preocupação de que ele compreendesse os fundamentos científicos que subjazem a ela, compreensão essa que seria possível pela articulação da educação profissional com a formação geral (Cordão; Moraes, 2017; Ramos, 2014).

Esse contexto vai se formando e se consolidando a dualidade histórica do ensino no Brasil. De um lado essa formação profissional para atender às demandas do desenvolvimento econômico e, portanto, direcionada à preparação de trabalhadores. Do outro, a formação geral ou acadêmica, voltada para o segmento da população com melhor poder aquisitivo, que se preparava para ingressar no ensino superior.

À medida que os processos produtivos foram se complexificando, evidenciou-se a necessidade de um perfil profissional com habilidades mais complexas. Assim, na década de 1970, além do trabalhador que atuava em tarefas simples, mecânicas, repetitivas, emergiu a necessidade do trabalhador com perfil técnico, que possuísse habilidades mais sofisticadas (Ramos, 2014).

Nesse quadro, o governo do presidente Emílio Médici empreendeu a reforma do segundo grau de 1971 (Brasil, 1971), pela qual tornava o ensino profissionalizante obrigatório. As justificativas para a reforma de 1971 foram atender às demandas do mercado de trabalho e ofertar uma forma de inserção imediata no mercado àqueles estudantes que não continuariam os estudos no ensino superior (Assis; Medeiros Neta, 2015; Ramos, 2014).

Os resultados dessa reforma foram negativos, culminando com a revogação da lei 5.692/71 em 1982. Isso se deve a um conjunto de fatores. A rede privada não implementou a reforma com o argumento de que a educação profissional era cara. As redes estaduais, por sua vez, implementaram, contudo, optaram por cursos que não requeriam investimentos em infraestrutura especializada (Assis; Medeiros Neta, 2015; Ramos, 2014). O currículo proposto na reforma do ensino médio de 1971 reduziu a carga horária destinada à formação geral e incorporou conteúdos profissionalizantes, mas que não correspondiam a uma habilitação ou curso técnico (Cordão; Moraes, 2017).

De acordo com Machado (2008, p. 20), essa reforma se pautou no “imediatismo, no pragmatismo, no tecnicismo, no economicismo, na formação de perfis profissionais estreitos, nas improvisações de baixo custo”.

Na década de 1980, com a redemocratização do país, educadores, representantes dos movimentos sociais e sindicais, governo e agentes do empresariado debatiam sobre alternativas de formação profissional, possibilidades de sua articulação com a educação geral para uma formação mais ampla e crítica (Machado, 2008). Até então a formação profissional pautava-se apenas no atendimento das necessidades apresentadas pelo mercado. Era tecnicista, centrada apenas no domínio da técnica, sem preocupação em fornecer seus fundamentos científicos (Assis; Medeiros Neta, 2015; Cordão; Moraes, 2017; Ramos, 2014; Saviani, 2003).

Opondo-se a essa noção de educação profissional e à reforma do ensino médio da década de 1970, destacam-se as ideias apresentadas pela politecnia (Assis; Medeiros Neta, 2015; Ramos, 2014). Essa perspectiva tem como princípio a integração entre a formação profissional e a geral, devendo formar uma unidade. De acordo com Saviani (2003), a politecnia diz respeito ao domínio da fundamentação científica das técnicas utilizadas em processos produtivos. O estudante deve aprender o conhecimento científico pela teoria e pela prática. O

conhecimento adquirido seria aplicado em oficinas, potencializando o aprendizado. A orientação que formata a formação profissional deve ir além dos interesses dos setores produtivos, de modo que o aluno consiga se inserir na sociedade. Do ponto de vista epistemológico, a educação deve articular ciência, cultura, humanismo e tecnologia, de forma a desenvolver todas as potencialidades humanas (Ramos, 2014).

A LDB não previu a integração entre ensino médio e a educação profissional. Pode-se dizer, contudo, que o espírito da discussão travada nas décadas de 1980 e de 1990 está presente em vários dispositivos da Lei 9.394/96. O artigo 35 relaciona entre as finalidades do ensino médio “a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores” e “a compreensão dos fundamentos científico–tecnológicos dos processos produtivos, relacionando teoria e prática, no ensino de cada disciplina”. O artigo 36 dispõe que ao final do ensino médio, o estudante terá o “domínio dos princípios científicos e tecnológicos que presidem a produção moderna”, além de prever que “o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas”. Contudo, a LDB não traz expressamente a vinculação entre o ensino técnico e o ensino médio, pressuposto básico da politécnica (Brasil, 1996).

Na década de 1990, a gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso conduziu a política de EPT partindo do princípio de que a educação profissional deve ter como objetivo a inserção no mercado de trabalho e que deve ter currículo próprio, desvinculado da educação básica. Para fundamentar normativamente essa política, regulamentou os dispositivos da Lei 9.394/96 referentes à EPT por meio do Decreto 2.208, de 1997 (Brasil, 1997), o qual previa que curso técnico só poderia ser ofertado de modo concomitante ou subsequente ao ensino médio. Foi, portanto, proibida a integração curricular entre a formação profissional e formação geral. De acordo com Azevedo, Shiroma e Coan (2012), a EPT configurou-se com base em uma lógica voltada ao setor produtivo e apartada da formação geral, à qual poderia eventualmente estar articulada.

Essa abordagem em relação à educação profissional se deve ao entendimento de que a educação profissional é cara, as escolas técnicas apresentavam um custo–aluno elevado, com destaque para as escolas federais, e que parte considerável de seus egressos seguia seus estudos no ensino superior. Eles não atuavam como técnicos no mercado de trabalho, portanto, não atendendo às necessidades de profissionais do setor produtivo (Assis; Medeiros Neta, 2015). O diagnóstico também era de que a oferta de educação profissional estava concentrada em cursos

técnicos integrados ao ensino médio e nas áreas de contabilidade e de administração. Dessa forma, a educação profissional estava fora de sintonia com as demandas do setor produtivo e da sociedade, em face das transformações tecnológicas e do mercado de trabalho (Deitos; Lara; Zanardini, 2015).

Destacam-se nesse período dois programas: Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) e Programa de Melhoria e Desenvolvimento do Ensino Médio (PROMED). O PROEP, financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, MEC e MTE, teve o propósito impulsionar a oferta de educação profissional, separada do ensino médio, que preparasse jovens e adultos por meio de cursos técnicos subsequentes ao ensino médio e cursos de qualificação profissional para formar uma força de trabalho capacitada para atender às necessidades do setor produtivo. O Programa contemplou a Rede Federal, redes estaduais e o segmento comunitário (Deitos; Lara; Zanardini, 2015). De acordo com Assis e Medeiros Neta (2015), o Programa incentivou a oferta de educação profissional por grupos privados, com o objetivo de torná-los os principais ofertantes dessa modalidade de educação. O PROMED objetivou melhorar a qualidade e expandir o ensino médio nos estados e Distrito Federal.

Paralelamente a essas iniciativas, o Ministério do Trabalho e Emprego implementou a partir de 1996 o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR), com o propósito de qualificar 20% da população economicamente ativa (PEA) por ano. Tratava-se de um programa massivo de capacitação de trabalhadores para atender às demandas de profissionais requeridas pelo desenvolvimento econômico do país (Bulhões, 2004). Por meio de parcerias com a sociedade civil, destacadamente sindicato de trabalhadores, o Ministério do Trabalho ofertou cursos de qualificação, com carga horária média de 40 horas e desarticulados com a educação básica, àqueles trabalhadores desempregados e com baixa escolaridade (Castione, 2013). A execução do PLANFOR foi criticada por permitir a participação, como ofertantes de cursos, de instituições que não possuíam experiência na área de qualificação profissional.

Nesse período estava disseminada na sociedade e no governo uma perspectiva de que o trabalhador não se inseria no mercado de trabalho por não possuir a qualificação necessária, por não ter empregabilidade. Assim, a solução dada para que os trabalhadores se inserissem produtivamente foi oferecer-lhes cursos de qualificação profissional de curta duração (Castione, 2013).

O governo Lula apresentou uma concepção de educação profissional e do papel do Estado diferenciada daquela da gestão do presidente Fernando Henrique. O Decreto nº 2.208 foi revogado e substituído pelo Decreto nº 5.154/2004 (Brasil, 2004a), que retomou a possibilidade de integração da educação profissional com a educação básica. A partir dessa

nova regra, o governo empreendeu um conjunto de iniciativas e programas para impulsionar essa nova perspectiva.

O MEC publicizou os princípios e diretrizes da política por meio do documento Políticas Públicas de Educação Profissional e Tecnológica (Brasil, 2004b) e posteriormente, em 2006, por meio dos documentos base do Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA).

Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) apontam, contudo, que o primeiro governo Lula apresentou inconsistências quanto à perspectiva da integração da educação profissional com a educação básica. Foi implementado o Programa Escola de Fábrica, cujo modelo limitava-se à aprendizagem profissional, sem articulação com a educação básica. Do ponto de vista da estrutura organizacional do MEC, extinguiu-se a SEMTEC, passando o ensino médio para Secretaria de Educação Básica, separando o ensino médio da educação profissional.

Manfredi (2016) também critica o primeiro governo Lula, apontando que a) faltou articulação entre o MEC e o MTE, para a construção de uma política coordenada e sustentável; (b) que se implementaram vários programas que se sobrepunham, dificultando sua administração; (c) que houve dificuldade por parte do MEC de coordenar suas iniciativas com as dos estados e municípios

O PROEJA, de 2006, tinha como objetivo ofertar cursos de qualificação profissional ou cursos técnicos integrados ao ensino fundamental ou ao ensino médio à parcela da população que não finalizou a educação básica na idade que se espera. A ideia era promover uma educação profissional ancorada no conhecimento científico, fornecido pela educação geral (Brasil, 2006).

Ao passo que a implementação do PROEJA tinha o foco no público jovem e adulto e estava concentrada na Rede Federal, ainda que as unidades subnacionais também pudessem ofertar, foi formulado outro Programa – Brasil Profissionalizado – também incentivando a oferta integrada de formação técnica com a formação geral, contudo, direcionado exclusivamente aos estados, Distrito Federal e municípios. Ele pretendia impulsionar a oferta do ensino médio integrado ao curso técnico para os egressos do ensino fundamental e público da Educação de Jovens e Adultos. Essas duas iniciativas integram apoio a todos os atores públicos ofertantes de educação profissional.

Outra iniciativa importante, já no segundo governo Lula, foi a criação de nova institucionalidade no campo da educação profissional e tecnológica e a expansão da Rede Federal. A partir de 2007 iniciou-se o processo de instalação de um novo modelo institucional denominado Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFES), a partir da aglutinação voluntária de instituições federais de EPT (Brasil, 2007a). Esse processo culminou com a

criação de 38 Institutos Federais e da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica. A Rede, em 2008, era formada: pelos Institutos Federais, Colégio Pedro II, Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), Centros Federais de Educação para o público da educação de jovens e adultos. Além desse percentual, devem também alocar o mínimo de 20% de suas vagas para os cursos de licenciatura, bem como para programas especiais de formação pedagógica, sobretudo nas áreas de ciências e matemática, e para a educação profissional (Brasil, 2008).

Ainda com o objetivo de expandir e democratizar a oferta de EPT, o MEC criou, em 2007, O Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil (e-Tec Brasil) para oferecer cursos técnicos a distância e formação continuada e em serviço a professores da educação profissional de nível médio, em regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios.

O MEC instituiu o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), sistema informatizado no qual as instituições deveriam inserir seus dados, dos cursos técnicos e de seus estudantes matriculados e concluintes (Brasil, 2009). Assim, a partir das informações da própria instituição, o diploma de curso técnico recebe um código que lhe confere validade nacional. Essa obrigatoriedade de inserção de dados no SISTEC é aplicável a instituições ofertantes de cursos técnicos dos sistemas federal, estadual e municipal, e refere-se apenas aos cursos técnicos.

No que diz respeito ao Ministério do Trabalho durante a gestão Lula, o PLANFOR foi substituído pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O PNQ foi instituído para a execução de ações de qualificação social e profissional, utilizando recursos do Fundo de Amparo ao trabalhador (FAT). Propunha-se articular as iniciativas de qualificação social e profissional à política educacional, de modo a promover a formação integral e a elevação de escolaridade dos trabalhadores (Brasil, 2003). Embora a carga horária média dos cursos tenha aumentado para 180 horas, o PNQ preservou problemas do PLANFOR, como a ausência de conexões entre as políticas de educação e de trabalho e a concorrência entre as iniciativas desenvolvidas em diversos ministérios voltadas para o mesmo público (Castione, 2013).

Instituições públicas e privadas ofertaram cursos no âmbito do PNQ durante o período de 2003 a 2010. Destacam-se como principais ofertantes em relação à oferta total o Sistema S (28%), organizações não-governamentais (28%) e entidades sindicais (10%). Universidades e fundações públicas e escolas técnicas representaram, respectivamente, 5% e 2% da oferta de cursos de qualificação. Em relação às instituições ofertantes, Manfredi (2016, p. 321) relata:

Quanto às executoras, embora a maior parte tivesse sido escolhida com um perfil estabelecido pelas exigências do PNQ, foram encontradas muitas

fragilidades: pouca experiência em educação profissional, nem sempre conseguiam garantir condições adequadas de infraestrutura e equipamentos; os educadores eram contratados a título precário, dificultado o processo de acúmulo técnico–pedagógico; o caráter descontínuo de financiamento (atraso no repasse de verbas) gerava descontinuidade nos calendários de realização dos cursos, provocando interrupções e descontinuidades.

O Governo Lula deixou o legado de uma política de educação profissional mais bem estruturada em termos normativos, institucionais e também de expansão da oferta de cursos e o governo Dilma deu continuidade ao seu fortalecimento com a instituição do Pronatec.

As instabilidades políticas que culminaram com o *impeachment* da presidenta Dilma afetaram negativamente a coordenação da Setec/MEC e reduziram sensivelmente o recurso destinado à Bolsa Formação/Pronatec. A gestão do presidente Temer lançou o programa Mediotec, utilizando a norma relativa ao Bolsa Formação para fundamentar o pagamento dos cursos. Tratava-se de programa de incentivo de oferta de cursos técnicos na forma concomitante a partir de parceria entre a Rede Federal, responsabilizando-se pela formação profissional, e as redes estaduais e distrital, responsabilizando-se pela formação geral (Brasil, 2017).

Durante a gestão do presidente Bolsonaro, a marca do Pronatec desapareceu, contudo, a lei e portarias relacionadas ao Programa não foram revogadas. A Lei nº 12.513/2011 (Brasil, 2011c), que criou o Pronatec, e a portaria que regulamentava a Bolsa Formação foram utilizadas para embasar legalmente as novas pactuações entre governo federal e estados para o financiamento de cursos de educação profissional. Essas novas pactuações usavam recursos que já haviam sido transferidos do Governo Federal para os estados nas gestões passadas e que não haviam sido utilizados. O Governo Federal não alocou recursos novos para a expansão de matrículas de educação profissional.

De acordo com a observação desta pesquisadora, a atual gestão do presidente Lula, iniciada em 2023, até o momento não tem intenção de fomentar a oferta de EPT por meio do retorno da Bolsa Formação do Pronatec, ou de programa similar. A linha de ação escolhida para aplicação de recursos foi a expansão da Rede de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (Rede Federal). O presidente Lula anunciou a construção de 100 novas unidades da Rede Federal, no dia 14.12.2023, na Conferência Nacional da Juventude.

4.1.2 EPT – Normas e Dados de Oferta

Após esse panorama histórico da política de EPT, passa-se para a discussão de cunho normativo. De acordo com a Lei nº 9394/96, a EPT abrange cursos e programas de qualificação profissional, de educação profissional técnica de nível médio e educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação (Brasil, 1996).

Em relação aos cursos de qualificação profissional, não há normas que regulamentam a escolaridade mínima de acesso, o tipo e o conteúdo de cursos de qualificação profissional, nem requisitos para habilitar a instituição que os oferta. São os chamados cursos “livres”, pois a instituição ofertante tem autonomia para desenhar e oferecer seus cursos. Já a educação profissional técnica de nível médio, comumente conhecida como cursos técnicos, é regulamentada nos níveis federal e estadual.

Os dispositivos da Lei 9.394/1996 relativos à EPT são regulamentados por meio do Decreto nº 5.154/2004 e pela Resolução CNE/CEB nº 6/2012 (Brasil, 2012d), que foi substituída pela Resolução CNE/CP nº 1/2021 (Brasil, 2021). Essas Resoluções do Conselho Nacional de Educação estabelecem as diretrizes curriculares nacionais para a oferta de cursos técnicos e estabelece os requisitos que uma instituição deve atender para se habilitar para a oferta.

As instituições de ensino podem ofertar cursos técnicos de duas formas: articulada e subsequente ao ensino médio. Na forma articulada há duas alternativas de oferta: a integrada, pela qual o currículo integra as formações profissional e propedêutica ou geral; e a concomitante, pela qual há a possibilidade de dois currículos ou de um articulado. A forma subsequente é oferecida àqueles que já finalizaram o ensino médio.

Os cursos técnicos são organizados por eixos tecnológicos, que agrupam os cursos que possuem fundamentos técnicos e tecnológicos afins. Possuem, ainda, carga horária e perfil profissional específicos. O Catálogo Nacional de Cursos Técnicos traz essas informações, que devem ser seguidas pelas instituições públicas e privadas que queiram ofertar cursos técnicos. Os cursos de educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação também são regulamentados no que diz respeito a exigências para habilitação de instituições (seguem as regras estabelecidas para cursos superiores) e aos parâmetros definidos pelo Catálogo Nacional de Cursos Superiores de Tecnologia. No caso dos cursos técnicos, os estados têm a prerrogativa de estabelecer suas próprias regras para as instituições públicas e privadas interessadas em ofertar esses cursos, porém sem contrariar a regulamentação federal.

O público da educação profissional e tecnológica é amplo e diverso quanto às suas características e necessidades. Engloba adolescentes, jovens, adultos e idosos. Essa diversidade e magnitude do público complexifica o desenho das políticas de EPT.

A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB) organiza a educação nacional e confere à União, representada pelo MEC, a coordenação da política nacional de educação, articulando os níveis básico e superior e sistemas federal, estadual e municipal e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais. O MEC acumula as funções de coordenação, articulação, indução e execução da política educacional, inclusive a referente à educação profissional.

Dentro do MEC, atualmente a Setec é a secretaria finalística responsável por “formular, planejar, coordenar, implementar, monitorar e avaliar as políticas públicas de educação profissional e tecnológica, nos diferentes níveis e modalidades de ensino, em colaboração com os sistemas de ensino e em articulação com entidades públicas e privadas” (Brasil, 2023). A Setec, por sua vez, compõe-se da Diretoria de Desenvolvimento da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; da Diretoria de Políticas e Regulação da Educação Profissional e Tecnológica; e da Diretoria de Articulação e Fortalecimento da Educação Profissional e Tecnológica.

A EPT é ofertada em instituições federais, estaduais, municipais e privadas das redes de ensino e por instituições fora da organização da educação regular. Destacam-se em volume de oferta as redes estaduais, os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA) e a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, vinculada ao MEC.

A partir da pesquisa com entrevistas, uma entrevistada explicou que as redes estaduais de EPT são heterogêneas no que diz respeito à capacidade de oferta e aos tipos de cursos ofertados. De fato, o número de escolas, quantitativo de vagas e tipos de cursos ofertados são desiguais entre os estados. Para ilustrar, em 2013 o número de instituições ofertantes de cursos técnicos nas regiões nordeste, sul e sudeste era, respectivamente: 856, 1.001 e 2.529 (Dias, 2019). Além disso, os modelos de gestão e áreas responsáveis pela educação profissional também são diversas. Em alguns estados, a EPT está na alçada da ciência e tecnologia e não na educação, por exemplo.

Compõem os Serviços Nacionais de Aprendizagem: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai), Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (Senat). Trata-se de instituições de direito privado, gerenciadas por representações patronais de diferentes segmentos econômicos (Cordão; Moraes, 2017). Elas recebem recursos oriundos da

contribuição compulsória incidente sobre a folha das empresas contribuintes, de acordo com as páginas institucionais do Senai e Senac. Pela relevância na participação no Pronatec, focam-se aqui no Senai e Senac.

O Senai é uma instituição de direito privado, mantida por contribuições compulsórias das indústrias e pela prestação de serviços e parcerias institucionais. Ele se constitui por Departamentos Regionais e o Departamento Nacional, que define as diretrizes estratégicas e articula as instâncias regionais. O Senai apresenta elevada capilaridade, porque além de suas escolas, possuem unidades móveis e barco-escola. O Senai oferta cursos de qualificação profissional, cursos técnicos e, a partir de 1997, cursos superiores de tecnologia. Em 2022, foram registradas 2,8 milhões de matrículas em EPT (SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDÚSTRIA – SENAI, 2022).

O Senac, por sua vez, possui modelo de funcionamento semelhante ao Senai, com os Departamentos Regionais e Departamento Nacional e apresenta também elevada capilaridade estando presente em 1.916 municípios. Suas atividades, porém, estão voltadas para os segmentos do comércio de bens, serviços e turismo. Em 2022, o Senac alcançou 1,4 milhão de matrículas de qualificação profissional, cursos técnicos e de cursos superiores de tecnologia. (SENAC, 2022).

As instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica, ao contrário das redes estaduais, possuem história e características similares. Um entrevistado fez o seguinte comentário:

A rede federal, ela é muito uniforme. Porque são instituições centenárias, que tem uma cultura muito própria, não é? Passaram pelas mesmas leis, pelas mesmas transformações e são todos muito parecidos. São muito uniformes (Entrevistado CA).

Um dos problemas da política de EPT diz respeito à dificuldade de reunir dados consolidados e confiáveis. Os dados da EPT são coletados e organizados em distintos sistemas de informação. Os dados de cursos superiores de tecnologia juntamente com os demais cursos superiores são responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Os dados dos cursos técnicos podem ser obtidos também pelo censo educacional, promovido pelo Inep e pelo Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec). Os dados de qualificação profissional são difíceis de serem contabilizados em sua totalidade, em parte pelo fato de sua oferta não ser regulada. No Sistec há dados de qualificação profissional da Rede Federal e dos SNA, contudo a oferta das demais instituições das redes estaduais, municipais e da rede privada não é captada.

Diante da dificuldade de contabilização da oferta da qualificação profissional e do fato de a oferta de cursos superiores de tecnologia estar fora do escopo do Pronatec, apresentamos abaixo o comportamento das matrículas de cursos técnicos, a partir de dados compilados por Dias (2019). Pelos dados vê-se que a oferta de cursos técnicos ainda é muito tímida diante da meta estabelecida pelo Plano Nacional de Educação, que é de 4 milhões de matrículas em 2024.

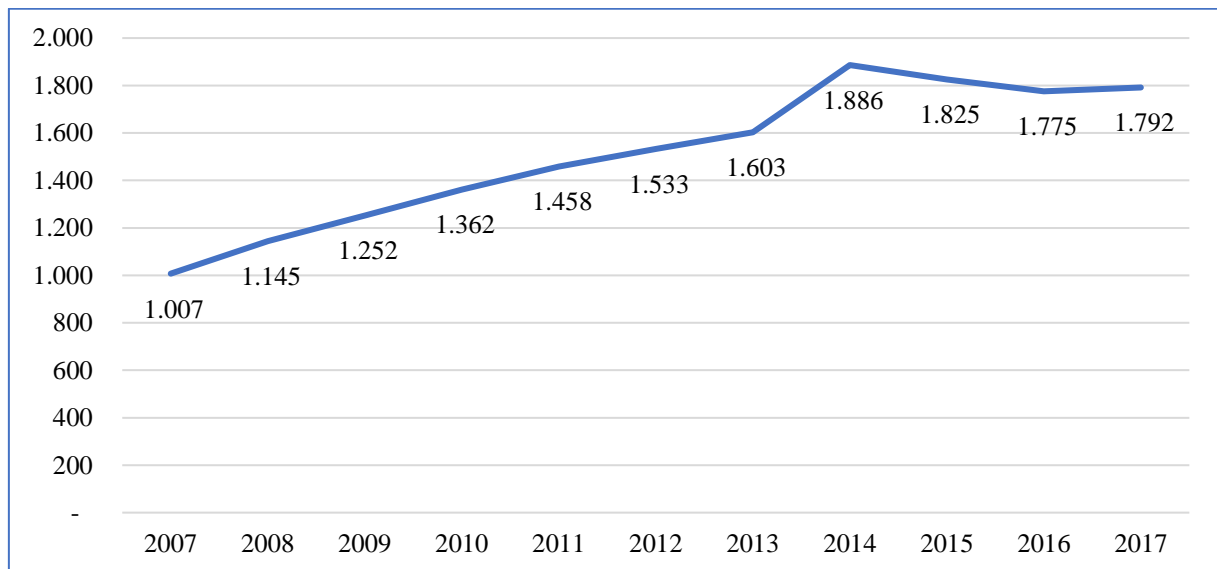
Como se pode constatar pelos gráficos e tabelas, entre 2007 e 2017 houve um aumento na oferta de EPT pelo critério de matrículas, com seu pico em 2014 seguido de uma queda suave. A maioria da oferta ocorre na região Sudeste, seguida, em ordem, por Nordeste, Sul, Norte e Centro-Oeste (dados de 2017).

Tabela 2 – Matrículas em EPT de nível médio, por localidade – Brasil (2007–2017)(Milhares)

Região	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	(%) Região (2017)	Varição Absoluta (2007– 2017)
Brasil	1.007	1.145	1.252	1.362	1.458	1.533	1.603	1.886	1.825	1.775	1.792		785
Norte	34	46	56	59	68	83	89	108	110	107	106	5,9%	72
Nordeste	218	240	263	282	310	340	357	485	485	452	487	27,2%	269
Sudeste	498	584	627	696	743	760	793	881	803	804	806	45,0%	308
Sul	225	234	255	269	274	274	279	307	310	310	302	16,9%	78
Centro-Oeste	32	40	52	56	64	75	85	106	116	102	90	5,0%	58

Fonte: Dias (2019).

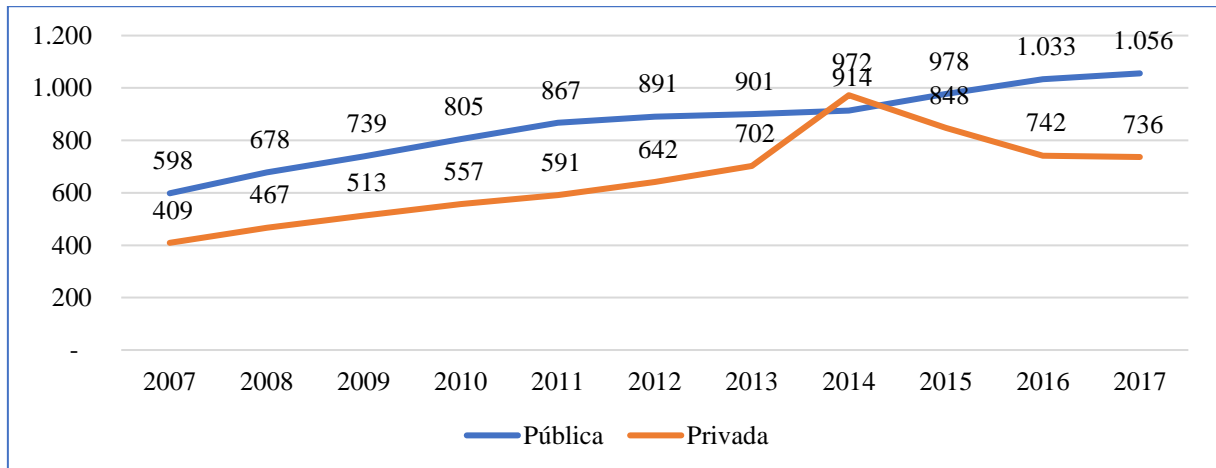
Gráfico 1 – Matrículas EPT – Nível Médio (milhares)



Fonte: Dias (2019).

Se consideradas matrículas por tipo de rede ofertante (GRÁFICO 2), vê-se que à exceção de 2014, a rede pública foi sempre a principal ofertante. Interessante observar que o pico de oferta se deu em 2014 devido ao setor privado.

Gráfico 2 – Matrículas em EPT de Nível Médio por Rede – Brasil (2007–2017) (milhares)



Fonte: Dias (2019).

Por fim, além das próprias instituições ofertantes e do MEC como órgão coordenador da política, há ainda outros atores que atuam na arena política, com diferentes níveis de participação e peso político. Há os representantes das redes de ensino como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), o Conselho Nacional das Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF), Conselho Nacional dos Secretários de Educação (CONSED), os conselhos profissionais, além de representações de estudantes, trabalhadores e de empregadores.

4.2 Contexto da Formulação do Pronatec

As duas gestões do presidente Lula avançaram no campo da educação profissional e tecnológica, propondo um novo arcabouço normativo, partindo da publicação do Decreto nº 5.154/2004 (Brasil, 2004a) que restabeleceu a possibilidade de integração da educação básica com a educação profissional, a qual havia sido proibida pelo Decreto nº 2.208/97 (Brasil, 1997). O governo publicou também a Lei 11.892/2008 (Brasil, 2008), que criou os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, em substituição aos Centros Federais de Educação Tecnológica e instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Outro destaque da gestão do presidente Lula foi a expansão da Rede Federal de Educação

Profissional Científica e Tecnológica, e fomento à EPT nos estados. A EPT viveu um processo de fortalecimento institucional e também de fomento à expansão de vagas em cursos de EPT. O governo Dilma continuou dando prioridade à pauta da educação profissional, impulsionando as iniciativas que vinham sendo desenvolvidas e as reunindo em um grande programa, o Pronatec, na perspectiva de dar a elas maior organicidade.

O cenário do ponto de vista econômico à época da formulação do Pronatec, 2011, era positivo, com perspectiva de crescimento econômico e aumento do número de empregos. Havia, por outro lado, um discurso corrente na sociedade e no governo de que não haveria trabalhadores qualificados suficientes para atender ao crescimento econômico decorrente de uma conjuntura econômica favorável (Barbosa Filho; Porto; Liberato, 2016; Melo; Moura, 2016). Desde 2006 a economia brasileira apresentava um crescimento econômico significativo, com redução sistemática do desemprego e crescente aumento do emprego formal (Barbosa Filho; Porto; Liberato, 2016). A educação profissional serviria para preparar os trabalhadores para se inserir no mercado de trabalho, cumprindo dois papéis: inserir produtivamente uma parcela da população e atender às necessidades do mercado.

No que diz respeito a sua organização no nível federal, a oferta da educação profissional era dispersa e descoordenada. Cada ministério tinha autonomia e recursos para contratar cursos de EPT necessários para a implementação de suas políticas. O MTE talvez seja o exemplo mais conhecido de órgão federal que possui as suas próprias iniciativas de educação profissional, pois é responsável por conduzir o Sistema Nacional de Emprego.

O MTE implementou dois grandes programas de qualificação profissional para trabalhadores: o Plano Nacional de Educação Profissional (PLANFOR), durante a gestão do presidente Fernando Henrique; e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), no governo do presidente Lula. Os cursos do PLANFOR tinham carga horária média de 40 horas e destinavam-se a trabalhadores com baixa escolaridade, contudo não estavam articulados com o sistema educacional. Já os cursos do PNQ possuíam carga horária média de 180 horas e procuraram adotar uma abordagem educacional mais ampla e valores de cidadania, mas continuavam sem articulação com a educação (Fasolo, 2018). Além disso, era usual as instituições definirem os cursos com base no quadro de professores e materiais já disponíveis, desconsiderando as demandas do setor produtivo. Outro problema é que muitas instituições não tinham experiência com educação profissional, o que afetava a qualidade do curso (Manfredi, 2016). Esse quadro da qualificação profissional influenciou o desenho do Pronatec.

Em apresentação do secretário da Setec em audiência na Câmara dos Deputados (Feres, 2015), consta que a situação da oferta de educação profissional caracterizava-se pela

dificuldade de mensuração dos resultados dos cursos, dispersos em vários órgãos; pela existência de diferentes tipos de instituições ofertantes; pela falta de uniformidade de requisitos para acesso aos cursos; e pela sobreposição de ações.

As prioridades de governo também convergiram para a instituição do Pronatec. O Governo Dilma estabeleceu como uma de suas prioridades a execução do Plano Brasil Sem Miséria e um de seus focos era a inclusão produtiva do seu público. De acordo com um entrevistado, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) iniciou tratativas com o MTE para formular um programa de inclusão produtiva para os beneficiários do Bolsa Família, contudo, as negociações não avançaram. Com isso, o MDS recorreu ao MEC, que à época estava formulando um programa de estímulo à oferta de curso técnico.

O entrevistado se manifestou dessa forma:

Enfim, por dificuldades de compreensão de muita gente dentro do Ministério do Trabalho à época, a gente teve muita dificuldade de fazer a relação com a assistência social e concomitante a isso, o MEC então estava construindo o Pronatec – Programa Nacional de Ensino Técnico e Emprego. Como uma visão mais com foco mais na formação técnico profissional, ou seja, casada lá com o nível médio para formar técnicos que o país tanto precisava (Entrevistado L).

Com a convergência de interesses entre as pastas do Desenvolvimento Social e da Educação e o apoio da presidência, os ministérios chegaram a um acordo, que culminou com a Lei nº 12.513/2011 (Brasil, 2011c) que instituiu o Pronatec.

A exposição de motivos da Lei do Pronatec definiu como problema a ser resolvido com o programa a falta de mão de obra qualificada, o que impedia o crescimento econômico necessário. Também coloca a preocupação com a inserção social das camadas mais pobres da população. Embora o MTE não tenha se envolvido nessa parte inicial da formulação do Pronatec, esse Ministério também assina a Lei nº 12.513/2011. Foi incluída como público prioritário do Programa a parcela da população alvo das políticas desenvolvidas pelo MDS e TEM (Brasil, 2011b).

O Governo Federal instituiu então o Pronatec em outubro de 2011. Apresentava o propósito geral de ampliar a oferta de educação profissional, por meio da expansão da rede física e também do financiamento de cursos ofertados por redes já instaladas.

4.3 Desenho do Pronatec

O desenho do Pronatec será entendido com base nas dimensões objetivos e público do Pronatec e iniciativas componentes do Pronatec.

4.3.1 Objetivos e Público do Pronatec

A Lei nº 12.513/2011 (Brasil, 2011c), que formaliza o Pronatec, elencou os seguintes objetivos: a) expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos técnicos presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; b) fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; c) contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; d) ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; e) estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; f) estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

Da análise dos objetivos percebe-se que a educação profissional tecnológica de graduação e pós-graduação foi excluída do programa, focando-se nos cursos técnicos e de qualificação profissional.

Ao longo de sua implementação, os dados de matrículas indicam que o Pronatec se concentrou na oferta de cursos de qualificação profissional (Dias, 2019): 3.873.536 de matrículas de qualificação profissional e 1.165.790 de matrículas de curso técnico no período de 2011 a 2016. Esse fato foi objeto de forte crítica, especialmente, porque os grandes ofertantes foram os SNA, compostos por instituições privadas. O argumento é que o Pronatec investiu em cursos de curta duração e baixa complexidade ofertados apenas para atender à necessidade do mercado, além de ter transferido grande soma de recurso público para o setor privado (Melo; Moura, 2016).

É necessário ponderar essa crítica ao se comparar a carga horária financiada para cursos de qualificação profissional e cursos técnicos. Fez-se o exercício de multiplicar o número de matrículas de cursos de qualificação profissional pela carga horária de 160 horas, carga horária mínima estabelecida para curso de qualificação profissional. O mesmo foi feito para os cursos técnicos, multiplicou-se número de matrículas pela carga horária de 800h, carga horária mínima de um curso técnico. O resultado é que a carga horária total dos cursos técnicos (932.632.000 horas) é superior a dos cursos de qualificação profissional (619.765.760 horas), mostrando que houve um investimento maior em cursos técnicos, embora com menos matrículas.

Como contraponto à noção de que a Setec privilegiava cursos de qualificação profissional, um entrevistado afirmou que o foco do MEC eram os estudantes de ensino médio e os cursos técnicos.

A gente que era parceiro ofertante, a gente via bem. Quais eram as prioridades do MEC? Por exemplo, a prioridade número um do MEC sempre foi a Bolsa Formação voltada ao estudante na escola pública. E, principalmente, cursos técnicos. Então, essa sempre foi uma prioridade desde o início. Ampliar a oferta de cursos técnicos (Entrevistado FM).

Analisando ainda sob outra ótica, vários entrevistados trazem elementos que explicam a razão do número elevado de cursos de qualificação, decorrência em parte do próprio desenho da Bolsa Formação no qual o curso é definido pelo demandante em acordo com o ofertante do curso de educação profissional. Os demandantes concentravam suas demandas em cursos de qualificação.

Eu acho que parte um pouco dos demandantes. A leitura, por exemplo. E aqui, nesse momento, nesse momento nem concorda nem discorda disso, né? Que é, por exemplo, um desempregado, algum usuário dessa matrícula num curso técnico de dois anos. Há um risco muito grande ele não conseguir terminar por demandas objetivas, então há um imediatismo, uma urgência. Vamos dizer assim, que é se eu consigo formar alguém em três meses, em seis meses, e dá um emprego para ele. E se eu vou colocar no curso técnico de dois anos e talvez ele não consiga terminar, porque por uma urgência de necessidade de prover a vida dele, de recurso, de trabalho [...] (Entrevistado CA).

[...] é muito mais fácil você pactuar uma coisa, duração curta do que um processo muito mais longo. Né? Eu não sei se a gente tivesse 50% técnico por exemplo, se a gente teria capaz de ter a mesma adesão (Entrevistado CA).

Porque para a gente responder se a oferta é um curso técnico ou um curso de qualificação profissional, no caso do público do Pronatec Brasil sem miséria, nós vamos encontrar predominantemente as pessoas que não concluíram a escolaridade. E que, portanto, é, não concluíram o ensino médio, que, portanto, ainda não poderiam fazer o curso técnico. E, por outro lado, a gente encontra uma outra característica que é crucial também, que são pessoas que, de modo geral, não estão inseridas no mundo do trabalho (Entrevistado NS).

Portanto, elas precisam de uma condição mínima, uma condição que favoreça esse seu processo de inserção no mundo do trabalho. Então aí vem a possibilidade, né? Alternativa de oferta de um curso de qualificação profissional (Entrevistado NS).

Esse era o caso do MDS, principal ator demandante, pois tinha o objetivo central da inserção produtiva imediata dos beneficiários da Bolsa Família e considerava que seu público potencial não teria ensino médio, que é requisito para participação nos cursos técnicos.

Os entrevistados destacaram que foi considerado na implementação do Pronatec: i) a relevância do curso de qualificação profissional capaz de permitir a inserção produtiva mais imediata (em comparação com curso técnico) de indivíduos em vulnerabilidade social e ii) de funcionar como um canal de retorno do sujeito à escolarização. Adicionalmente, eles observam

que faltou se pensar estratégias para integrar os cursos de qualificação profissional a um itinerário formativo na implementação inicial do Programa.

O que eu afirmo é, eu acho que há uma demanda pela qualificação, que ela é necessária e para muitas pessoas, ela é a porta de entrada, ela não pode ser também a porta de saída. Só, que a gente precisaria ter a qualificação profissional no programa com as trilhas e com o técnico, onde é possível (Entrevistado CA).

[...] que representa, eu costumo dizer uma janela ou uma reabertura de porta para esse sujeito retomar o processo de escolarização (Entrevistado CA).

Apenas em 2016, em apresentação feita pelo secretário da Setec na Câmara dos Deputados sobre as perspectivas do Pronatec, está a proposta de itinerários formativos (Feres, 2016). O itinerário formativo seria um percurso possível de cursos de qualificação profissional relacionados, que uma vez percorrido poderia resultar na conclusão de um curso técnico.

É importante levar em conta nessa análise que o MEC assumiu a atribuição de articular os cursos de qualificação profissional necessários para as diferentes pastas ministeriais a partir da criação do Pronatec. Esses cursos estavam mais associados ao objetivo de inclusão produtiva do que à dimensão educacional.

O público a que o Pronatec se destina, de acordo com a Lei nº 12.513/2011, eram estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; trabalhadores; beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral (Brasil, 2011c). Os entrevistados manifestaram-se de forma diversa sobre o público prioritário, conforme abaixo:

O principal objetivo do Pronatec é que é a expansão da oferta e a interiorização da oferta e o alcance daqueles públicos que historicamente não vinham tendo acesso à educação profissional e tecnológica (Entrevistada NS).

Por exemplo, a prioridade número 1 do MEC sempre foi a Bolsa Formação voltada ao estudante na escola pública (Entrevistado FM).

Pelo menos na bolsa formação trabalhador ficou focado nos grupos do desenvolvimento social, né? (Entrevistado M).

O Pronatec reuniu as iniciativas fomento à expansão de vagas e à infraestrutura da educação profissional que já estavam sendo desenvolvidos durante a gestão do presidente Lula. Além disso, incluiu a Bolsa Formação, programa de fomento de cursos de educação profissional para dar escala à oferta de vagas.

Sobre a lógica do Pronatec, os entrevistados comentaram:

A leitura que eu faço é que o Pronatec nasce numa perspectiva de organizar a educação profissional, é tornar mais orgânica educação profissional e tecnológica no Brasil; é articulando as diversas iniciativas existentes no campo da educação profissional para que se pudesse ter tanto em âmbito federal a partir das ações do Ministério, quanto em âmbito local, sobretudo nas unidades da federação, se pudesse ter ações mais articuladas. Então é o Pronatec, ele reúne diversas iniciativas (Entrevistado NS).

Então o Pronatec na verdade, era a expansão da rede federal, com ação própria da rede própria do estado brasileiro. É o apoio à expansão das redes estaduais pelo Brasil profissionalizado, que era construção, obra, reforma, equipamento, capacitação, a expansão da educação a distância. O próprio acordo de gratuidade, que é o cumprimento da meta do sistema S de matrículas gratuitas. Olha, e a bolsa formação, que era um grande programa, mas um grande programa de fomento, está atrelado a você ter unidade espalhadas para poder fazer esse momento (Entrevistado CA).

4.3.2 Iniciativas Componentes do Pronatec

O Pronatec buscou dar maior organicidade a várias ações de fomento à ampliação de vagas de educação profissional que já eram desenvolvidas na gestão do presidente Lula. Essas ações estavam relacionadas ao financiamento de infraestrutura nas redes estaduais, na promoção de cursos na modalidade a distância, na ampliação da oferta gratuita de cursos pelos SNA. Além disso, incorporou a Bolsa Formação, que financiava cursos de educação profissional.

Nesta seção, apresentam-se brevemente as iniciativas integrantes do Pronatec e a Bolsa Formação, objeto de estudo desta pesquisa.

4.3.2.1 Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica

Essa iniciativa atendeu ao objetivo do Pronatec de expandir a estrutura física da rede ofertante de EPT. A Setec elaborou o Plano de Expansão 2011–2014 das unidades da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com previsão de criar 208 novos campi, distribuídos em todos os estados da federação. Esse plano de expansão deu continuidade às iniciativas de construção de unidades durante a gestão do presidente Lula. Entre 2005 e 2010 foram construídos 214 campi, levando a Rede Federal a alcançar de 354 unidades.

É uma iniciativa estruturante ao ampliar a capacidade da oferta pública e contar com dotação orçamentária do MEC.

4.3.2.2 Programa Brasil Profissionalizado

O Programa Brasil Profissionalizado teve o propósito de contribuir para o fortalecimento das redes estaduais e distrital de educação profissional e tecnológica. Instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007, esse Programa fomentou a oferta de ensino médio integrado à educação profissional por meio do financiamento da construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais, a instalação de laboratórios, mobiliário, acervo bibliográfico e equipamentos, e capacitação de docentes e gestores escolares em 25 estados (Gallindo; Feres; Schroeder, 2015).

As unidades federativas interessadas em aderir ao Programa apresentavam propostas com diagnóstico do ensino médio e descrição detalhada dos projetos pedagógicos dos cursos, cronograma de atividades e orçamento. As propostas eram analisadas por um Comitê, organizado especificamente para essa tarefa, e aquelas selecionadas seriam objeto de convênio com o MEC (Gallindo; Feres; Schroeder, 2015).

4.3.2.3 Rede e–Tec Brasil

A Rede e–Tec havia sido criada em 2007, por meio do Decreto nº 6.301, de 12.12.2007 (Brasil, 2007b), e teve seu desenho alterado em 2011 para atender aos objetivos postos pelo Pronatec, com o Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011 (Brasil, 2011a). Seu objetivo foi ampliar a oferta de educação profissional por meio da educação a distância. Participaram dessa iniciativa instituições da Rede Federal, unidades de ensino dos SNA e instituições vinculadas às redes estaduais e distrital de educação profissional e tecnológica.

Por meio da rede e–Tec, as instituições receberam aporte de recursos para a estruturação de laboratórios, capacitação docente, elaboração de material didático, pagamento de bolsa para docentes e tutores e realização de pesquisas na área de educação a distância. Foram realizadas mais de 275 mil matrículas em cursos técnicos na modalidade a distância, em 985 polos de apoio presencial distribuídos em todas as unidades federativas (Gallindo; Feres; Schroeder, 2015).

4.3.2.4 Acordo de Gratuidade

Em 2008, o MEC, o MTE e o MF firmaram com a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) acordos de gratuidade pelos quais os

SNA (Senai e Senac) e os Serviços Sociais (Serviço Social da Indústria – Sesi e Serviço Social do Comércio – Sesc) ofertariam gratuitamente cursos de educação profissional e tecnológica. As vagas gratuitas destinaram-se ao público de baixa renda: estudantes ou egressos da educação básica e trabalhadores empregados ou desempregados.

Pelos protocolos firmados, a oferta de cursos devia seguir as seguintes diretrizes: cursos de formação inicial com carga horária mínima de 160 horas; integração de itinerários formativos; possibilidade de reconhecimento de competências profissionais para continuidade de estudos.

4.4 Bolsa Formação

Esta seção divide-se em natureza e processos de governança; dados da Bolsa Formação; e marco normativo.

4.4.1 Natureza e Processos de Governança

A iniciativa Bolsa Formação é o objeto de estudo desse trabalho, assim será tratada em detalhes.

A lei do Pronatec estabelece como uma de suas ações a oferta da Bolsa Formação: a estudante e a trabalhador. Não se trata de um auxílio financeiro dado diretamente ao estudante ou trabalhador, mas sim um mecanismo de financiamento público de cursos de qualificação profissional e cursos técnicos ofertados pelas instituições habilitadas. Esses cursos foram gratuitos para o público prioritário do Pronatec.

A Lei 12.513/2011 (Brasil, 2011c) definiu linhas gerais da Bolsa Formação, a qual foi regulamentada por meio de portarias editadas pelo MEC. Em 2013 essa lei foi alterada e incluiu alguns dispositivos referentes à Bolsa Formação. A subseção *Marco Normativo*, adiante, apresenta a sucessão de portarias e leis que fundamentaram a implementação da Bolsa Formação. Nesta seção a Bolsa Formação será descrita na sua configuração final conforme a Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015).

A Bolsa Formação atende prioritariamente aos estudantes do ensino médio da rede pública, incluídos aqueles que estudam na modalidade de educação de jovens e adultos; estudantes egressos de escola pública ou estudantes bolsistas de instituições privadas; trabalhadores e beneficiários e seus dependentes de programas federais de transferência de renda.

Há dois tipos de Bolsa Formação. A Bolsa Formação Trabalhador, que financia cursos de qualificação profissional, e a Bolsa Formação Estudante, que financia cursos técnicos e de formação de professores de nível médio. Os recursos repassados às instituições ofertantes da Bolsa-Formação financiavam todas as despesas necessárias para a realização dos cursos e, no caso de cursos ofertados por instituições públicas e de instituições dos SNA, fornecimento de alimentação e de transporte aos estudantes. Além de ser possível apenas para instituições públicas e SNA, o financiamento da assistência estudantil – alimentação e transporte – aplicava-se apenas à oferta de qualificação profissional e cursos técnicos concomitantes e integrados.

As regras para implementação da Bolsa Formação variaram entre instituições públicas e aquelas integrantes do SNA e as instituições privadas – instituições privadas de ensino superior e de educação profissional de nível médio. As instituições privadas poderiam ofertar apenas curso técnico presencial e o financiamento seria feito na forma de mensalidades, após confirmação de frequência pelos estudantes. O mecanismo utilizado para definição da oferta eram editais, pelos quais a Setec definia, unilateralmente, os critérios para a elaboração das propostas de cursos técnicos subsequentes que seriam financiados e as instituições interessadas apresentavam suas propostas de oferta. Esse formato dentro da Bolsa Formação foi nomeado de “Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica – Sisutec”. A Setec lançou editais Sisutec em 2013, 2014 e 2015 para viabilizar a oferta de cursos técnicos subsequentes ao ensino médio. Podiam participar dessa iniciativa além das instituições privadas, a Rede Federal, as instituições de educação profissional e tecnológica das redes estaduais, distrital e municipais, os SNA, fundações públicas dedicadas à EPT (Edital Sisutec nº 1, de 30 de janeiro de 2015). Nesse período, de 2013 a 2015, foram registradas 730.802 matrículas (Dias, 2019).

Já a definição das ofertas de cursos quando se tratava de instituições públicas e SNA decorriam de mecanismo denominado pactuação de vagas. Essas instituições poderiam ofertar cursos de qualificação profissional ou cursos técnicos e recebiam repasses de recursos financeiros periodicamente formalizados por resoluções do FNDE. O valor do curso financiado pela Bolsa Formação era calculado pelo produto da sua carga horária, o número de matrículas para o curso e o valor da hora-aluno.

O desenho do processo de pactuação de vagas da Bolsa Formação envolveu de um lado os atores demandantes, que apresentavam suas solicitações de cursos de educação profissional necessários para execução de suas políticas setoriais: os ministérios e as secretarias estaduais de educação. De outro, estavam os atores ofertantes: instituições que ofertaram os cursos

solicitados pelos atores demandantes. Foram parceiros ofertantes da Bolsa-Formação: Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (institutos federais e escolas técnicas vinculadas a universidades federais), redes estaduais, municipais e distrital de educação, SNA (Senai, Senac, Senar e Senat).

Os participantes da implementação da Bolsa Formação tinham suas funções definidas em portaria do MEC. Os demandantes eram responsáveis por identificar a necessidade de cursos de qualificação profissional ou de cursos técnicos e a quantidade de profissionais necessários em cada município e, com base nisso, apresentar demanda por cursos e respectivo número de vagas. Essa é uma tarefa essencial e foi uma das justificativas para o Pronatec, qual seja, a oferta de cursos de educação profissional alinhados à demanda de perfis profissionais requeridos pelo setor produtivo. Os demandantes precisavam também mobilizar e selecionar o público e, por fim, monitorar a execução dos cursos.

Como os principais demandantes eram ministérios setoriais e para execução do programa era necessário um apoio local, o desenho do Pronatec previu a figura das “unidades demandantes”. Essas unidades demandantes, localizadas nos municípios e definidas pelos próprios demandantes, os auxiliavam na execução do programa, em especial na mobilização, seleção e pré-matricula do público. No caso do MDS, por exemplo, essas unidades eram os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), enquanto para o MTE eram as agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE) (Brasil, 2014).

Além da pactuação de vagas com os demandantes, os parceiros ofertantes tinham funções relativas à garantia de qualidade e às questões operacionais da oferta de cursos. Pode-se citar: elaboração do projeto pedagógico de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Setec; garantia de condições de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal para o desenvolvimento dos cursos; cadastro de todas as ofertas de turma e vagas em cursos no Sistema Nacional de Informações da EPT (Sistec) (Brasil, 2015).

A Setec, como secretaria finalística responsável pela educação profissional e tecnológica no MEC, teve papel central na Bolsa Formação. Competia a ela: planejar, coordenar e avaliar as políticas relativas à Bolsa Formação; cooperar com os parceiros demandantes, apoiando sua articulação com os parceiros ofertantes; realizar o processo de pactuação de vagas entre parceiros ofertantes e demandantes e aprovar as vagas pactuadas, mediante homologação do demandante; acompanhar a efetivação da oferta; monitorar e avaliar o cumprimento da pactuação das vagas por parte dos parceiros ofertantes; realizar procedimentos necessários ao pagamento da Bolsa Formação; entre outras atribuições (Brasil, 2015).

Além dos demandantes e ofertantes, a Setec interagiu ainda de forma sistemática com o FNDE para viabilizar financiamento e pagamentos dos cursos e com a Diretoria de Tecnologia da Informação – DTI/MEC. Esta foi a área responsável por desenvolver e manter os sistemas informatizados no MEC.

Era imprescindível um sistema informatizado para apoiar a operação da Bolsa Formação, como o planejamento da oferta de cursos; a realização de pré-matrículas e de matrículas; inscrições on-line e; confirmação de frequência e de concluintes pela instituição e pelo próprio estudante. A decisão da Setec foi realizar ajustes no SISTEC, que era o sistema informatizado de registro de dados da oferta de cursos técnicos e de validação de diplomas, mudando o objetivo para o qual ele foi criado.

A importância crescente do Sistec na execução da Bolsa Formação e, como consequência, da DTI refletiu em sua incorporação na lista de agentes da Bolsa Formação na Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015). Até a Portaria MEC nº 168/2013 (Brasil, 2013f) apenas a Setec estava como agente de implementação representando o MEC na Bolsa Formação.

O objetivo do processo pactuação de vagas era organizar a oferta de cursos em âmbito nacional. Pela sua importância, apresentam-se abaixo seus elementos principais:

- a) A Setec define o número de vagas máximo por município, com base na População Economicamente Ativa (PEA), e consolida a relação de modalidades de demanda. Essa figura de modalidade de demanda foi criada pela Setec para se referir a um público com características ou necessidades próprias. Exemplos de modalidades de demanda são Pronatec Brasil sem Miséria (MDS), Pronatec Seguro-Desemprego, Pronatec Brasil Maior (MDIC). No momento de demandar os cursos, os atores demandantes já o faziam associando à modalidade de demanda.
- b) Os atores demandantes apresentam suas demandas de cursos e respectivas quantidades de vagas e município, que integravam o Mapa de Demandas Consolidado.
- c) A Setec publicava o Mapa de Demandas consolidado para análise pelos atores ofertantes.
- d) Os atores ofertantes, com base em sua capacidade de oferta, informam suas propostas de oferta de cursos e quantitativo de vagas.
- e) A Setec analisava e homologava a proposta dos atores ofertantes O número de vagas por município passou a ser calculado de forma proporcional à PEA da região, além

dos critérios e metas do Pronatec e recurso disponível para Bolsa-Formação (Brasil, 2016).

Essas etapas envolviam diálogos e negociações entre os atores, sob coordenação da Setec, e a lógica subjacente é que a demanda por profissionais determinava a oferta de cursos. A Secretaria utilizou uma série de critérios para definição dos cursos a serem ofertados e do quantitativo de vagas, como crescimento da demanda por profissionais; cursos cuja soma de vagas propostas não ultrapassassem 2.500; propostas para demanda exclusiva; oferta excessiva do curso em períodos anteriores.

O momento de pactuação foi central para se compreender a governança do sistema. Enquanto os editais Sisutec apresentavam algumas condições unilateralmente sustentadas e aderida quem concordava com elas, sem possibilidade de negociação, a pactuação era multilateral. **Na pactuação era preciso que atores diferentes, com interesses, visões e motivações diversos conseguissem cooperar, o que exigia flexibilização e abertura de todos os participantes.** Nesse contexto, também devia sobressair aquele ator que tinha como missão gerar a cooperação e aparar as arestas, com vistas a aproximar todos os atores relevantes.

4.4.2 Dados da Bolsa Formação

A Bolsa Formação se destacou dentre as ações do Pronatec pelo volume de matrículas e grande número de atores envolvidos – conforme destacado no trabalho avaliativo realizado por Dias (2019), que teve como fonte de dados o Sistec.

A meta definida para o Pronatec no período de 2011 a 2014 foi de 8 milhões de vagas, que foi alcançada, considerando todas as suas iniciativas. A Tabela 3, que utiliza dados do Sistec, mostra o comportamento das matrículas da Bolsa Formação. Em 2011, a oferta da Bolsa Formação foi tímida, pois o Pronatec foi lançado em outubro de 2011, ao passo que as demais iniciativas já vinham sendo desenvolvidas durante a gestão do presidente Lula. O ano de 2014 marcou o auge da oferta, alcançando 52% do total de matrículas do Pronatec (Dias, 2019). **As matrículas da Bolsa Formação se reduziram drasticamente em 2015** e foram residuais em 2016, em decorrência da redução do orçamento. No período de 2011 a 2016 registraram-se 4,6 milhões de matrículas de cursos de técnicos e de qualificação profissional (TABELA 3).

Tabela 3 – Matrículas do Pronatec por iniciativa (2011–2016)

Ano	Acordo de Gratuidade – Sistema S	Bolsa Formação	Brasil Profissionalizado	e-Tec	Expansão da Rede Federal	Total Geral
2011	494.928	23.180	83.370	37.089	138.370	776.937
2012	620.960	677.830	90.634	73.425	146.351	1.609.200
2013	703.458	1.660.261	93.799	115.166	133.550	2.706.234
2014	775.548	1.921.115	94.690	66.150	131.381	2.988.884
2015	534.454	297.282	81.500	100.614	138.008	1.151.858
2016	123.419	2.183	42.518	9.058	92.772	269.950
Total Geral	3.252.767	4.581.851	486.511	401.502	780.432	9.503.063

Fonte: (Dias, 2019, p. 14). Com adaptações do autor.

A Setec empreendeu grande esforço para coordenar os parceiros demandantes que aderiram ao Pronatec ao longo de sua implementação. A grande maioria dos ministérios e secretarias ingressaram na Bolsa Formação nos anos de 2013 e 2014. Cada parceiro demandante coordenava as suas unidades demandantes respectivas.

A Tabela 4 lista os parceiros demandantes com o número de unidades demandantes vinculados a eles e as matrículas de cursos. O MDS, que já participava da Bolsa Formação em 2012, destacou-se como o parceiro que demandou o maior número de vagas de cursos. A inscrição on-line se refere àquelas vagas que foram disponibilizadas ao público em geral, por meio de um sistema informatizado, quando os candidatos indicados pelos parceiros demandantes não se matriculavam. A oferta de cursos técnicos por meio do Sisutec está dentro da Bolsa Formação, porém o mecanismo utilizado são editais direcionados às instituições ofertantes e não a pactuação de vagas. As secretarias estaduais de educação de Minas Gerais e do Piauí se distinguiram entre as principais demandantes considerando-se esse segmento.

Tabela 4 – Matrículas e número de unidades demandantes por parceiro demandante da Bolsa Formação (2011–2017) (Continua)

Parceiro Demandante	Tipo de Demandante	Quantidade de Unidades Demandantes	Matrículas
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Nacional	4.561	1.866.475
Inscrição online	Nacional	2.550	1.151.610
MEC – Editais (Sisutec e MedioTec)	Editais	–	740.470
Ministério do Trabalho	Nacional	1.002	289.509
Secretaria de Estado da Educação de Minas Gerais	Regional	97	88.722
Ministério do Turismo	Nacional	172	67.941
Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços	Nacional	40	61.000
Secretaria de Estado da Educação e Cultura do Piauí	Regional	167	50.022
Secretaria do Estado de Educação de Mato Grosso	Regional	70	47.373
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Nacional	353	42.110
Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário	Nacional	274	41.132
Secretaria de Educação do Maranhão	Regional	195	39.377
Secretaria do Estado de Educação – Santa Catarina	Regional	38	39.447
MEC – Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica	Nacional	120	39.033
Secretaria de Educação do Estado do Tocantins	Regional	9	36.627
Secretaria de Estado da Educação da Bahia	Regional	3	35.452
Secretaria de Estado da Educação do Rio de Janeiro	Regional	1	35.235
Secretaria de Estado da Educação e da Cultura do Rio Grande do Norte	Regional	1	33.949
Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Esporte de Goiás	Regional	55	33.678
Secretaria de Estado da Educação de Rondônia	Regional	71	32.636
Secretaria de Estado da Educação do Rio Grande do Sul	Regional	364	31.512
Secretaria de Estado da Educação do Ceará	Regional	471	29.649
Secretaria de Estado da Educação do Paraná	Regional	81	29.743
Secretaria de Estado da Educação do Pará	Regional	83	26.847
Secretaria de Estado da Educação e do Esporte de Alagoas – AL	Regional	130	23.864
Secretaria de Estado da Educação da Paraíba	Regional	112	21.433
Secretaria de Estado da Educação do Amapá	Regional	3	20.428
Secretaria de Estado de Educação de São Paulo	Regional	124	19.676

Tabela 4 – Matrículas e número de unidades demandantes por parceiro demandante da Bolsa Formação (2011–2017) (Conclusão)

Parceiro Demandante	Tipo de Demandante	Quantidade de Unidades Demandantes	Matrículas
Ministério da Defesa	Nacional	278	18.387
Secretaria de Estado da Educação e Qualidade do Ensino do Amazonas	Regional	59	18.389
Ministério da Pesca e Aquicultura	Nacional	26	17.778
Secretaria de Estado da Educação do Espírito Santo	Regional	2	16.755
Secretaria de Estado da Educação de Mato Grosso do Sul	Regional	168	16.546
Secretaria de Estado da Educação e Esporte do Acre	Regional	5	16.230
Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal	Regional	22	14.865
Ministério dos Direitos Humanos	Nacional	99	14.752
Secretaria de estado da Educação de Pernambuco	Regional	11	13.775
Secretaria de Estado da Educação – Cultura e Desportos – RR	Regional	7	13.626
Ministério da Cultura	Nacional	105	10.801
Ministério da Previdência Social	Nacional	158	10.691
Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	Nacional	182	9.884
MEC – Sec. de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão	Nacional	56	8.152
Secretaria de Estado da Educação de Sergipe	Regional	9	4.484
Ministério do Meio Ambiente	Nacional	51	4.143
Ministério da Saúde	Nacional	19	4.081
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Nacional	25	4.059
TOTAL		12.429	5.192.348

Fonte: (Dias, 2019, p. 32). Com adaptações da autora.

A Tabela 5 apresenta a distribuição das matrículas pelas redes públicas e privadas, sendo respectivamente, 24,3% e 75,6%. Dentro da oferta pública da Bolsa Formação, a Rede Federal representa 67,8% da oferta e as redes estaduais, 31,5%. A oferta das instituições municipais foi residual. Agora quando se considera o total de ofertas, a representatividade da Rede Federal vai para 16,5% e a das redes estaduais, 7,7%.

Considerando as instituições privadas, os SNA se distinguem, em especial o Senai e o Senac, com oferta de 45,2% e 29,4%, respectivamente, levando-se em conta apenas o total do

segmento privado. Quando o percentual é calculado tendo como referência o total de matrículas, a configuração passa a ser de 34,2% para o Senai e 22,3% para o Senac.

Tabela 5 – Matrículas por rede ofertante (2011–2017)

Rede Ofertante Detalhado	Matrículas
Rede Federal	855.970
Redes Estaduais	398.035
Instituições Municipais	8.265
Subtotal – 1	1.262.270
IES Privadas	407.080
ETNM Privadas	210.749
Subtotal – 2	617.829
SENAI	1.773.870
SENAC	1.155.524
SENAT	211.285
SENAR	166.969
Subtotal – 3	3.307.648
TOTAL	5.187.747

Fonte: (Dias, 2019, p. 35). Com adaptações da autora.

A Bolsa Formação financiou cursos de qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas, e cursos técnicos, com carga horária de 800, 1.000 e 1.200 horas, de acordo com o Guia Pronatec e o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

Em relação aos cursos de qualificação profissional, a maior oferta ocorreu nos anos de 2013 e 2014, em torno de 1,5 milhão de matrículas por ano. As matrículas em cursos de qualificação profissional diminuíram 85% em 2015, comparativamente a 2014. No ano seguinte, a redução foi mais aguda, chegando a apenas 73.917 matrículas.

O comportamento das matrículas dos cursos técnicos subsequentes e concomitantes ao ensino médio tiveram o mesmo comportamento no período de 2011 a 2016. O maior número de matrículas dos cursos técnicos foi em 2013 e 2014, e nos anos seguintes ocorreu forte redução da oferta.

Tabela 6 – Quantidade de matrícula por curso

Tipo de curso	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Qualificação Profissional	24.944	596.806	1.417.132	1.529.018	231.719	73.917	3.873.536
Técnico Subsequente			183.149	475.612	72.013	15.289	746.063
Técnico Concomitante	5	113.221	133.729	116.759	51.907	4.106	419.727
TOTAL	24.949	710.027	1.734.010	2.121.389	355.639	93.312	5.039.326

Fonte: (Dias, 2019, p. 36). Com adaptações da autora.

Ao se cotejarem os percentuais de matrículas de curso de qualificação e de curso técnico tendo como referência o total de matrículas, tem-se o seguinte quadro:

Tabela 7 – Participação percentual, qualificação profissional e cursos técnicos

Ano	Qualificação Profissional	Curso Técnico
2011	99,9 %	0,1%
2012	84%	16%
2013	82%	18%
2014	72%	28%
2015	65%	35%
2016	79%	21%
Total	77%	23%

Fonte: (Dias, 2019, p. 36). Com elaboração da autora.

Nessa comparação, é necessário ter o cuidado de considerar que o esforço e recursos aplicados aos cursos técnicos são maiores do que aqueles destinados aos cursos de qualificação profissional. Além disso, de acordo com a explicação de um entrevistado, os parceiros demandantes definiam o curso a ser ofertado e via de regra escolhiam os cursos de qualificação profissional, que são mais curtos do que os cursos técnicos e possibilitam a inserção produtiva no curto prazo.

Eu acho que parte um pouco dos demandantes. A leitura, por exemplo. E aqui, nesse momento, nesse momento nem concorda nem discorda disso, né? Que é, por exemplo, um desempregado. Algum usuário dessa matrícula num curso técnico de dois anos. Há um risco muito grande ele não conseguir terminar por demandas objetivas, então há um imediatismo, uma urgência. Vamos dizer assim, que é se eu consigo formar alguém em três meses em seis meses, dá um emprego para ele. E se eu vou colocar no curso técnico de dois anos e talvez ele não consiga terminar, porque por uma urgência de necessidade de prover a vida dele, de recurso (Entrevistado CA).

Quanto à situação de matrícula dos estudantes, Dias (2019) afirma que a maioria dos beneficiários havia concluído o curso (TABELA 8). Contudo, é de se destacar o número muito significativo de abandonos, 21,9% do total de 5,2 milhões de matriculados.

Observa-se que os números de matrículas “em curso” se devem ao fato de que as instituições não atualizarem a situação dos estudantes no Sistec.

Tabela 8 – Situação da matrícula (2011–2017)

Situação de Matrícula	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Matrículas
Conclusão	18.902	502.157	1.081.354	1.228.196	188.850	47.938	3.067.397
Abandono	3.783	149.945	457.432	466.041	50.025	11.211	1.138.437
Em Curso	268	15.862	102.565	198.667	45.855	21.825	385.042
Cancelamento	2.018	42.363	90.498	219.335	67.139	12.418	433.771
Interrupção	47	1.248	5.284	18.488	4.338	37	29.442
Outros							
TOTAL	25.018	711.575	1.737.133	2.130.727	356.207	93.429	5.202.592

Fonte: (Dias, 2019, p. 36). Com adaptações da autora.

4.4.3 Marco Normativo

A Lei nº 12.513/2011 apresenta as linhas gerais do Programa, já instituindo a Bolsa Formação, com as duas modalidades: estudante e trabalhador. A regulamentação da Lei nº 12.513/2011 ocorreu por meio de portarias editadas pelo MEC. À medida que o Programa avançava, o Ministério publicava portarias que espelhavam o aprendizado decorrente da implementação, conforme relatado pelos entrevistados.

O Pronatec, ele foi esse processo de construção. A gente ia fazendo e na medida em que ia dando certo, a Setec MEC dava conta de documentar esse negócio, botando “na lei” tu tá entendendo? (Entrevistado L).

Quadro 2 – Normas relacionadas ao Pronatec

Ano	Normas
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Lei 12.513 • Portaria MEC nº 1.569 • Portaria MEC nº 1.568
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria MEC nº 185 • Decreto Nº 7.855 • Medida Provisória nº 593 – Lei nº 12.816/2013
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria MEC nº 160 • Portaria MEC nº 168 • Portaria MEC nº 471 • Lei nº 12.863
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria MEC nº 817
2016	<ul style="list-style-type: none"> • Portaria MEC nº 14

Fonte: Da autora (2024).

O Governo Federal enviou o Projeto de Lei nº 1.209/2011 (Brasil, 2011f), criando o Pronatec, à Câmara dos Deputados em 29.04.2011. Solicitou urgência à tramitação, sendo a redação final enviada ao Senado Federal em 31.08.2011.

Durante sua tramitação, o PL 1.209/2011 (Brasil, 2011f) não sofreu mudanças que alterassem seus objetivos e público. A Câmara dos Deputados, contudo, adicionou dispositivos ao texto original. Citam-se alguns destaques: a) o Pronatec deveria ser desenvolvido por meio da articulação com o Sistema Nacional de Emprego; b) do total de recursos que a União ficasse autorizada a repassar para as instituições públicas de educação profissional e SNA, 30% deveria ser aplicado nas regiões Norte e Nordeste; c) os SNA passariam a integrar o sistema federal de ensino, com autonomia para criação e oferta de cursos. O Senado Federal aprovou sem alterações o projeto de lei do Pronatec, o qual foi sancionado e publicado em outubro de 2011 como Lei nº 12.513/2011.

A Lei 12.513/2011 não detalhava as funções dos atores, nem a forma pela qual eles interagiriam. Criava, contudo, uma instância de deliberação entre atores para promover a articulação e avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional para a execução do Pronatec, entre eles a Bolsa Formação e o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional.

Em novembro de 2011, o MEC publica a Portaria nº 1.569 (Brasil, 2011e), a qual estabeleceu diretrizes para a execução da Bolsa Formação. A lógica subjacente à Bolsa Formação foi reconhecer e fortalecer as instituições de educação profissional e tecnológica.

Que vem trazer um desenho sobre o qual certamente a gente vai conversar mais detalhadamente, mas que traz um desenho que, basicamente, primeiro, **reconhece experiência e a identidade, vamos dizer assim, das instituições que ofertam educação profissional e tecnológica no Brasil.** Então a Bolsa Formação nasce com intuito de mobilizar todas as instituições de educação profissional, tanto as públicas, públicas federais, as públicas, de âmbito local estadual, inclusive municipais, que são poucas, mas existem, e as privadas, inclusive especificamente para oferta dos cursos técnicos, a uma certa altura a gente vai mobilizar as instituições privadas e os serviços nacionais de aprendizagem. Então, numa perspectiva de ter todas as instituições do Brasil (Entrevistado NS).

A portaria já traz as figuras de parceiro ofertante e parceiro demandante, porém sem estabelecer suas funções de forma detalhada e sistematizada. Apenas informa que os demandantes selecionarão os beneficiários da Bolsa Formação. Não havia detalhamento de como deveria ser a interação entre a Setec e esses atores. A portaria apresentava também os objetivos das duas modalidades da Bolsa Formação.

A Bolsa Formação Estudante tinha o propósito de expandir e diversificar as oportunidades educacionais e melhorar a qualidade do ensino médio, por estar articulado à educação profissional. Quanto à modalidade trabalhador, o intuito era também ampliar as

oportunidades educacionais, incentivar a elevação de escolaridade e integrar ações entre órgãos da administração pública federal e entes federados para a formação de trabalhadores.

Ainda em 2011, foi publicada a Portaria MEC 1.568 (Brasil, 2011d), que aprovou o Guia Pronatec. Tratava-se de um catálogo que listava os cursos que poderiam ser ofertados e financiados pela Bolsa Formação. Para cada curso havia informações sobre a carga horária, infraestrutura recomendável e escolaridade mínima. Todos os cursos tinham carga horária mínima de 160 horas.

As normativas citadas aqui deixam transparecer ênfase na dimensão educacional nessa etapa inicial do Programa. O estabelecimento da carga horária mínima de 160 horas para os cursos de qualificação profissional se deve à percepção de que é necessário prover um conjunto de conhecimento e habilidades profissionais mínimas ao trabalhador que permita a ele transitar com autonomia e competência no mundo do trabalho.

Dado que não há regulamentação para a oferta de cursos de qualificação profissional, o Guia Pronatec pretendia dar uniformidade e um patamar mínimo de qualidade para os cursos que iriam ser financiados pelo Bolsa Formação.

Como já comentado anteriormente, na Lei original identificam-se os interesses do MDS e MTE, como a inclusão, entre o público prioritário, de população beneficiária da política pública desenvolvida por esses ministérios.

No ano de 2012, nova portaria regulamentando a Bolsa Formação é publicada: Portaria MEC nº 185, de 12.03.2012 (Brasil, 2012c), revogando a Portaria MEC nº 1.569/2011. A Portaria MEC nº 185 traz novas atribuições dos atores envolvidos na execução da Bolsa Formação. Seguem alguns destaques: a) criação da figura de parceiros ofertantes como instituições de educação profissional e tecnológica que devem ofertar cursos e também dos parceiros demandantes, que se ocuparão da mobilização, arregimentação e seleção de candidatos à Bolsa-Formação; b) os parceiros demandantes são órgãos da administração pública federal direta e indireta e entes federados habilitados pelo Ministério da Educação; c) estabelecimento da atribuição do MEC de organizar a oferta de cursos, de acordo com a capacidade de cada parceiro ofertante; d) definição da tarefa do MEC de elaboração do Manual de Gestão da Bolsa-Formação com as orientações e procedimentos para os demandantes, ofertantes e beneficiários.

A Setec, que é secretaria finalística do MEC responsável pela EPT, não é mencionada nesta Portaria. Chama atenção também a inclusão, na lista de público da Bolsa Formação, de públicos prioritários dos programas do governo federal que se associem à Bolsa Formação. Essa

inovação deve ter sido resultado das tratativas entre o MEC e o MDS para fornecer qualificação profissional para os beneficiários do Cadastro Único.

Os entrevistados afirmam que as portarias regulamentadoras da Bolsa Formação institucionalizavam as práticas desenvolvidas na execução. Nesse sentido, a Portaria nº 185/2012 (Brasil, 2012c) refere-se a uma etapa incipiente da execução da Bolsa Formação.

Está bom? Em março de 2013, que, aí sim, foi uma portaria mais robusta. E o Senac participou das leituras iniciais dessa portaria e a nossa experiência já de pouco mais de 1 ano de oferta do Pronatec nacionalmente enriqueceu bastante (Entrevistado V).

A gente teve foi a primeira do Pronatec que era específica para Bolsa Formação e específica para cursos presenciais. Então, ali a gente, determinadas regras de como seria a participação do demandante, como seria a participação do ofertante, como seria disponibilizados os recursos. E como seriam as vagas, todas presenciais. Aí foi lançada uma segunda portaria, porque a gente viu que o presencial não alcançava 100% das pessoas que precisavam ser capacitadas (Entrevistada FMa).

Todas as vezes que o programa ia ganhando força, era necessário uma alteração na própria execução e toda alteração que era feita nessa execução cabia uma alteração na portaria. Então foram diversas alteraçõeszinhas que nós fomos fazendo ao longo dos anos, de maneira de programa que aprimorasse na sua execução (Entrevistada FMa).

A Lei 12.513/2011 sofreu duas alterações durante a implementação do programa, até 2016. A primeira ocorreu por meio da Medida Provisória (MPV) nº 593, de dezembro de 2012 (Brasil, 2012b). Ela buscou ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa Formação Estudante. Incluiu no escopo do Pronatec o financiamento de cursos de educação profissional técnica de nível médio, nas formas integrada e subsequente – originalmente, apenas os cursos concomitantes eram financiáveis. As instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio passam também a ser parceiras ofertantes, além das redes públicas e dos SNA. A justificativa do MEC para incluir essas instituições privadas como ofertantes da Bolsa Formação foi a crescente demanda por cursos técnicos e de qualificação profissional, advinda da percepção de que a elevação do nível de formação profissional da população brasileira contribuiria para o aumento de produtividade e competitividade da economia brasileira (Brasil, 2011). Destaca-se ainda que se concedeu autonomia aos serviços nacionais sociais para criar unidades de ensino para a oferta de ensino médio e educação de jovens e adultos, desde que em articulação direta com os SNA. A MPV nº 593/2012 foi convertida na Lei 12.816, de 05 de junho de 2013 (Brasil, 2013a).

O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, instituído pela Lei do Pronatec, foi regulamentado por meio do Decreto 7.855, de 5 de dezembro de 2012 (Brasil,

2012a). Compõem esse Conselho representantes do MEC, MF, MTE, MDS, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O MEC preside o Conselho e também apoia técnica e administrativamente seu funcionamento. As reuniões deveriam acontecer a cada quatro meses.

O Conselho servia como uma arena governamental para os atores acompanharem e avaliarem a execução do Pronatec, proporem medidas para articulação do programa com outras iniciativas de educação profissional e de elevação de escolaridade e outras ações relativas ao seu aperfeiçoamento. Como se trata de uma arena deliberativa os representantes dos ministérios deveriam pertencer ao alto escalão da burocracia com poder de decisão.

O Decreto 7.855/2012 previa a instituição pelo MEC de um fórum nacional de apoio à formação e qualificação profissional, com a finalidade de promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de educação profissional e tecnológica. Esse fórum tinha a atribuição de subsidiar os trabalhos do Conselho e incentivar a instituição de fóruns estaduais e distrital de estímulo à formação profissional (Brasil, 2013).

A regulamentação do funcionamento do Conselho e do Fórum, com o estabelecimento do processo decisório, só aconteceu no primeiro semestre de 2014.

No ano de 2013, a Portaria MEC nº 168, de 07.03.2013 (Brasil, 2013f), que substituiu a Portaria MEC nº 185, passa a regular a oferta da Bolsa Formação.

A Portaria MEC nº 168 era bem mais detalhada do que sua antecessora. Já incorporava as inovações propostas pela MPV 593/2012 (Brasil, 2012b) em relação à possibilidade de financiamento de cursos técnicos nas formas integrada e subsequente ao ensino médio e também à inclusão de instituições privadas de ensino superior e escolas técnicas privadas na categoria de atores ofertantes.

A portaria cita pela primeira vez a Setec como agente de implementação. Suas competências na Bolsa Formação são amplas, de natureza gerencial e operacional. Ela deve formular, coordenar e avaliar a oferta da Bolsa Formação; apoiar os parceiros demandantes na articulação com os parceiros ofertantes; orientar os parceiros. Dentre as funções operacionais, assinalam-se: aprovar e acompanhar a realização da pactuação de vagas; monitorar a frequência de estudantes; monitorar e avaliar a realização dos cursos; elaborar normas complementares orientadoras da execução da Bolsa Formação.

Vários dispositivos da Portaria 168 revelam a preocupação com o trabalho colaborativo. Por exemplo, os parceiros ofertantes deviam atuar em conjunto com as redes públicas de EPT e a rede dos SNA e também com a Setec no planejamento, desenvolvimento e acompanhamento das ações da Bolsa Formação. A Setec devia cooperar com os parceiros demandantes na

articulação com os ofertantes. Os parceiros demandantes deviam colaborar com órgãos dos Estados, Distrito Federal e Municípios e com organizações da sociedade civil para a mobilização, seleção e pré-matrícula de beneficiários da Bolsa Formação. A elaboração dos projetos pedagógicos dos cursos técnicos para adolescentes deveria ser discutida entre os demandantes e ofertantes. O processo de pactuação era realizado entre demandantes e ofertantes no município, segundo o art. 22 – esse formato foi alterado pela Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015), passando então a Setec a atuar de maneira mais incisiva no processo de pactuação de vagas.

A Setec publicou uma portaria específica para regular a adesão de instituições privadas de ensino superior (IPES) e de educação profissional técnica de nível médio à Bolsa Formação, a Portaria MEC nº 160/2013 (Brasil, 2013e). Essa incorporação das IPES no rol de instituições ofertantes foi justificada pela Setec pela necessidade de aumentar a oferta de cursos técnicos. A Secretaria assumiu com essa decisão um risco à qualidade dos cursos, porque as IPES não possuíam tradição na oferta de cursos técnicos. Incluiu então, na Portaria MEC nº 160 (Brasil, 2013e), requisitos para assegurar que as instituições tivessem condições de ofertar cursos com qualidade adequada. Estabeleceu-se que a oferta de um curso técnico estaria condicionada à oferta de cursos de graduação correlatos, em função da disponibilidade de laboratórios e docentes. Por exemplo, uma IPES só poderia oferecer um curso técnico de enfermagem, caso tivesse um curso de enfermagem ou de medicina. Além disso, o curso de graduação deveria ter o Índice Geral de Cursos Avaliados da Instituição ou Conceito Preliminar de Curso (CPC) igual ou superior a 3. As Instituições Privadas de Educação Profissional Técnica de Nível Médio também tinham que se submeter aos requisitos

A Lei nº 12.513/2011, lei do Pronatec, sofreu alteração pela segunda vez durante a tramitação da Medida Provisória nº 614, de 14 de maio de 2013, no Congresso Nacional (Brasil, 2013c). Essa alteração, introduzida como uma emenda à medida provisória, diz respeito à inclusão de cursos de formação de professores de nível médio, curso normal, no rol de cursos financiáveis pela Bolsa Formação. A Medida Provisória foi convertida na Lei 12.863, de 24 de setembro de 2013 (Brasil, 2013b).

A Portaria Setec nº 471/2013 (Brasil, 2013d) refere-se à instituição do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional.

O ano de 2013 marcou um adensamento do arcabouço de regulação e implementação do Pronatec. Por outro lado, em 2014, a Setec não publicou normas reguladoras.

No ano de 2015, a Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015) reestruturou a Portaria MEC nº 168/2013, de modo a deixar as regras regulamentadoras da Bolsa Formação mais claras

e objetivas. Também incorporou o novo modelo de pactuação de vagas, por meio do mapa de demandas. Os atores demandantes e ofertantes não poderiam mais definir os cursos e quantitativo de vagas no município, pois a Setec percebeu que havia a tendência de os cursos escolhidos serem aqueles que os atores ofertantes já ofereciam, independentemente da demanda do mercado de trabalho. Isso embora o alinhamento entre a oferta do curso e a demanda seja uma orientação básica do Programa. Segundo um entrevistado, o objetivo da Bolsa Formação seria financiar novos cursos que estivessem alinhados com a vocação econômica local e que também atendessem às especificidades do público. Por exemplo, para o Pronatec Mulheres Mil, a instituição ofertante deveria considerar na formulação do curso as mulheres em situação de vulnerabilidade e com baixo nível de escolaridade, assim como na sua proposta pedagógica. Dessa forma, foi excluída da lista de atribuições dos atores ofertantes a tarefa de inserir os cursos a serem ofertados no Sistec. Eles passaram a registrar no sistema apenas as propostas de oferta de vagas dos cursos constantes do mapa de demandas.

As portarias elaboradas pela Setec eram bastante detalhadas, alcançando especificidades operacionais, e denotavam uma clareza sobre os procedimentos envolvidos na operacionalização e também de controle sobre as instituições ofertantes, com destaque para as IPES e as instituições privadas de educação profissional técnica de nível médio.

4.5 Bolsa Formação como Rede de Governança Interativa

Nesta seção será apresentada a caracterização da rede de atores implementadores da Bolsa Formação como uma rede de governança, de acordo com a perspectiva da governança interativa.

4.5.1 Sobre a Rede de Governança

A rede de atores que implementou a Bolsa Formação pode ser considerada uma rede de governança, segundo a abordagem da governança interativa. Compunham essa rede de governança atores públicos – o MEC, outros ministérios e secretarias de educação; e atores privados – instituições do SNA e instituições privadas de ensino superior e de cursos técnicos. Esses atores eram autônomos e não possuíam uma relação hierárquica entre eles, havia uma interação para alcançar o objetivo comum estabelecido da Bolsa Formação, que era fundamentalmente a expansão das vagas de cursos de educação profissional, na perspectiva de democratizar e interiorizar essa oferta.

Uma rede de governança interativa pode se constituir espontaneamente ou por demanda (Torfing *et al.*, 2012). No caso da Bolsa Formação, o seu próprio desenho requereu para implementá-la um arranjo em rede devido a alguns fatores. Primeiramente, o Pronatec se propôs a lidar com diferentes questões, que são de tratamento complexo e que envolvem setores diferentes de política pública. São elas o baixo nível de qualificação e de escolaridade e a baixa produtividade do trabalhador brasileiro. Com isso, foi necessário trazer para o Programa atores cujo trabalho seja relacionado ao trabalhador, ao setor produtivo, além da própria educação.

Outro fator que leva à necessidade de atuação em rede é o fato de que a Rede Federal não tinha capacidade de oferta de cursos que atingisse as metas propostas. A literatura já aponta a capacidade limitada do Estado de lidar com problemas complexos e de financiar as soluções para esses problemas como motivação para participação de atores não governamentais, inclusive privados. Era necessário contar com outros atores ofertantes de educação profissional que fossem reconhecidos e que tivessem a capilaridade exigida para realizar o objetivo de interiorização da oferta. Os atores naturais, pela qualidade reconhecida dos seus cursos e pelo financiamento público que recebem, foram as instituições do SNA. Instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio também foram incorporadas à rede de governança da Bolsa Formação em 2013. O fator condicionante para a participação na produção de política pública não é mais se o ator tem ou não caráter estatal, mas se ele dispõe de recursos e conhecimento importantes para a realização do objetivo posto pela rede de governança (Torfing *et al.*, 2012).

O contexto no qual a rede da Bolsa Formação se constitui foi favorável ao seu desenvolvimento. A sociedade e o governo entendiam a necessidade de uma política que impulsionasse a formação profissional de jovens e trabalhadores, que pudesse dar conta das necessidades de profissionais capacitados para o mercado. Paralelamente, o MDS estava construindo o Plano Brasil Sem Miséria, sendo uma das linhas de ação a inclusão produtiva dos beneficiários do Programa Bolsa Família. O MDS tinha muito prestígio e apoio da Presidência, além disso era um ministério bem estruturado, com equipe dedicada apenas a essa dimensão da inclusão produtiva. Adicionalmente, o MDS tinha capilaridade, devido à rede de CRAS, para alcançar o público. Assim, no impulsionamento do Pronatec, o MEC possuía um parceiro bem estruturado, com equipe técnica robusta e recursos orçamentários e tecnológicos desde o início da constituição da rede.

Os atores na rede de governança têm interesses próprios, porém decidem atuar conjuntamente para alcançar um objetivo que eles não conseguiriam realizar individualmente (Torfing *et al.*, 2012). Cada Ministério tem suas atribuições legais e suas políticas com

respectivos objetivos. Na Bolsa Formação, o Ministério da Educação pretendia ampliar a oferta de educação profissional, o MDS estava interessado na inclusão produtiva do público do Bolsa Família, o MDIC tinha o propósito de fornecer profissionais qualificados ao setor produtivo, por fim, o MTE queria viabilizar a formação profissional para os trabalhadores que estivessem usufruindo o seguro-desemprego. As instituições do Senai e do Senac têm uma missão social, já que recebem recursos públicos, mas também tinham seus “interesses de negócio”, e as instituições privadas ofertantes queriam vender seus serviços. Todos esses atores, ainda que com interesses diversos, atuaram para a expansão, interiorização e democratização da educação profissional.

Além de interesses diversos, cada participante trouxe para a rede de governança da Bolsa Formação recursos próprios importantes para os resultados da implementação. No que diz respeito a recursos financeiros, o MEC utilizava seu orçamento, porém os atores demandantes traziam conhecimento dos seus campos de política pública, estrutura e quadro técnico. De acordo com um entrevistado, o MEC tinha conhecimento sobre a oferta de cursos de educação profissional, porém os demandantes tinham o conhecimento sobre o público potencial e como chegar até ele, o que variava de acordo com o ministério.

A rede ofertante é muito própria do MEC, a demanda não (Entrevistado CA)
Que quando a gente fala de demandantes, a gente está dizendo o quê? Que necessariamente a oferta será definida a partir do diálogo entre o ofertante, o demandante. Então, não é uma decisão isolada, espontânea do ofertante de definir qual tipo de curso que será oferecido e para quem vai ser dirigido esse curso. O demandante tem um papel fundamental, que é de identificação do público a ser atendido, de apresentação, inclusive da caracterização dessa demanda, e é esse demandante que tem também o papel de organizar, de criar as condições para que os estudantes, para que o público chegue às vagas (Entrevistada NS).

O MDS é um caso exemplar de ator demandante que possui clareza sobre o seu público e mecanismos de comunicação com ele. Isso se deve ao nível de estruturação do Bolsa Família, ao Cadastro Único e à capilaridade da rede de CRAS do Sistema de Assistência Social.

Em uma rede de governança interativa deve haver um mínimo de institucionalização, para que haja previsibilidade e estabilidade nas interações entre os atores. No que diz respeito às normas formais, a Lei nº 12.513/2011 (Brasil, 2011c) trouxe regras gerais do Pronatec e sua regulamentação aconteceu por meio de portarias. Essas portarias não determinavam a forma pela qual os atores deveriam atuar, mas detalhavam as funções dos atores demandantes e ofertantes. Essas portarias foram construídas com base no aprendizado decorrente da implementação da Bolsa Formação e eram submetidas aos parceiros para sugestões e críticas antes da publicação.

Em relação a espaços de discussão e deliberação da Bolsa Formação, no nível estratégico havia o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, previsto pela lei do Pronatec, e que foi instituído em dezembro de 2012. Havia também o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional.

Fasolo (2018) comenta, contudo, que esses espaços não tiveram relevância estratégica. O MEC não acionou o Conselho, nem o Fórum, sendo as decisões tomadas pelo MEC, “envolvendo os principais parceiros demandantes, especialmente o MDS” (Fasolo, 2018, p. 56). Os entrevistados da pesquisa convergiram na percepção de que a Setec/MEC antes de tomar as decisões fazia reuniões com os parceiros ou os consultava, procurando encontrar a melhor solução para os problemas.

O MEC teve o papel de presidir o Conselho, formado por MDS, MTE, MF, MPOG e MCTI. O MCTI foi único ministério não signatário da Lei do Pronatec que integrou esse Conselho. Os entrevistados não comentaram esse fato, contudo pode-se supor que a Setec reconheceu a importância da pasta da ciência e tecnologia para a implementação do Pronatec e decidiram incluir o MCTI no Conselho. Em março de 2014, aprovou-se o regimento interno do Conselho, que traz suas regras de funcionamento, destacando-se as atribuições do Conselho, do presidente e dos conselheiros, o quórum mínimo de 4 membros e a exigência de as deliberações serem consensuais. Quando houvesse dissenso, os conselheiros deveriam enviar as posições divergentes, com justificativas, ao MEC. Não está expresso no regimento que ele decidirá, mas se conclui que sim pela redação (BRASIL, portaria MEC nº 273/2014).

Enquanto o Conselho se constitui apenas de atores governamentais, o Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional¹, previsto no decreto que regulamentou o Conselho, foi o espaço ampliado para reunir atores implementadores do PRONATEC, associações representativas de trabalhadores, de estudantes, e de outras representações

¹ Compõem o Fórum: I - Ministérios signatários da Lei n. 12.513/2011, que instituiu o Pronatec; II - Ministérios e demais órgãos da Administração Pública Federal signatários de Acordo de Cooperação Técnica para adesão ao Pronatec; III - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação; IV - Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho; V - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação; VI - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; VII - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; VIII - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação; IX - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF; X - Conselho Nacional de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais - CONDETUF; XI - SENAI ; XII - SENAC; XIII - SENAR; XIV - SENAT; XV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; XVI - Central Única dos Trabalhadores; XVII - Força Sindical; XVIII - União Geral dos Trabalhadores; XIX - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; XX - Nova Central Sindical de Trabalhadores; XXI - União Nacional dos Estudantes; e XXII - União Brasileira de Estudantes Secundaristas.

associadas à EPT. O objetivo do Fórum, de natureza consultiva, era apoiar a atuação do Conselho e “promover a articulação interfederativa para a implementação de programas e ações de educação profissional e tecnológica” (Brasil, 2013). As reuniões ocorreram em novembro de 2013, abril e novembro de 2015 e os pontos principais da pauta foram, respectivamente, diretrizes para a instalação de fóruns estaduais, articulação do Pronatec com o Plano Nacional de Educação (PNE) e a Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015).

O Conselho se reuniu em três oportunidades: novembro de 2013, agosto e novembro de 2014. De acordo com a ata da reunião de novembro de 2013, o MEC apresentou informações sobre os resultados do Pronatec e iniciativas em curso, destacando-se: no período de 2011 a 2013 foram executadas 5,4 milhões de matrículas (vagas efetivadas), superando a meta de 4,8 milhões de vagas; a Bolsa Formação e o Acordo de Gratuidade com os SNA se destacaram em relação à oferta de cursos de qualificação profissional; a Rede Federal se sobressaiu na oferta de cursos técnicos, seguida do Senai e Senac; estava sendo elaborado o “mapa da EPT”, pelo qual se poderia orientar a oferta de cursos a partir das demandas de setores com maior investimento potencial e das ofertas de emprego; ações de verificação da qualidade dos cursos estariam ocorrendo por meio de monitoramento *in loco* das redes ofertantes. Foram discutidas também possibilidades de monitoramento e avaliação das ações do Pronatec. O presidente do Conselho esclareceu que seria necessário tratar duas questões importantes, a fim de construir um modelo de monitoramento e avaliação: o quadro técnico e de gestores enxuto no MEC diante da magnitude do Pronatec; necessidade de fortalecimento da área de tecnologia da informação no MEC responsável por fazer as evoluções no Sistec para atender às necessidades do Pronatec. O Conselho, então emitiu uma resolução, recomendando à Secretaria Executiva do MEC que tratasse com o MPOG e demais órgãos competentes medidas para resolver esses problemas.

Fasolo (2018) diz que a reunião de agosto de 2014 do Conselho tratou da apresentação de resultados do Pronatec e acordo de cooperação entre MEC e MTE para a harmonização do Guia de Cursos de Qualificação Profissional Pronatec com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e para atendimento aos usuários do Sistema Nacional de Emprego.

E na última reunião, em novembro de 2014, o MEC apresentou informações sobre a pactuação de 2015 e o desafio de promover a oferta de itinerários formativos. Essa noção de itinerários formativos está prevista nas diretrizes curriculares da EPT e refere-se à elaboração de currículos dos cursos técnicos com etapas correspondentes aos cursos de qualificação profissional. Dessa forma, o trabalhador ou estudante pode cursar qualificações profissionais que terminem em compor um curso técnico (Brasil, 2012). De fato, os entrevistados NS e CA

comentam que faltou ao Pronatec ações indutoras da oferta de itinerários. Sobre essa afirmativa cabem algumas reflexões.

O MEC assumiu a tarefa de gerir a oferta de cursos de qualificação voltada para a inserção produtiva dos egressos desses cursos. Embora a EPT tenha uma relação estreita com o mundo do trabalho, é uma pauta histórica daqueles que militam nesse campo e também da gestão do MEC durante o governo Lula a defesa da EPT como formação integral do sujeito e, por isso, deve estar associada à educação básica. Além disso, para que o trabalhador tenha condições de permanecer, além de se inserir no mercado de trabalho, ele precisa de conhecimento e habilidades complexas, que deem conta de acompanhar as transformações tecnológicas contínuas. A EPT não se reduz apenas a satisfazer às demandas imediatas dos setores produtivos.

Um entrevistado comenta que houve uma certa resistência por parte do MEC a incluir a qualificação profissional no escopo do programa de estímulo ao ensino técnico que o Ministério estava formulando à época. Contudo, acabou por incorporá-la dando origem ao Pronatec. Essa relutância se deve à concepção de EPT, que se traduz na oferta de cursos técnicos articulados à educação básica, vigente no MEC. Essa resistência, segundo esse entrevistado, se estendeu para os institutos federais nos dois primeiros anos de implementação da Bolsa Formação.

Nós entendíamos que a única forma de fazer com que o nosso público fosse integrado aos processos de qualificação técnico profissional, de uma forma correta seria fazendo uma integração entre essas várias ações de formação técnico profissional nos vários ministérios. E o MEC? Ele, embora resistências internas na época também é, acabou que isso foi assimilado. É. Demorou um pouco (Entrevistado L).

É porque os as escolas técnicas, o IFs, eles não tinham familiaridade de lidar com esse público (do Bolsa Família), inclusive, ainda nos dois primeiros anos, muita resistência, inclusive, de lidar com esse com esse público, principalmente. Não tanto o público mais jovem, porque eles já estavam lidando com os pouco mais jovem. Mas quando tu fala ali, tá, da mãe, do bolsa família, et cetera, que queria fazer um curso de construção, os institutos federais ficavam com dois pés atrás, né? Já o sistema S é já estava, é, é, já estava calejado nisso. Então acabou que a gente conseguiu construir muita coisa nos dois primeiros anos com o sistema S. A partir do terceiro ano, a gente passou a se relacionar também mais com os institutos federais (Entrevistado L).

Entende-se a necessidade da oferta de qualificação profissional diante das necessidades de inserção produtiva do público do Pronatec. Contudo, faltou a dimensão “educacional” a essa oferta, que poderia ter sido dada por meio de estratégias de fomento à oferta de itinerários formativos e também à articulação dos cursos de qualificação profissional com a educação básica. A questão do itinerário formativo entrou na pauta dos gestores apenas em 2016, embora

estivesse presente no desenho inicial do Pronatec como evidencia a exposição de motivos do PL nº1.209/2011 (Brasil, 2011f).

Essa resistência inicial do MEC de ofertar cursos de qualificação profissional e a ausência de medidas indutoras para oferta do itinerário formativo revelam uma disputa entre os atores sobre a concepção e objetivo da EPT que iriam prevalecer na implementação da Bolsa Formação. Os demandantes, ainda que não cientes dessa disputa de concepções da EPT, estavam interessados na oferta de cursos rápidos, que atendessem diretamente à demanda do mercado. A Setec/MEC estava na posição de conduzir o Programa, cujo desenho definia que os demandantes iriam estabelecer os cursos que seriam ofertados. Ao mesmo tempo sofria grande pressão para apresentar resultados. Um entrevistado comentou que “tudo no Pronatec é iminente”. Por outro lado, a Setec defendia no discurso uma educação profissional integral, emancipatória, que exige uma formação mais densa, como curso técnico. Na Rede Federal essa perspectiva é enraizada, podendo ser uma razão também da demora de aderir à Bolsa Formação. Já o Senai e o Senac trabalham, principalmente, com cursos de qualificação profissional e aceitam mais normalmente essa perspectiva mais imediatista.

A interação entre os atores da rede da Bolsa Formação não aconteceu nos espaços institucionalizados formalmente, nos quais os atores tomavam as decisões de modo coletivo. As decisões eram construídas com base em consultas ou reuniões com os parceiros. O MEC interagiu com os parceiros no nível federal frequentemente. As decisões tomadas nesse nível eram traduzidas em notas técnicas, informativas, que eram compartilhadas com os parceiros no nível local. A comunicação era feita por e-mail, pelo sistema de monitoramento e avaliação de programas (MAP) e também por *lives*, momento no qual as unidades ofertantes poderiam tirar suas dúvidas.

Em 2016, a rede de governança interativa da Bolsa Formação constituía-se de 130 parceiros, distribuídos dessa forma: a) atores demandantes: 17 ministérios ou secretarias de estado, 10 secretarias estaduais de educação; b) atores ofertantes: 55 instituições da Rede Federal, 27 Estados e municípios, 4 Serviços Nacionais de Aprendizagem; c) atores demandantes e ofertantes: 7 secretarias de estado. Havia também a participação de instituições privadas de ensino superior e de escola técnicas privadas, contudo, elas se restringiam ao Sisutec, não fazendo parte do processo de pactuação de vagas.

Esse grande número de atores foi incorporado ao longo do processo de implementação do Programa. A Lei nº 12.513/2011 – Pronatec foi assinada apenas por MEC, MDS, MTE, MPOG e MF. O MDS participou de discussões sobre Programa desde sua formulação, ao passo

que o MTE só aderiu formalmente ao Pronatec em 2013. Os ministérios assinavam um acordo de cooperação com o MEC para formalizar a adesão ao Pronatec.

Quanto aos atores ofertantes, a Lei nº 12.513/2011 já os delimitava. Em sua versão inicial a Bolsa Formação poderia ser ofertada apenas pelas redes públicas de EPT e pelas instituições do SNA. Com a Lei nº 12.816/2013 (Brasil, 2013a), que alterou a Lei nº 12.513/2011, instituições privadas de ensino superior e escolas técnicas privadas poderiam também ofertar cursos técnicos, após passarem por um processo de habilitação feito pelo MEC.

Como já descrito, a rede da Bolsa Formação era formada pelos atores demandantes, atores ofertantes e o MEC, responsável pela coordenação da rede. Os atores ofertantes se situavam em nível local. Em relação ao SNA, o Senai e Senac possuem uma instância nacional que coordena suas instituições locais e o Senai criou uma instância estadual especificamente para a Bolsa Formação. Algumas redes estaduais atuavam apenas como ator demandante, outras como demandante e ofertante. Não havia um padrão de interação estabelecido na rede. A Setec dialogava sistematicamente com todos os atores e incentivava o diálogo entre eles. À medida que o Programa avançava, aumentava a interação entre os demandantes e os ofertantes, o que era útil, pois o mapa de demandas já estava ajustado no momento da apresentação da demanda de vagas durante o processo de pactuação.

No que diz respeito aos ministérios e redes estaduais, eles tinham autonomia para decidir a melhor forma de viabilizar as suas funções dentro da rede. Isso significa que eles estabeleciam parcerias, independentemente de aprovação da Setec, ampliando a abrangência da rede da Bolsa Formação. O engajamento dos atores era variável e dependente de sua capacidade institucional e interesse. Assim havia mapas de demandas de cursos – elemento central formulado pelos demandantes para aumentar a perspectiva de inserção produtiva dos egressos dos cursos – que eram sólidos, baseados em estudos, pesquisas junto às empresas, subsídios de sindicatos, associações produtivas. E havia outros que não eram tão consistentes.

Essa questão de qualidade da participação do ator demandante leva à reflexão sobre as disputas, embates que podem ocorrer e que fazem parte do funcionamento de uma rede de governança.

Na visão de um entrevistado, não foi justo a Setec conceder espaço no orçamento da Bolsa Formação a um ministério que apresentasse um mapa de demandas frágil em detrimento de outro que apresentasse um trabalho robusto. O MDIC mapeou as demandas do setor produtivo, com base em conversas com associações de empresas, com chefes de recursos humanos de empresas. Essa foi a solução para conseguir dados microeconômicos das cidades

e dos setores que precisam de qualificação. Outros ministérios, ainda segundo esse entrevistado, estavam usando expedientes que não garantiam o alinhamento entre oferta e demanda.

Na época, o Marcelo Feres era o secretário lá da Setec, a gente conversou com ele sobre o Pronatec, ver como que a gente podia fazer e aí nós elaboramos no MDIC uma metodologia de mapeamento de demanda dos setores produtivos para poder dar conta dessa qualidade que a gente achava que o Pronatec precisava. Mesmo assim, a gente teve dificuldade para entrar dentro do orçamento do MEC por causa dos outros demandantes (Entrevistado R).

A gente mostrou para eles que muitas vezes, as vagas que os Cras pediram não tinham nada a ver com as demandas do setor produtivo das regiões onde os Cras estavam inseridos (Entrevistado R).

Então a gente tinha os dados do Caged e tinha uma série de informações e que eram agregadas e que não tinham qualidade. A qualidade era muito ruim, inclusive defasada, temporalmente, porque os dados se recebiam dessas informações das Secretarias do trabalho, por exemplo (Entrevistado R).

Como contraponto a essa afirmação, um entrevistado pondera que se a Setec não concedesse vagas a um ministério setorial, um público ou um setor da economia ficaria negligenciado.

Nós tínhamos graus de maturidade em relação à educação e ao grau de concepção de programas próprios, né? É, e grau de articulação das políticas setoriais muito diferentes. De Ministério para Ministério. Isso fez com que alguns fossem mais bem sucedidos ou menos bem sucedidos. E a gente não podia fazer a escolha, porque se a escolha fosse assim, quem trabalha bem está dentro, quem não, quem não está num certo limite de qualidade está fora. Porque deixar o Ministério fora é deixar um setor econômico fora. Como eu disse, a saúde demorou entrar. Não participou. Então, olha, não há suficiente maturação que envolva a educação no Ministério x, ele não pode entrar. Eu estou descaracterizando um lugar que gera emprego, que as pessoas querem se formar. Então a gente teve que acomodar cada um do jeito que veio e volto a dizer que não é uma crítica, é um processo (de amadurecimento) (Entrevistado CA).

Ainda sobre disputas, porém do lado dos ofertantes, havia embates entre eles para abocanhar um volume maior de vagas, segundo relatado por um entrevistado. Outro entrevistado ressaltou que havia grande disponibilidade de recursos e que as próprias instituições ofertantes também tinham limitações na sua capacidade de oferta, como carga horária de professores. No final da pactuação, a Setec conseguia conciliar os interesses dos atores ofertantes.

O sistema S sempre ficava o tempo todo ficar com a maior fatia do bolo não é? É, então isso desgastou bastante (Entrevistada VV).

Em que pesem esses embates, os quais fazem parte do jogo de uma rede de governança, o ambiente entre os atores da Bolsa Formação era cooperativo e os atores estavam

comprometidos com os objetivos do Pronatec. Essa percepção foi comum aos entrevistados. A postura da Setec de ouvir os atores para definir o modelo de operação da Bolsa Formação e a disponibilidade para resolver os problemas colocados pelos atores demandantes e ofertantes terminaram por criar engajamento na rede de governança da Bolsa Formação. Um entrevistado comentou que “todos emitiam uma opinião para que a gente pudesse acertar”, quando questionado sobre a construção coletiva das portarias regulamentadoras da Bolsa Formação.

A Setec reunia-se com os novos demandantes inúmeras vezes para explicar os objetivos e funcionamento do programa, para entender a demanda de vagas de cursos e definir os encaminhamentos para o atendimento da solicitação dos ministérios. A interação entre Setec e atores ofertantes era contínua, a comunicação era direta, descomplicada entre as equipes técnicas. Essa intensa interação converge com a ideia de que a rede de governança caracteriza-se por requerer atividades de natureza política, envolvendo negociação e coordenação (Chhotray; Stoker, 2008).

Chama atenção na rede de governança da Bolsa Formação a troca de experiências, de conhecimento entre os parceiros. Os ministérios envolvidos eram de diferentes áreas e as redes federal e estaduais e as instituições dos Serviços Nacionais de Aprendizagem vinham de diferentes realidades, com capacidade e perfis de ofertas diferenciados. Uma entrevistada destaca que esse contato com as diferentes áreas de política pública e com número elevado de instituições ofertantes foi um desafio, porque a educação não tinha experiência de trabalhar com um número tão elevado de interlocutores simultaneamente.

Um desenho bastante complexo mesmo, não é usual ou não era até ali usual, não é? Nós não tínhamos uma experiência, um acúmulo desse tipo de nosso. Ministério da Educação Não tinha nenhuma experiência sobre como fazer esse diálogo envolvendo tantos agentes, envolvendo inclusive uma instância nacional e instâncias de âmbito local. Então só isso já traz uma complexidade muito grande em âmbito nacional (Entrevistada NS).

Foi um momento de aproximação da Setec com as redes estaduais e com os SNA, afirmaram alguns entrevistados. Até então a Setec estava mais voltada para sua própria rede.

Que bom, mas mostrou para a Setec também que ela precisava olhar os outros, olhar as outras demandas, precisava. Ela não era sozinha com a sua rede, né? Ela tinha outros ofertantes, ela tinha outros demandantes no país. E ela era responsável pela educação profissional (Entrevistado FM).

Nos primeiros meses do Programa foi mais tumultuado; a Setec tinha ainda não, tinha uma composição que tem hoje e não tinha uma proximidade, principalmente com o sistema S. Lá nos primeiros dois, três meses não tinha essa proximidade. Aí o secretário foi trocado e aí essa proximidade ampliou com o sistema S (Entrevistado FM).

Seduc tinha muita relevância na Setec, a gente sempre sentiu esse carinho da Setec pela Seduc, mas no sentido positivo, de institucional mesmo, até que (a Setec) deixa de ser só do instituto federal, deixa de ser só das universidades, as universidades federais e passa a atender a Secretaria Estadual de Educação. Isso pra gente é muito forte (Entrevistada VV).

Vale dizer que o arranjo permitiu que atores não governamentais passassem a participar da produção de políticas públicas, pois a Bolsa Formação engloba a expansão e interiorização da oferta de educação profissional, os quais exigiram todos os esforços disponíveis.

Em relação à estrutura de governança mais ampla, pode-se pensar em dois níveis. Um deles é o nacional, nível no qual o MDS, o MDIC, o MTE, SENAI/Departamento Nacional, SENAC/Departamento Nacional e a Setec/MEC interagiram para discutir questões mais estratégicas. Já o outro nível é o local, no qual as unidades demandantes e os ofertantes se relacionavam nos municípios e implementavam a Bolsa Formação, de acordo com os critérios estabelecidos no nível nacional. Contudo, os atores desses dois níveis interagiam continuamente, sempre que necessário.

Na visão de um entrevistado o sucesso do Pronatec Brasil Maior se deveu em parte pelo trabalho afinado entre o MDIC e o MDS, os quais não haviam atuado juntos até a Bolsa Formação.

O MDS tinha lá as missões deles, mas historicamente nunca conversaram muito. E eu acho que o fato da gente ter dos 2 lados gente interessada em fazer a coisa dar certo é que permitiu com que essas duas missões encontrassem ali sua zona de confluência para a gente poder trabalhar junto (Entrevistado R).

Aspectos importantes na rede de governança são a interdependência e a corresponsabilidade entre os atores (Torfing *et al.*, 2012). Os atores demandantes, atores ofertantes e MEC tinham seus papéis específicos na engrenagem da Bolsa Formação e sem um deles o programa não funcionaria apropriadamente. Uma entrevistada lembra que o MDS e o MTE são signatários da Lei nº 12.513/2011 e, portanto, são corresponsáveis pelo Pronatec. Os demais atores aderiram voluntariamente e formalizaram essa adesão junto ao MEC.

4.5.2 Atuação da Setec – Metagovernança

A Setec atuou como metalíder na rede de governança da Bolsa Formação. Pode-se dizer que o MEC era o ator natural para assumir a metagovernança, pois possuía a autoridade legal dada pela Lei nº 9.394/96 (LDB), possui o papel de coordenador nacional da educação no Brasil, o que inclui a educação profissional. O MEC tem, portanto, a responsabilidade e a

legitimidade quanto à defesa do interesse público no que se refere à educação profissional (Sorensen; Torfing, 2009; Torfing *et al.*, 2012).

Como já relatado, a presidência da República, órgão hierarquicamente superior ao MEC, decidiu concentrar toda a política de educação profissional em âmbito federal neste ministério. Essa decisão, conforme relato de um entrevistado decorreu do fato de o MTE não ter dado o retorno esperado pelo MDS quanto à elaboração de um programa de qualificação profissional para o público de sua política e o MEC ter se colocado à disposição para assumir essa tarefa. Associado a isso havia críticas sobre a qualidade dos cursos patrocinados pelo MTE. Outro fator que explica a Setec ser a metalíder foi possuir o recurso orçamentário para financiar a Bolsa Formação, dado que foi uma iniciativa prioritária da presidência.

O metalíder atua para coordenar a rede de atores, de modo a criar coerência e harmonia e reduzir sombreamentos no conjunto de processos de governança, para criar legitimidade e ainda para produzir de forma efetiva a política pública (Torfing *et al.*, 2012). A Setec, como metalíder, direcionou seus esforços para coordenação e produção efetiva da Bolsa Formação. Um entrevistado afirmou que a Bolsa Formação “foi um dos programas mais bem sucedidos que eu já vi em termos de integrar os interesses de vários órgãos e conseguir implementar a política com bons resultados”.

A questão da legitimidade, contudo, na perspectiva de participação de diversos atores sociais, ficou prejudicada ao longo da implementação da Bolsa Formação. O Decreto que criou o Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional previu a instituição do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional², que envolveu representação de trabalhadores e estudantes, público beneficiário da Bolsa Formação, porém, seu funcionamento não foi efetivo. Na terceira reunião do Fórum, Fasolo (2018) relata que representantes dos trabalhadores registraram a demanda de aproximação com a Setec, a fim de participar mais ativamente do Pronatec. De fato, aconteceu reunião em dezembro de 2015 entre Setec,

² I - Ministérios signatários da Lei n. 12.513/2011, que instituiu o Pronatec; II - Ministérios edemais órgãos da Administração Pública Federal signatários de Acordo de Cooperação Técnica para adesão ao Pronatec; III - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação; IV - Fórum Nacional de Secretários Estaduais do Trabalho; V - Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Ciência, Tecnologia e Inovação; VI - Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social; VII - Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação; VIII - União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação; IX - Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica - CONIF; X - Conselho Nacional de Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais - CONDETUF; XI - SENAI ; XII - SENAC; XIII - SENAR; XIV - SENAT; XV - Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; XVI - Central Única dos Trabalhadores; XVII - Força Sindical; XVIII - União Geral dos Trabalhadores; XIX - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil; XX - Nova Central Sindical de Trabalhadores; XXI - União Nacional dos Estudantes; e XXII - União Brasileira de Estudantes Secundaristas.

representantes do MTE, MDS, Central Única dos Trabalhadores (CUT), Força Sindical, União Geral dos Trabalhadores (UGT), Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil (CTB), Nova Central Sindical e Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB, mas sem resultados concretos, visto que a essa altura o recurso destinado ao Pronatec havia sido reduzido, sendo suficiente apenas para manter aquelas vagas que já estavam contratadas. Por outro lado, a Setec disponibilizou um canal de comunicação com a sociedade, como o Fale Conosco (0800 ou campo no site do MEC) para reclamações e denúncias.

O contexto de criação do Pronatec foi marcado por dois grandes fatores: a gestão da educação profissional era dividida entre vários ministérios, sem direcionamento claro, com sobreposições e sem avaliação de seus resultados. Além disso, muitas instituições não tinham experiência com educação profissional. O outro fator foi a percepção de que faltavam profissionais qualificados para atender às necessidades do setor produtivo. Portanto, era necessária uma política efetiva de educação profissional que sustentasse o desenvolvimento econômico brasileiro. A Setec, como consequência desse quadro, tinha o desafio de coordenar e imprimir coerência à política de educação profissional e produzir resultados concretos.

A Setec possuía atributos e competências que a qualificavam como metalíder. Os entrevistados convergiram ao relatar alta capacidade de coordenação do MEC. O ministério soube compor os interesses e objetivos dos atores participantes da Bolsa Formação alinhados aos do Pronatec.

Eu considero como um dos dos principais pontos positivos o Pronatec foi a capacidade de articular um grande volume de parceiros ofertantes, um grande volume de parceiros, demandantes, essa capacidade de orquestrar todos esses, essas pessoas (Entrevistado FM).

A Setec que sempre teve o protagonismo aí da da política, né? (Entrevistado FM).

A capacidade de colaborar é central para o metalíder. Um entrevistado afirmou que a capacidade e prontidão de escutar conquistaram os atores ofertantes. Já outro entrevistado relatou que eles tinham canal de comunicação direto com a Setec, que estavam sempre prontos para cooperar. Portanto, pode-se depreender disso que a Setec estava disponível para ouvir, discutir e incorporar sugestões dos parceiros. Outros atributos mencionados na pesquisa e relacionados à qualidade de metalíder foram responsividade, resolutividade diante dos problemas, posse de visão sistêmica da rede, flexibilidade na condução dos projetos, sensibilidade em relação às dificuldades das redes ofertantes. A postura cooperativa, a prontidão para resolução dos problemas e atendimento às demandas dos parceiros, interação contínua terminaram por criar engajamento entre os atores demandantes e ofertantes, segundo um dos

entrevistados. Com exceção de um entrevistado, os demais destacaram que os atores demandantes e ofertantes se sentiam parte dos processos da rede de governança.

O governo sempre foi muito aberto a escutar. Lógico a definir aí, qual a melhor estratégia que eles estariam adotando, então a gestão do Pronatec como um todo sempre ouviu os parceiros ofertantes e o Senai sempre foi muito ouvido (entrevistado FM).

Então assim eles realmente se disponibilizaram a construir junto com a gente. Essa demanda gigantesca do estado do Piauí. E foi onde deu muito certo. A gente tinha muitos encontros online e esses eu lembro muito fortemente em todo o processo de pactuação conduzido pela coordenação do Pronatec, seja na época de repasse financeiro, seja na época de pactuação de vagas (Entrevistada VV).

Pontos positivos, primeiro alta disponibilidade. A Setec sempre estava disponível para nos receber para nos atender para conversar. Para entender o que estava acontecendo? É transparência. Não adianta estar disponível, mas as coisas não aconteceram com transparência, então sempre houve muita transparência no lidar com as situações e até em respeito, à legislação vigente do programa, então isso sempre foi muito bacana da parte da Setec. Acho que assim o principal, que é um resultado da disponibilidade com a transparência que é a busca por resultado. Não adianta tão somente estar disponível, ser transparente, mas as coisas ficarem paradas. Então, em vamos dizer assim, por 95% das vezes, houve uma boa vontade muito grande em ter o resultado, em resolver (Entrevistado V).

E esse processo de comunicação, de diálogo para mim e de acesso era o maior ponto positivo da Setec. Acho que mesmo grupo, sendo bem pequenininho e a gente pegou vários grupos, né? De trabalho, a gente sabia como conseguia rodar desde o processo de pactuação até o processo de execução e de financiamento realmente das vagas para que o recurso não fique parado (Entrevistada VV).

O engajamento, ele estava muito mais ali intrínseco na busca para resolver coisas, resolver problemas (Entrevistado V).

Com base na classificação de Torfing *et al.* (2012), a Setec exerceu metagovernança dos tipos facilitação e gerenciamento.

As estratégias de metagovernança facilitação voltam-se para implementação de medidas que propiciem o funcionamento efetivo e fluido da rede de governança. Por exemplo, definição clara de objetivos da rede, definição de base legal e normativa, recursos financeiros, escolha dos participantes, construção de narrativas e valores balizadores do comportamento dos atores.

Percebe-se a atuação do MEC como papel de metalíder facilitador já na formulação do Pronatec. De acordo com Torfing *et al.* (2012), esse papel de facilitação é feito sem contato direto com a rede de governança, seria uma metagovernança indireta. No caso da Setec,

percebe-se que algumas tarefas de facilitação foram realmente executadas apenas pela Setec e outras foram implementadas a partir do diálogo com os atores envolvidos.

A Setec esteve à frente do desenho do Programa, formalizado pela Lei 12.513/2011. Os dados da entrevista não deixaram claro em que medida o MDS e o MTE atuaram na formulação do Projeto de Lei nº 1.209/2011 (Brasil, 2011f), que deu origem à Lei nº 12.513/2011. Os entrevistados da pesquisa que atuaram na Setec não trabalharam na fase inicial de formulação do Pronatec, então não conseguiram informar detalhes sobre esse momento. O entrevistado do MTE não soube dizer se os seus superiores participaram dessa fase inicial. Os entrevistados representantes dos atores ofertantes e do MDIC disseram que não participaram. O entrevistado do MDS explicou que um dos motivadores do Programa foi o objetivo de inclusão produtiva do público beneficiário daquela pasta, mas não especificou se o MDS discutiu o desenho do Pronatec.

A Lei nº 12.513/2011 (Brasil, 2011c) já definiu atores ou tipos de atores elegíveis para participar da rede ofertante: rede federal e estaduais de educação profissional e tecnológica e Serviço Nacional de Aprendizagem. Em 2013, a Lei nº 12.513/2011 foi alterada e uma dessas alterações foi a inclusão de instituições privadas como instituições ofertantes. Como uma forma de facilitar as ações dos atores, a Lei nº 12.513/2011 dispensou a exigência da realização de convênio ou instrumento similar para repasse de recursos às redes públicas e ao SNA, na perspectiva de acelerar os processos necessários para a oferta de cursos. Os objetivos do Programa e também da Bolsa Formação como uma de suas linhas de ação, estavam bem claros na lei, o que facilitou as bases do diálogo e o alinhamento dos objetivos institucionais dos atores envolvidos na Bolsa Formação.

A concepção de EPT que foi construída ao longo do governo Lula, embora com algumas inconsistências, estava calcada no compromisso com formação integral do indivíduo para se tornar cidadão autônomo e crítico, apto a se inserir no mundo do trabalho. Para essa perspectiva a articulação entre educação profissional e educação básica é fundamental. Um dos entrevistados ressaltou que devido à perspectiva dominante à época, a ideia de implementação de um programa com a oferta massiva de cursos de qualificação profissional enfrentou resistência dentro do MEC. Por outro lado, havia razões para quebrar esse bloqueio. Uma entrevistada explicou que a qualificação profissional era vista como um ponto de partida na construção de uma trajetória de formação profissional. Havia também questões objetivas da necessidade do indivíduo de se inserir no mercado de trabalho no curto prazo, o que não seria possível no caso de um curso de qualificação profissional articulado à educação básica e menos ainda no caso de curso técnico.

Quando se analisa a exposição de motivos do PL nº 1.209/2011 (Brasil, 2011f), percebe-se o esforço da Setec/MEC manter o Programa alinhado à concepção de EPT que vá além da preparação imediata para uma ocupação no mercado de trabalho. Nesse sentido alguns trechos da exposição de motivos chamam atenção:

A educação básica integrada à educação profissional representa uma perspectiva concreta de inserção no mercado de trabalho, além de reforçar o vínculo entre escola e profissão [...] a combinação da formação geral, científica e cultural com a formação profissional dos educandos é essencial para o aumento da escolaridade do trabalhador, o que permite a ruptura com um modelo mecanicista voltado apenas à capacitação de mão-de-obra para postos de trabalho pré-definidos (Brasil, 2011f).

Na exposição de motivos também se defende a oferta de cursos de qualificação mais densos, ou seja, com um perfil profissional mais amplo, daí a obrigatoriedade da carga horária mínima de 160h para os cursos. Além disso, as instituições de EPT deveriam prever que o curso de qualificação profissional a ser ofertado teria que fazer parte de um itinerário formativo (outros cursos de qualificação profissional afins ou curso técnico), de modo que o trabalhador pudesse ampliar sua formação profissional. Essa ideia foi transposta para as portarias regulamentadoras da Bolsa Formação, contudo, a Setec não induziu instituições a ofertarem cursos dentro de um itinerário formativo e nem fez um acompanhamento sistemático junto àquelas que ofertaram por iniciativa própria. Trata-se de um esforço pedagógico e organizacional extra à simples oferta de cursos.

Algumas entrevistadas explicaram que iniciativas que estimulassem a oferta de itinerários formativos estavam previstas, contudo as circunstâncias políticas atrapalharam o avanço desse projeto. Vê-se assim que, mesmo diante de uma propensão própria, a Setec, e o MEC, como agentes de metagovernança, não conseguiram impor unilateralmente suas visões, tanto restritos pela realidade do seu público quanto, provavelmente, por posições diversas dos outros participantes da rede. Construir a cooperação possível mostrou-se como o caminho seguido.

Durante a implementação do Programa, a Setec amplia as estratégias de metagovernança facilitadora executadas em colaboração com os atores demandantes e ofertantes. Nesse aspecto, o MEC se afastou da noção de metagovernança facilitadora, no que diz respeito ao metalíder dispensar a interação com a rede de governança.

Especialmente em 2011, 2012 e 2013, a Setec se dedicou a ações de sensibilização sobre a relevância do Pronatec em diversos espaços para conquistar e engajar apoiadores e parceiros ofertantes e demandantes. Gestores da Setec participaram de audiências no Congresso Nacional no período de tramitação da lei, viajaram para os estados para explicar a lógica e o

funcionamento da Bolsa Formação, reuniram-se com os ministérios interessados. Uma entrevistada comentou:

Nos primeiros 3 anos de programa, foi um trabalho muito esgotante inclusive os gestores ficavam à frente porque era um papel de conscientizar que não era um programa político, era um programa social. Ele tinha que ser respeitado com as bases que tinham sido desenhadas e coordenador dele era o MEC (Entrevistada FMa).

As sucessivas portarias que regulamentaram o Pronatec resultaram da prática de funcionamento da Bolsa Formação e sempre em diálogo com os parceiros. A operação do Programa, portanto, foi continuamente sendo reformulada, com base no aprendizado decorrente da sua execução.

Paralelamente às ações de facilitação da rede de governança da Bolsa Formação, a Setec também metaliderava gerencialmente. Retomando-se a ideia de metagovernança gerencial, suas estratégias incluem reduzir as tensões e equacionar conflitos na rede, conferir ou destituir poderes a atores, prover recursos materiais e imateriais aos participantes da rede e circular informações.

No início da implementação da Bolsa Formação (2011–2013), os atores ofertantes tinham grande poder de definição dos cursos que seriam ofertados, o que os implementadores do Programa chamam uma abordagem “ofertista” da oferta de cursos. A definição dos cursos se baseava na lista de cursos que as instituições já ofertavam usualmente e não na demanda da sociedade e do setor produtivo local. Diante dessa situação, a Setec aprimorou os termos da pactuação, dando maior poder de decisão ao ator demandante. Os atores demandantes preparavam o mapa de demandas, que, no momento da pactuação, era apresentado ao ator ofertante que informava os cursos que ele tinha condições de ofertar. Os atores demandantes mais atuantes já dialogavam com os atores ofertantes para definição dos cursos e elaboravam o mapa de demandas já negociado e o apresentava na pactuação apenas para formalizar o processo. Essa negociação prévia à pactuação dava celeridade ao processo, porque o demandante já se informava se o ofertante tinha capacidade de ofertar os cursos que ele desejava. A Setec tinha ciência desse procedimento e incentivava esse diálogo. Um entrevistado pondera que “o amadurecimento do programa como política pública passou também pelos demandantes articularem muito com as redes (ofertantes)” .

Os entrevistados afirmaram a existência de disputas por vagas, mas nada que atrapalhasse o funcionamento da Bolsa Formação. Na visão de um entrevistado, dois fatores contribuíram para isso: havia um grande volume de vagas disponíveis, de recurso financeiro e as redes também tinham limites na sua capacidade de ofertar cursos.

E aí eu acho que é essa disputa, ela não chegou a causar um tipo transtorno que eu tenho percebido em função disso. Nós temos muitas vagas. Talvez se a gente tivesse um programa com a pactuação funcionando muito bem para fazer poucas vagas por ano, a gente tivesse esse gargalo que está comentando (Entrevistado CA).

Então chega uma hora que por mais que a gente tenha, que seja extensionista e tem uma carga horária extra, ela é finita. Tem um teto de carga horária para o sistema S. Tem um teto de capacidade, então a gente chegou muito próximo (Entrevistado CA).

E sob a ótica dos demandantes, a demanda desses órgãos eram complementares. O MDS tinha a demanda de público (beneficiários do Bolsa Família) e o MDIC tinha demanda de cursos para preencher determinadas ocupações. Assim o MDS, que tinha maior facilidade de alcançar público da Bolsa Formação em função dos CRAS, permitia “encher as turmas de cursos solicitadas pelo MDIC”.

Ainda em relação às disputas de vagas, uma entrevistada observou que as redes públicas reclamavam que o Senai e Senac obtinham o maior número de vagas de cursos. Ela explica que não havia essa preferência, a razão disso era que os demandantes escolhiam esses ofertantes pela facilidade e agilidade da organização dos cursos.

A maior queixa, por exemplo, era das redes estaduais e das redes federais públicas porque dava tantas vagas do sistema S, quando eles é que deveriam ser prioritários. Mas não havia essa priorização. Era a capacidade de oferta, né? (Entrevistada)

Mas a gente entende a escolha do demandante claro, porque sim, para uma instituição pública executar um programa com Pronatec, ela precisa pagar um processo de licitação, ela precisa contratar. Ela é sujeita à lei. Então, muito engessadas. Então, o que o sistema ofertaria logo ali em três meses, a Rede federal demoraria um ano, por exemplo (EntrevistadaVV).

A abordagem de coordenação da Setec dava grande autonomia aos atores demandantes também no estabelecimento de parcerias e no diálogo com os parceiros ofertantes.

Em relação à provisão de recursos, podem-se identificar algumas medidas empreendidas pelo MEC que subsidiavam a tarefa dos parceiros demandantes de escolher os cursos. A primeira delas foi a elaboração do guia Pronatec: trata-se de uma relação de cursos de qualificação profissional com informações de carga horária, escolaridade mínima para cursar e descrição sucinta do perfil profissional. Essa relação foi construída em colaboração com os ofertantes e demandantes e foi continuamente atualizada. O objetivo do guia era ordenar a oferta de qualificação profissional, no âmbito da Bolsa Formação na medida que apenas os cursos constantes do Guia poderiam ser financiados.

A respeito do Guia Pronatec, um entrevistado explica que inicialmente os ministérios sugeriam cursos com carga horária muito pequena e aos poucos foram assimilando a ideia (defendida pela Setec) de que os cursos deveriam ter no mínimo 160 horas, para prover uma formação mínima aos estudantes trabalhadores.

A Setec atualizou o Catálogo Nacional dos Cursos Técnicos (CNCT) em 2012 e 2014. O CNCT continha, à época, relação de mais de 200 cursos técnicos, com dados sobre carga horária, perfil profissional, infraestrutura entre outras informações importantes que caracterizam o curso técnico. O objetivo do CNCT é estabelecer um patamar mínimo de qualidade para a oferta do curso e sua observância é mandatória. O Guia e o CNCT também apoiavam o trabalho das instituições ofertantes, visto que trazem orientações para a construção do currículo dos cursos.

Outra iniciativa da Setec para apoiar os demandantes foi a decisão de encomendar ao Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE) o projeto Mapa da EPT (inclusive com o desenvolvimento de uma plataforma tecnológica) que tinha o propósito de identificar a demanda atual e futura por profissionais do nível técnico e os cursos que poderiam atendê-la. O CGEE executou a primeira parte do projeto entre 2014 e 2015 e a segunda etapa iniciou em 2017, com o fim de desenvolver a plataforma. Essa ação terminou por não beneficiar o Pronatec, mas demonstra a iniciativa do MEC de apoiar os parceiros e também de procurar equacionar um problema que foi detectado nos primeiros anos da Bolsa Formação, que foi o fato de os cursos ofertados não estarem alinhados com a demanda dos setores produtivos e, portanto, dificultarem a inserção produtiva dos egressos dos cursos (Centro de Gestão e Estudos Estratégicos – CGEE, 2017).

A Setec contratou uma segunda consultoria para analisar o processo de pactuação de vagas, apontando pontos de atenção e possibilidades de aprimoramento, com base nas opiniões dos atores ofertantes e demandantes (Brasil, 2016).

A Setec contribuiu para a elaboração do Caderno de Estudos – Desenvolvimento em Debate nº 4, publicação do MDS. Por meio desse Caderno, a Secretaria faz uma descrição da Bolsa Formação, um balanço dos resultados do PRONATEC entre 2011 e 2014 e apresenta os desafios para o período de 2015 a 2018.

A percepção dos entrevistados coincide no que se refere à capacidade de a Setec articular os atores demandantes e ofertantes. Para a pactuação de vagas, o MEC inicialmente fez reuniões amplas com todos os atores ofertantes e demandantes em Brasília. O MEC reuniu-se com os atores à medida que precisava, seja por reuniões menores ou vídeo conferência. Seus representantes também viajaram aos estados para fazer articulação entre os demandantes e

ofertantes locais para acompanhar localmente o planejamento e a execução da oferta nas redes ofertantes.

A Setec interagiu continuamente com os parceiros, não apenas durante o processo de pactuação de vagas – que inicialmente foi uma vez ao ano e a partir de 2015 ocorreu duas vezes ao ano. Além das iniciativas já descritas aqui, o MEC acompanhava junto aos ministérios os avanços e problemas da implementação do Programa e respondia às consultas das redes ofertantes de educação profissional. A colaboração entre o MEC e os demais atores se estendiam à busca de soluções dos problemas da implementação. Um entrevistado relata as reuniões com a Setec para identificar problemas com o Sistec e com a área de normas da Secretaria para elaboração conjunta de respostas às dúvidas dos cidadãos encaminhadas pelo canal Fale Conosco do MEC.

É primeiro que é uma via, não pode ser uma via de mão única. A construção tem que ser colaborativa. A execução tem que ser colaborativa, cada um com seus papéis, claro, né? Mas nunca é estanque. As próprias equipes do Senac, as próprias equipes da Setec de linhas de trabalho. Por exemplo, o pessoal do fale conosco, que é uma equipe da parte de atendimento. Quantas vezes a gente conversava com a Setec para alinhar as respostas que eles davam para evitar o entendimento dubio, para evitar, até que o aluno pegasse aquilo e usasse a favor dele em um processo judicial (Entrevistado V).

Em função do quadro técnico enxuto, a Setec também contou com profissionais da Rede Federal para realizar visitas *in loco* para supervisão, e para negociações com os atores locais.

O metalíder influencia e direciona a rede de governança de modo a alcançar os interesses dele. A Setec por ter a visão sistêmica da Bolsa Formação, coordenou as ofertas para que houvesse uma democratização e interiorização da oferta de educação profissional, buscou formas de garantir que a oferta de cursos fosse de qualidade e estivesse alinhada à demanda do setor produtivo, de modo a aumentar as chances dos egressos da Bolsa Formação se inserirem no mercado de trabalho. A preocupação com a qualidade dos cursos, com a transparência das ações, com a permanência dos estudantes, com o acompanhamento dos estudantes está evidente nas normas relativas à Bolsa Formação. Na Portaria MEC nº 817/2015 (Brasil, 2015) a lista de competências dos atores ofertantes possui 36 itens, há uma série de dispositivos que criam obrigações para os ofertantes a fim de assegurar qualidade dos cursos. Embora discutidas com os atores parceiros, as portarias regulamentadoras da Bolsa Formação refletem os objetivos da Setec.

Os participantes das entrevistas não fizeram comentários a respeito de eventual excesso de regras, que poderia ser percebida como tolhimento de autonomia, em especial pelos atores

ofertantes. Pelo contrário, um entrevistado destacou que as regras e critérios eram objetivos, claros, conhecidos de todos.

Era muito difícil você ter alunos fantasmas, coisas assim, porque tinha muitos atores envolvidos e era muito fácil conferir as regras, as regras eram a partir de critérios objetivos (Entrevistado FM).

Uma crítica feita por um dos entrevistados se refere ao fato de a Setec/MEC ter focado em aspectos operacionais da Bolsa Formação e diversificado muito a oferta e ter deixado em segundo plano questões estratégicas.

À época a gestão do MEC sempre quis centralizar mesmo a questão de tecnologia, porque se ele estava trabalhando com as principais redes de educação e poderia delegar são redes com história, né? Instituto Federal, sistema S. Delegar mais a responsabilidade do que ele ficar responsável por todos os registros (Entrevistado FM).

Chegou a ter um volume tão grande de parceiros demandantes e de modelos de programa que o MEC começou a não ter tempo de fazer atribuição dele, que é supervisionar e avaliar (Entrevistado FM).

Era tanto, tanto tipo de programa ... eram tantos programas que a Setec não tinha pessoal para avaliar a qualidade da oferta e e o alinhamento dessa oferta com demanda que é o papel fundamental (Entrevistado FM).

É, é como ela começou a ser muito operacional. Ela perdeu a estratégia (Entrevistado FM).

Outra entrevistada comentou também a respeito da diversidade de oferta:

Não era a diversidade da oferta que era cerne principal, o cerne principal era democratização da educação profissionais dessa pessoa no mercado. Isso não se. Não, que traduz, em diversidade da oferta. A oferta traduz em efetividade. E aí a efetividade era quase impossível de estabelecer porque era muito espalhado, eram muito muitos professores, muitas pessoas, muitos espalhado. E a gente não teve esse controle qualitativo e coisas que não tem um controle para qualitativo, porque eu disse é que é a maior dificuldade. Era a maior dificuldade do programa. Eu não tenho controle qualificativo hoje, eu não sei se o técnico de informática e o técnico em x era efetivo. Como eu não sei, olha que legal, ano que vem vai deixar ofertar o mesmo jeito. Aí é o que vem, eu não vou saber. Que foi efetivo também. Eu sei que teve muita adesão, né? (Entrevistada FMA).

É importante também destacar que em uma política pública, a concepção do problema é um ponto elementar. Um aspecto da Bolsa Formação sempre criticado foi que a Setec/MEC priorizou a oferta de cursos de qualificação profissional em detrimento de cursos técnicos.

No Pronatec, assim como na educação profissional como um todo no âmbito do MEC e outras instâncias, há uma disputa entre as duas visões da EPT: uma percepção que se foca nas demandas imediatas do mercado e outra como formação integral – em sintonia com o mundo

do trabalho, que forma para o mundo do trabalho, mas que também enfatiza o desenvolvimento pessoal e cidadão do sujeito.

A exposição de motivos da Lei que criou o Pronatec trouxe como objetivo central a oferta de oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e jovens estudantes, criando dessa forma condições propícias para sua inserção produtiva e enfrentando o obstáculo ao crescimento econômico, que é a falta de mão de obra qualificada. Ao mesmo tempo, enfatiza a importância da integração da educação básica com a educação profissional, provendo uma formação integral que rompe com a ideia tecnicista de preparar o trabalhador apenas para uma ocupação específica. O Pronatec é, portanto, um programa focado na inserção produtiva e na formação profissional.

De fato, na fase de formulação do Pronatec, a Setec/MEC tinha o propósito de induzir a oferta de cursos mais densos e articulados dentro de itinerários formativos, como mostra a exposição de motivos da Lei do Pronatec, contudo não houve medidas indutoras durante a implementação. A Setec/MEC assumiu a tarefa de tentar equilibrar essas duas visões na Bolsa Formação, lembrando que os atores demandantes tinham grande preocupação na inserção produtiva do público de suas políticas, portanto, suas solicitações focaram em cursos de qualificação profissional.

Pode-se apontar duas possibilidades de dar um tom educacional à oferta da qualificação profissional: a busca pela qualidade e a oferta de cursos de qualificação dentro de um itinerário formativo. Em relação à primeira possibilidade, a Setec/MEC tomou algumas providências. Apenas instituições ofertantes de EPT participaram da Bolsa Formação, afastando o risco de instituições sem tradição com a educação profissional ofertassem cursos, o que foi uma das críticas aos anteriores PLANFOR e PNQ. Além disso, as instituições deveriam ofertar cursos de qualificação profissional com carga horária mínima de 160 horas para poderem ser financiados pela Bolsa Formação. Como as instituições de ensino têm liberdade de ofertar cursos de qualificação profissional com a carga horária que desejarem, a carga horária mínima destinou-se a restringir a oferta aos cursos com perfis profissionais mais amplos, que permitam ao trabalhador uma inserção mais qualificada no mercado. A versão de 2016 do Guia Pronatec de Cursos de Qualificação Profissional possuía 646 cursos, cada um deles com informações sobre o perfil profissional de conclusão, carga horária, escolaridade mínima e ocupações constantes da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

Uma possibilidade de ampliar as possibilidades de uma formação profissional mais ampla e densa seria ofertar o curso de qualificação profissional dentro de um itinerário formativo. Isso significa que a instituição de ensino ofertaria cursos de qualificação profissional

afins, previstos no currículo de um curso técnico. O trabalhador poderia fazer cursos de qualificação, na medida de suas condições, e até completar um curso técnico. Isso ampliaria o rol de competências do trabalhador, melhorando sua perspectiva de inserção produtiva e também de permanência no mundo do trabalho.

Vale ressaltar que ao se analisarem o número de matrículas, os números dos cursos de qualificação profissional são superiores aos dos cursos técnicos. Contudo, quando se leva em conta a carga horária dos cursos, e, portanto, o recurso aplicado, a Bolsa Formação investiu mais recursos financeiros em cursos técnicos.

A Bolsa Formação/Pronatec deu visibilidade e fortaleceu a educação profissional institucionalmente tanto no nível federal quanto no subnacional. A interiorização da oferta, ao alcançar 4.596 municípios (Dias, 2019), permitiu também a ampliação da visibilidade da educação profissional na própria sociedade. Esse é um movimento necessário para gerar demanda social junto ao poder público. É comum relatos de desconhecimento da oferta gratuita de cursos de EPT na Rede Federal, por exemplo.

Em 2016, após o impeachment da presidenta Dilma, houve uma redução da capacidade de articulação da Setec e os recursos para a Bolsa Formação se reduziram sensivelmente. A Lei nº 12.513/2011 e a portaria relativa ao Pronatec permaneceram vigentes e fundamentando o fomento a cursos de educação profissional. O governo Temer lançou o programa Mediotec, baseado nas normas do Pronatec, para fomentar o curso técnico concomitante ao ensino médio regular. Posteriormente no governo Bolsonaro, as iniciativas de fomento a cursos de educação profissional foram pontuais e utilizavam recursos que já haviam sido transferidos do Governo Federal para os estados nas gestões passadas e que não haviam sido utilizados. O Governo Federal não alocou recursos novos para a expansão de matrículas de educação profissional.

No atual governo Lula, a Setec continua utilizando a Lei nº 12.513/2011 como base legal para o fomento de cursos de educação profissional. Não há previsão de um retorno do Pronatec ou de um programa similar. A opção da atual gestão da Setec/MEC é expandir a oferta de educação profissional por meio da criação de unidades de ensino no âmbito da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica e não de financiamento de cursos aproveitando a capacidade instalada das instituições de ensino existentes e o aprendizado de articulação em rede conquistado no passado.

5 CONCLUSÃO

Este trabalho descreveu e analisou as ações da Setec/MEC na coordenação dos atores que implementaram a Bolsa Formação/Pronatec, e para isso se utilizou da perspectiva teórica da governança interativa. De fato, o Pronatec e especificamente, a Bolsa Formação, podem ser compreendidos como uma rede de governança do tipo interativa, pois se trata de diversos atores sem subordinação hierárquica e com objetivos comuns e compartilhados. Dentro da rede também se constatou que a Setec/MEC teve papel de metalíder devido às seguintes razões: legitimidade legal, interesse, capacidade de discussão, capacidade técnica, recursos financeiros e apoio da Presidência da República.

O bom funcionamento de uma rede de governança em EPT apresenta desafios. Atores e unidades demandantes, atores ofertantes e Setec tinham interesses próprios e precisavam ajustá-los ao objetivo coletivo. Cada um precisava cumprir seus papéis para a operação adequada da Bolsa Formação, portanto, colocando-se em uma relação de interdependência.

A pesquisa, a partir da análise da literatura, de documentos e também entrevistas com atores atuantes na Bolsa Formação, conseguiu compreender em maior profundidade a natureza do processo de governança interativa e o papel de metaliderança da Setec/MEC. Os ministérios demandantes, as instituições ofertantes e a Setec/MEC interagiram para expandir, democratizar e interiorizar a oferta de cursos de educação profissional. São órgãos e instituições autônomas, sem relação de hierarquia entre eles, que aprenderam a dialogar, a alinhar seus interesses e reunir seus recursos, a fim de alcançar um objetivo comum.

No que diz respeito aos atores demandantes, basicamente os diversos ministérios que integraram a Bolsa Formação, os níveis de interação, engajamento, confiança eram variados. O MDS, MDIC, MT E se destacaram quanto a esses quesitos, contudo outros ministérios tiveram relação pontual com a Setec/MEC e sem tanto comprometimento com os objetivos da Bolsa Formação. A rede de governança da Bolsa Formação, portanto, foi heterogênea, a depender do ator em questão.

Na busca das metas estabelecidas, o Pronatec precisou contar também com a participação de atores não governamentais, pois as redes ofertantes públicas federal e estaduais não possuíam capacidade instalada para alcançar o número de matrículas pretendidas. É preciso lembrar que as instituições de ensino precisavam ofertar os cursos financiados pela Bolsa Formação agregando-os àqueles que estavam em sua oferta regular, isto é, expandindo a oferta. Os SNA foram incluídos no escopo por serem instituições de referência e por sua elevada

capilaridade. Posteriormente, a Bolsa Formação incorporou também instituições privadas de ensino superior e escolas técnicas privadas na oferta de cursos técnicos.

No que se refere ao papel da Setec como metalíder na Bolsa Formação, observam-se dois padrões de atuação. O primeiro em relação às instituições privadas de ensino superior e de escolas técnicas privadas, com as quais a relação tinha um aspecto mais “hierárquico” que se materializava por meio dos editais Sisutec. O segundo padrão, no qual este trabalho focou-se, diz respeito à interação entre a Setec e as instituições da Rede Federal e das redes públicas estaduais, distrital e municipais e os SNA.

O desenho da Bolsa Formação, com as figuras de atores demandantes e ofertantes, foi um formato inovador de implementação à época. Fez com que diferentes órgãos de governo, no nível federal e subnacional, e instituições de ensino dialogassem entre si e trabalhassem em rede sob a coordenação da Setec/MEC. No nível federal, a Secretaria se aproximou das instituições do SNA e das redes estaduais de ensino. No nível local, as redes estaduais de ensino aproximaram-se dos demais ofertantes de educação profissional, seja da Rede Federal ou das instituições dos SNA.

Nesse quadro, o papel de metaliderança da Setec/MEC foi central para facilitar todo o processo de interação. Primeiramente foi necessário que todos os ministérios e instituições ofertantes entendessem o modelo de funcionamento da Bolsa Formação. A Setec produziu normas, com base em trabalho coletivo, que regulamentavam o funcionamento dela. A Secretaria também coordenou todo o processo de pactuação de vagas, apoiando, esclarecendo dúvidas, apresentando soluções para os atores demandantes e ofertantes. Atuou também no equilíbrio entre os atores, ao fortalecer os demandantes na escolha dos cursos, mitigando a tendência das instituições ofertantes de imporem cursos que já faziam parte de sua oferta regular.

A Bolsa Formação mostrou que é possível a implementação de uma iniciativa descentralizada, com uma coordenação atuante, facilitadora dos papéis dos atores componentes da rede de governança. E isso com resolutividade, transparência e decisões coletivas. Esse papel de coordenação nacional da Setec/MEC foi necessário para que políticas públicas avançassem, já que não bastava repassar recursos para os entes subnacionais, sendo necessário também diálogo constante para mantê-los engajados.

As perspectivas da governança interativa e da metagovernança se mostraram adequadas para analisar a composição de atores que implementaram a Bolsa Formação e sua forma de ação e interação. Dessa forma, esse trabalho contribuiu para validar a importância da perspectiva da governança interativa para compreender fenômenos que envolvem atores governamentais de

vários níveis de governo e não governamentais na produção de uma política pública ampla, complexa e que movimenta volume muito grande de recursos.

A EPT tem uma longa e rica trajetória, a qual desembocou numa política ampla que foi o Pronatec. Já havia redes de oferta e reflexão sobre a política, além de uma visão própria dentro do MEC (a EPT também como formação humana e cidadã), o que permitiu a implementação da política em rede com o protagonismo da Setec/MEC.

Usualmente, as avaliações sobre o Pronatec focam-se principalmente nos resultados imediatos em termos de inserção no mercado de trabalho, e não nos impactos mais amplos e difusos relacionados aos indivíduos como o retorno à escola, potencialização da autoestima e autoconfiança, além de novas oportunidades de trabalho e renda criados no médio e longo prazo.

É verdade também que esses impactos poderiam ter sido mais robustos, caso a Setec, desde o início da implementação da Bolsa Formação, tivesse executado ações indutoras para que os atores ofertantes se estruturassem de tal forma que oferecessem não apenas o curso requerido pelo demandante, mas sim um itinerário formativo vinculado a esse curso e possibilidade de elevação de escolaridade para aqueles que tivessem educação básica completa.

Um outro aspecto, já em relação à inserção dos egressos no mercado de trabalho, que precisa ser assinalado é que a Setec/MEC não monitorou a efetividade dos cursos que estavam sendo ofertados. Se esses cursos estavam sintonizados com a vocação econômica da região, com as demandas do setor produtivo. É certo que esse alinhamento entre a oferta de cursos e demanda do setor produtivo era uma premissa do desenho da Bolsa Formação e constituía responsabilidade dos atores demandantes. Mas como já pontuado a rede de governança da Bolsa Formação foi heterogênea, alguns atores demandantes verificavam localmente as necessidades do setor produtivo para definir os cursos, outros indicavam cursos que entendiam ser necessários, sem evidências claras. Era, portanto, necessário esse monitoramento da oferta de cursos para ajustar a pactuação de vagas entre demandantes e ofertantes.

Quanto a esta pesquisa, ela mostra os ganhos em se buscar compreender as ações do poder público a partir da visão da governança interativa e da metagovernança, imbricada necessariamente com atuação de atores de campos diversos, governamentais e não governamentais. A governança interativa e a metagovernança tanto lidam com problemas complexos típicos da atualidade quanto se coadunam com as formas de legitimidade democrática. Compreender como uma política pública complexa como essa pode funcionar, em que pese seus problemas e limitações, configura um avanço importante para a prática da

administração pública e também para o progresso do conhecimento em si, objeto da atividade acadêmica.

Considerando as contribuições para o campo da política pública de educação e de outros campos, um aprendizado da experiência da Bolsa Formação/Pronatec foi a possibilidade de uma política coordenada por um ministério ser implementada de forma coletiva e descentralizada. A implementação pode ser resultado da negociação entre atores em torno de um objetivo comum. Essa interação quando adequadamente conduzida gera resultados positivos para todos os envolvidos. Outro aspecto que chama atenção é a importância de haver um metalíder nesse arranjo de atores, que seja aberto às contribuições e disponível para facilitar o trabalho da rede de governança.

O aprendizado organizacional decorrente da Bolsa Formação para a Setec também foi relevante. A Secretaria precisou superar uma forma de trabalho isolada e relacionar-se com vários ministérios e secretarias estaduais de educação. De acordo com as entrevistas foi a oportunidade em que a Setec/MEC esteve mais próxima das secretarias estaduais. Esse relacionamento estreito gerou confiança e engajamento. Contudo, podemos dizer que o aprendizado organizacional ligado ao grupo específico de gestores identificados com o projeto político da época não permaneceu. Com a mudança de governo após o *impeachment* da presidente Dilma houve a substituição dos gestores da Setec por outros, o que implicou novamente em distanciamento entre a Setec e os demais atores, mostrando que é necessária uma atuação deliberada, intencional por parte da organização para engajar seus parceiros.

Na atual gestão da Setec existe a disposição de trabalhar de forma coletiva. A título de exemplo, a formulação da política nacional de educação profissional e tecnológica, tarefa imposta pela Lei nº 14.645/2023, envolverá ministérios, representações dos setores produtivos, representações das secretarias estaduais e municipais de educação, o que se mostra como um aprendizado derivado da experiência anterior do Bolsa Formação/Pronatec.

Contudo, ter boas intenções não é suficiente para obter bons resultados na produção da política públicas. Seria aconselhável que a Setec também avaliasse os acertos e erros de sua condução ao implementar iniciativas prévias como forma de se antecipar a problemas e acelerar o processo de desenho e implementação de sua política de EPT. Nessa via, este trabalho joga luz em alguns comportamentos que impulsionaram o engajamento dos atores demandantes e ofertantes da Bolsa Formação e equívocos que comprometeram a efetividade desse Programa.

REFERÊNCIAS

- ASSIS, S. M.; MEDEIROS NETA, O. M. Educação profissional no Brasil (1960–2010): uma história entre avanços e recuos. **Revista Tópicos Educacionais**, Recife, v. 21, n. 2, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22424>. Acesso em: 29 jan. 2024.
- AZEVEDO, L. A.; SHIROMA, E. O.; COAN, M. As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem? **Boletim Técnico do Senac**: a revista de educação profissional, Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, maio/ago. 2012. Disponível em: <https://www.bts.senac.br/bts/article/view/164/149>. Acesso em: 29 jan. 2024.
- BAPTISTA, T. W. F.; REZENDE, M. A ideia de ciclo na análise de políticas públicas. *In*: MATTOS, R. A.; BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. Rio de Janeiro: Editora UERJ, 2011. p. 138–172.
- BARBOSA FILHO, F. H.; PORTO, R.; LIBERATO, D. Pronatec e bolsa–formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2016, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: ANPEC, 2016.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2004.
- BEHELAINÉ, C.; CKAGNAZAROFF, I. Por que as avaliações vão para a gaveta?: uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais [...]**. Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.
- BEVIR, M. **Governance**: a very short introduction. Oxford: Oxford University Press, 2012.
- BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts and models of public policy making. Armonk: M. E. Sharpe, 2011.
- BRASIL. Decreto nº 2.208, de 17 de abril de 1997. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 42 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 18 abr. 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2208.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 jul. 2004a. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=DEC&numero=5154&ano=2004&ato=3f7kXQU5keRpWT7da>. Acesso em: 10 fev. 2024.
- BRASIL. Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006. Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos – PROEJA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5840.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.095, de 24 de abril de 2007. Estabelece diretrizes para o processo de integração de instituições federais de educação tecnológica, para fins de constituição dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFET, no âmbito da Rede Federal de Educação Tecnológica. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 abr. 2007a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6095.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.301, de 12 de dezembro de 2007. Institui o Sistema Escola Técnica Aberta do Brasil – e-Tec Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 dez. 2007b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6301.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011. Institui a Rede e-Tec Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7589.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Decreto nº 7.855, de 5 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 dez. 2012a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7855.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. **Exposição de Motivos nº 019/MEC/MTE/MF/MP/MDS, de 28 de abril de 2011**. Brasília, DF, 28 abr. 2011b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=864722&filename=MSC+112/2011+%3D%3E+PL+1209/2011. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971. Seção 1, p. 6377. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1970-1979/lei-5692-11-agosto-1971-357752-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Decreto nº 11.691, de 5 de setembro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Educação e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 set. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11691.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 dez. 2008.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111892.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 27 out. 2011c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.816, de 05 de junho de 2013. Altera as Leis nºs 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 jun. 2013a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112816.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.863, de 24 de setembro de 2013. Altera a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera as Leis nºs 11.526, de 4 de outubro de 2007, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, 11.892, de 29 de dezembro de 2008, 12.513, de 26 de outubro de 2011, 9.532, de 10 de dezembro de 1997, 91, de 28 de agosto de 1935, e 12.101, de 27 de novembro de 2009; revoga dispositivo da Lei nº 12.550, de 15 de dezembro de 2011; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 set. 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112863.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Medida Provisória (MPV) nº 593, de dezembro de 2012. Altera a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 dez. 2012b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/MPV/593.htm. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Medida Provisória nº 614, de 14 de maio de 2013. Altera a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; altera a Lei nº 11.526, de 4 de outubro de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 15 maio 2013c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/mpv/mpv614.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20N%C2%BA%20614%2C%20DE%2014%20DE%20MAIO%20DE%202013.&text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2012.772,2007%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Portaria MEC nº 185, de 12 de março de 2012. Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, nos termos da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 mar. 2012c. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1198/portaria-mec-n-185>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Portaria MEC nº 471, de 03 de junho de 2013. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional, previsto no Decreto nº 7.855, de 05 de dezembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 2013d. Seção 1, p. 11. Disponível em: https://www.semesp.org.br/wp-content/uploads/2013/06/porMEC_n471_03_06.pdf. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Portaria nº 817, de 13 de agosto de 2015. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 ago. 2015. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1773/portaria-mec-n-817#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20oferta%20da,07%20de%20mar%C3%A7o%20de%202013>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.568, de 03 de novembro de 2011. Aprova o Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada, elaborado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, disponibilizado no sítio eletrônico oficial do Ministério da Educação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 nov. 2011d. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1142/portaria-mec-n-1.568>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Portaria MEC nº 1.569, de 3 de novembro de 2011. Fixa diretrizes para execução da Bolsa Formação no âmbito do Programa Nacional e Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, nos termos da Lei nº 12513, de 26 de outubro de 2011 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 nov. 2011e. Disponível em: <http://www.abmes.org.br/public/legislacoes/detalhe/1143/portaria-mec-n-1.569>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Resolução CNE/CEB nº 6, de 20 de setembro de 2012. Define Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 set. 2012d. Seção 1, p. 22. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11663-rceb006-12-pdf&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. **Resolução CNE/CP nº 1, de 05 de janeiro de 2021**. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Profissional e Tecnológica. Brasília, DF, 5 jan. 2021. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=167931-rcp001-21&category_slug=janeiro-2021-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.209/2011**. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; altera as Leis nº 7.998, de

11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro–Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio; e nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior; e dá outras providências. Brasília, DF, 2011f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=500079&fichaAmigavel=nao#:~:text=PL%201209%2F2011%20Inteiro%20teor,Projeto%20de%20Lei&text=que%20disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Fundo,Superior%3B%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias..> Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. A bolsa–formação do Pronatec. *In*: BRASIL. Ministério da Educação. **Ações premiadas no 19º do Concurso Inovação na Gestão Pública Federal**. Brasília, DF: ENAP, 2014. p. 21–39.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Mediotec**. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=64871-guia-meiotec-2017-pdf&category_slug=maio-2017-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Políticas públicas para a educação profissional e tecnológica**. Brasília, DF: MEC, 2004b. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf. Acesso em: 31 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 160, de 5 de março de 2013. Dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 mar. 2013e. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1345/portaria-mec-n-160#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20habilita%C3%A7%C3%A3o%20das,Pronatec%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAsncias>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa–Formação do Pronatec. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 mar. 2013f. Disponível em: <https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/1347/portaria-mec-n-168>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. **Projeto BRA/914/BRZ1137.8 Produto 3**: documento técnico contendo o diagnóstico sobre a metodologia do processo de pactuação adotada para oferta de cursos no âmbito da Bolsa–Formação/Pronatec, apontando os pontos de atenção, incluindo proposta de aprimoramento ou nova metodologia de processo de pactuação, consideradas todas as especificidades da Bolsa–Formação. Brasília, DF: MEC, 2016.

BRASIL. Ministério da Educação. Resolução CNE/CEB nº 3, de 30 de setembro de 2009. Dispõe sobre a instituição Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 set. 2009. Disponível em: https://normativasconselhos.mec.gov.br/normativa/view/CNE_rceb00309.pdf?query=CEST. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Resolução Codefat nº 333, de 10 de julho de 2003. Institui o Plano Nacional de Qualificação. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2003. Disponível em: <https://portalfat.mte.gov.br/wp-content/uploads/2016/01/Resolu%C3%A7%C3%A3o-n%C2%BA-333-de-10-de-julho-de-2003.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2024.

BULHÕES, M. G. P. Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador – PLANFOR: acertos, limites e desafios vistos do extremo sul. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 39–49, out./dez. 2004.

CALMON, P.; COSTA, A. T. M. Redes e governança das políticas públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 1, 2013. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/11989>. Acesso em: 10 fev. 2024.

CALMON, P.; MARANHÃO, A. Redes e governança de políticas públicas. **RP3 – Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, Brasília, DF, n. 1, p. 2–29, 2013.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, São Paulo, v. 6, p. 25–52, 1º sem. 2006.

CARUSO, L. A. C. **Desequilíbrios entre oferta e demanda de educação profissional técnica de nível médio**. Brasília, DF: Unesco, 2019.

CASTIONE, R. Planos, projetos e programas de educação profissional: agora é a vez do Pronatec. **Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 26, n. 1, p. 25–42, jan./abr. 2013.

CAVALCANTE, P. L. Trends in public administration after hegemony of the new public management: a literature review. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 70, p. 195–218, p. 195–218, abr./jun. 2019.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Mapa da educação profissional e tecnológica: experiências internacionais e dinâmicas regionais brasileiras**. Brasília, DF: CGEE, 2015.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Relatório de requisitos da ferramenta eletrônica do Mapa da EPT**. Brasília, DF: CGEE, 2017. Disponível em: https://www.cgEE.org.br/documents/10195/734063/3046_Relat%C3%B3rio+de+requisitos+da+ferramenta+eletr%C3%B4nica+do+Mapa+da+EPT+-+Documento+de+Vis%C3%A3o.pdf/5c9ed078-2e07-4eef-b347-42631b2bd412?version=6.0. Acesso em: 31 jan. 2024.

CHHOTRAY, V.; STOKER, G. **Governance theory and practice: a cross-disciplinary approach**. London: Palgrave Macmillan, 2008. 296 p.

CLINE, K. D. Defining the implementation problem: organization management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, Lawrence, v. 10, n. 3, p. 551–572, July 2000.

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

CRISTOFOLLI, D. *et al.* Having it all: can collaborative governance be both legitimate and accountable? **Public Management Review**, London, v. 24, n. 5, p. 704–728, Aug. 2021. DOI: 10.1080/14719037.2021.1960736.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101–110, dez. 2013.

DEITOS, R. A.; LARA, Â. M. B.; ZANARDINI, I. M. S. Política de educação profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 36, n. 133, p. 985–1001, dez. 2015.

DIAS, J. C. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: uma análise crítica dos dados quantitativos da iniciativa Bolsa Formação de 2011–2017**. 2019. 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação Profissional e Tecnológica) – Instituto Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do Espírito Santo, Vitória, 2019.

FASOLO, C. P. **A contribuição dos demandantes do Pronatec/Bolsa Formação para o desenvolvimento da educação profissional brasileira entre 2011 e 2015**. 2018. 143 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2018.

FERES, M. M. Pronatec. *In*: FERES, M. M. **Audiência Pública sobre o Pronatec, de 5 maio 2015**. Brasília, DF: Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, 2015. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=22181-audiencia-publica-camara-deputados-pronatec-pdf&category_slug=setembro-2015-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 jan. 2024.

FERES, M. M. **Pronatec: um caminho de oportunidades pela educação profissional e tecnológica**. 2016. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=35391-pronatec-apresentacao-pdf&Itemid=30192. Acesso em: 29 jan. 2024.

FERREIRA, P. A.; ALENCAR, E.; PEREIRA, J. R. Revisitando o modelo processual de análise de políticas públicas a partir das relações entre Estado e Sociedade. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 6., 2012, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo: ENAPEGS, 2012.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA, M.; RAMOS, M. A política de educação profissional no governo Lula: um percurso histórico controvertido. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 92, p. 1087–1113, out. 2005.

GALLINDO, E. L.; FERES, M. M.; SCHROEDER, N. O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**, Brasília, DF, v. 24, p. 21–45, 2015.

GJALTEMA, J.; BIESBROEK, R.; TERMEER, K. From government to governance... to meta-governance: a systematic literature review. **Public Management Review**, London, v. 22, n. 12, p. 1760–1780, 2019.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOOGE, E. H.; WASLANDER, S.; THEISENS, H. C. The many shapes and sizes of meta-governance: an empirical study of strategies applied by a well-advanced meta-governor: the case of Dutch central government in education. **Public Management Review**, London, v. 24, n. 10, p. 1591–1609, 2021.

JESSOP, B. Metagovernance. *In*: BEVIR, M. (ed.). **The SAGE handbook of governance**. London: SAGE, 2011. p. 106–123.

LEVI-FAUR, D. From “Big Government” to “Big Governance”? *In*: LEVI-FAUR, D. (org.). **The Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 3–18.

LIMA, M. *et al.* O público e o privado na educação profissional: um estudo sobre a execução do Pronatec na Rede Federal e no SENAI. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 871–885, set./dez. 2016.

LOTTA, G. (org.). **Teoria e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília, DF: Enap, 2019.

MACHADO, L. R. S. **A Carta de 1988 e a educação profissional e tecnológica: interpretação de um direito e balanço aos vinte anos de vigência**. 2008. Disponível em: <https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/794985>. Acesso em: 10 dez. 2023.

MANFREDI, S. M. **Educação profissional no Brasil: atores e cenários ao longo da história**. Jundiá: Paco, 2016.

MELO, T. G. S.; MOURA, D. H. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC): expansão e privatização da educação profissional. **Holos**, Rio Claro, ano 32, v. 6, p. 103–119, 2016.

OLIVEIRA, J. M.; MACHADO, L. R. S. Núcleo Politécnico Comum: concepções, diretrizes e desafios aos cursos técnicos. **Boletim Técnico Senac**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 16–29, set./dez. 2012.

PECI, A.; PIERANTI, O.; RODRIGUES, S. Governança e new public management e contradições no contexto brasileiro. **Organização & Sociedade**, Salvador, v. 15, n. 46, p. 39–55, jul./set. 2008.

PIRES, R. R.; GOMIDE, A. A governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analyses into the age of austerity**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

RAMOS, M. **História e política da educação profissional**. Curitiba: Instituto Federal do Paraná, 2014. Disponível em: <https://ifpr.edu.br/curitiba/wp-content/uploads/sites/11/2016/05/Historia-e-politica-da-educacao-profissional.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2023.

RHODES, R. A. W. Waves of governance. *In*: LEVI-FAUR, D. **Oxford handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012. p. 33–48.

SAVIANI, D. O choque teórico da politecnia. **Trabalho, Educação e Saúde**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 131–152, mar. 2003. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1981-77462003000100010>.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM DA INDÚSTRIA. **Relatório de gestão**. Brasília, DF: Senai/DN, 2022. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/60/03/60036dbd-f659-411e-a17a-43191936c74e/relatorio_de_gestao_senai_2022_20230330.pdf. Acesso em: 10 dez. 2023.

SORENSEN, E. **Interactive governance**: webinar series on public policies. 2020. 1 vídeo (58 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=LPIfTAhQMT4>. Acesso em: 31 jan. 2024.

SORENSEN, E.; TORFING, J. The democratic anchorage of governance networks. **Scandinavian Political Studies**, Reykjavík, v. 28, n. 3, p. 195–218, 2005.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Designing institutional platforms and arenas for interactive political leadership. **Public Management Review**, Oxford, v. 21, n. 10, p. 1443–1463, 2019.

SORENSEN, E.; TORFING, J. Making governance networks effective and democratic through metagovernance. **Public Administration**, London, v. 87, n. 2, p. 234–258, June 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20–45, jul./dez. 2006.

TONELLI, D. F. *et al.* Antecedents, process, and equity outcomes: a study about collaborative governance. **Cogent Business & Management**, London, v. 5, n. 1, 2018. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311975.2018.1469381>. Acesso em: 10 mar. 2024.

TORFING, J. *et al.* **Interactive governance**: advancing the paradigma. Oxford: Oxford University Press, 2012.

YIN, R. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2015.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO MEC

- ✓ Você trabalha diretamente ou indiretamente com a política de EPT no Brasil? Há quanto tempo? Como você descreve essa sua experiência profissional nesse tipo de política pública?
- ✓ Você poderia descrever, a partir da sua percepção, qual foi o contexto que motivou a instituição do Pronatec? Qual o problema público que o Pronatec deveria resolver? O programa era prioritário para o governo? Como o Mec atuou nos debates que precederam a publicação da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Pronatec?
- ✓ Ainda em relação à formulação do Pronatec? Como o Mec atuou nesse processo (interação com presidência, ministérios envolvidos)? O Mec atuou para identificação de parceiros potenciais e incorporação deles no Programa? Eles participaram da elaboração da Lei do Pronatec, com, por exemplo, a definição de objetivos, público prioritário?
- ✓ Como funcionou a Bolsa Formação (processo de pactuação com os demandantes e os ofertantes e sisutec? Os atores conheciam claramente os seus papéis?
- ✓ Durante a implementação da Bolsa Formação (pactuação de vagas e também no sisutec, como o Mec conduziu as relações com os atores parceiros demandantes e ofertantes? Havia um padrão de conduta? Como era a comunicação com os atores?
- ✓ Na sua percepção, como ocorreu a interação dos atores envolvidos no processo de implementação da Bolsa Formação? Existiu alguma relação de hierarquia nessa interação, havia diferenças de importância política entre os atores? Existiam espaços de discussão ou outros arranjos para a realização desse trabalho coletivo? Eles funcionaram adequadamente? Como os atores se comportaram nesses espaços ou arranjos?
- ✓ Na sua percepção, como o MEC coordenou os atores nesse arranjo?
- ✓ Houve problemas, dificuldades e obstáculos para a atuação do Mec na função de coordenação da Bolsa Formação? Se sim, quais?
- ✓ Houve também fatores facilitadores para a coordenação do Mec?
- ✓ O processo de pactuação de vagas foi ao longo do tempo sendo aprimorado. Como você descreve esse desenvolvimento? As portarias relativas à Bolsa Formação foram definidas de maneira coletiva? Como foram definidos procedimentos, instâncias de deliberação, processos decisórios, resolução de conflitos, além dos objetivos e metas a serem alcançados?
- ✓ Como o Mec atuou para facilitar a participação das instituições ofertantes e os representantes dos demandantes na implementação da Bolsa Formação, criando condições favoráveis para a interação entre eles, na perspectiva da busca dos objetivos ? (exemplos: agendamento de reuniões, comunicação entre parceiros, gestão da informação, promoção de valores compartilhados, etc)
- ✓ Como você descreve o ambiente entre os parceiros? Foi um ambiente de confiança recíproca, de cooperação? O Mec atuava para estimular esse tipo de disposição entre os parceiros? Havia disputas? Como o Mec atuava para solucionar esses conflitos?
- ✓ Como o Mec manteve os atores envolvidos engajados na gestão do Bolsa Formação?
- ✓ Além dos agentes implementadores da Bolsa Formação, o Mec tinha que lidar com outros atores na condução do programa, como o TCU, Casa Civil, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda. Como você descreve essas relações?

- ✓ Quais foram os aprendizados resultantes dessa experiência com a Bolsa Formação, considerando a forma de atuar em rede, com atores de diferentes campos? Na sua opinião, esses aprendizados foram incorporados em outras iniciativas?
- ✓ Há informações adicionais que você considere importante em relação à atuação do Mec na Bolsa Formação e que não tratamos até aqui?
- ✓ Há profissionais que você considera importante serem entrevistados?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO ATOR OFERTANTE

- ✓ Você trabalha diretamente ou indiretamente com a política de EPT no Brasil? Há quanto tempo? Como você descreve essa sua experiência profissional nesse tipo de política pública?
- ✓ Você poderia descrever, a partir da sua percepção, qual foi o contexto que motivou a instituição do Pronatec? Qual o problema público que o Pronatec deveria resolver? O programa era prioritário para o governo? A sua instituição participou dos debates que precederam a publicação da Lei nº 12.513, que instituiu o Pronatec? Como você analisa o papel do Mec nesse contexto?
- ✓ Ainda em relação à formulação do Pronatec? Como o Mec atuou nesse processo (interação com presidência, ministérios envolvidos)? O Mec atuou para identificação de parceiros potenciais e incorporação deles no Programa? Eles participaram da elaboração da Lei do Pronatec, com, por exemplo, a definição de objetivos, público prioritário?
- ✓ Quando sua instituição aderiu à Bolsa Formação/Pronatec? Quais eram seus objetivos para adesão?
- ✓ Na sua percepção, como ocorreu a interação dos atores envolvidos (demandantes, unidades demandantes, Setec) no processo de implementação da Bolsa Formação? Existiu alguma relação de hierarquia nessa interação, havia diferenças de importância política entre os atores? Existiam espaços de discussão ou outros arranjos para a realização desse trabalho coletivo? Eles funcionaram adequadamente? Como os atores se comportaram nesses espaços ou arranjos?
- ✓ Durante a implementação da Bolsa Formação, especificamente da pactuação de vagas, como o Mec conduziu as relações com os atores parceiros demandantes e ofertantes? Havia um padrão de conduta?
- ✓ Como funcionou o processo de pactuação com os demandantes e os ofertantes? Os atores conheciam claramente os seus papéis?
- ✓ Na sua percepção, como o MEC atuou como coordenador dos atores envolvidos nesse arranjo?
- ✓ Na sua análise, houve problemas, dificuldades e obstáculos para a atuação do Mec na função de coordenação da Bolsa Formação? Se sim, quais?
- ✓ Houve também fatores facilitadores para a coordenação? Se sim, quais?
- ✓ O processo de pactuação da Bolsa Formação/Pronatec foi ao longo do tempo sendo aprimorado. Como você descreve esse desenvolvimento? As portarias relativas à Bolsa Formação foram definidas de maneira coletiva? Como foram definidos procedimentos, instâncias de deliberação, processos decisórios, resolução de conflitos, além dos objetivos e metas a serem alcançados? Sua instituição participou dessas definições?
- ✓ Como o Mec atuou para facilitar a participação das instituições ofertantes e os representantes dos demandantes na implementação da Bolsa Formação, criando condições favoráveis para a interação entre eles, na perspectiva da busca dos objetivos? (exemplos: agendamento de reuniões, comunicação entre parceiros, gestão da informação, promoção de valores compartilhados, etc)

- ✓ Como você descreve o ambiente entre os parceiros? Foi um ambiente de confiança recíproca, de cooperação? O Mec atuava para estimular esse tipo de disposição entre os parceiros? Havia disputas? Como o Mec atuava para solucionar esses conflitos?
- ✓ Como o Mec manteve os atores envolvidos engajados na gestão do Bolsa Formação?
- ✓ Como você descreve a atuação de sua instituição na implementação da Bolsa Formação? Ela procurou atuar de forma cooperativa, na busca de soluções?
- ✓ Quais foram os aprendizados resultantes dessa experiência com a Bolsa Formação, considerando a forma de atuar em rede, com atores de diferentes campos? Na sua opinião, esses aprendizados foram incorporados em outras iniciativas?
- ✓ Há informações adicionais que você considere importante em relação à atuação do Mec na Bolsa Formação e que não tratamos até aqui?

APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO ATOR DEMANDANTE

- ✓ Você trabalha diretamente ou indiretamente com a política de EPT no Brasil? Há quanto tempo? Como você descreve essa sua experiência profissional nesse tipo de política pública?
- ✓ Você poderia descrever, a partir da sua percepção, qual foi o contexto que motivou a instituição do Pronatec? Qual o problema público que o Pronatec deveria resolver? O programa era prioritário para o governo? O seu ministério participou dos debates que precederam a publicação da Lei nº 12.513/2011, que instituiu o Pronatec? Como você analisa o papel do Mec nesse contexto?
- ✓ Ainda em relação à formulação do Pronatec? Como o Mec atuou nesse processo (interação com presidência, ministérios envolvidos)? O Mec atuou para identificação de parceiros potenciais e incorporação deles no Programa? Eles participaram da elaboração da Lei do Pronatec, com, por exemplo, a definição de objetivos, público prioritário?
- ✓ Quando seu ministério aderiu à Bolsa Formação? Quais eram objetivos institucionais para adesão?
- ✓ Na sua percepção, como ocorreu a interação dos atores envolvidos no processo de implementação da Bolsa Formação? Existiu alguma relação de hierarquia nessa interação, havia diferenças de importância política entre os atores? Existiam espaços de discussão ou outros arranjos para a realização desse trabalho coletivo? Eles funcionaram adequadamente? Como os atores se comportaram nesses espaços ou arranjos?
- ✓ Na sua percepção, como o MEC coordenou os atores nesse arranjo?
- ✓ Na sua análise, houve problemas, dificuldades e obstáculos para a atuação do Mec na função de coordenação da Bolsa Formação? Se sim, quais?
- ✓ Houve também fatores facilitadores para a coordenação? Se sim, quais?
- ✓ Durante a implementação da Bolsa Formação, especificamente da pactuação de vagas, como o Mec conduziu as relações com os atores parceiros demandantes e ofertantes? Havia um padrão de conduta?
- ✓ Como funcionou o processo de pactuação com os demandantes e os ofertantes? Vocês conheciam claramente os seus papéis? E os demais atores?
- ✓ O processo de implementação da Bolsa Formação foi ao longo do tempo sendo aprimorado. Como você descreve esse desenvolvimento? As portarias relativas à Bolsa Formação foram definidas de maneira coletiva? Como foram definidos procedimentos, instâncias de deliberação, processos decisórios, resolução de conflitos, além dos objetivos e metas a serem alcançados? Seu ministério participou dessas definições?
- ✓ Como o Mec atuou para facilitar a participação das instituições ofertantes e dos representantes dos demandantes na implementação da Bolsa Formação, criando condições favoráveis para a interação entre eles, na perspectiva da busca dos objetivos da Bolsa Formação? (exemplos: agendamento de reuniões, comunicação entre parceiros, gestão da informação, promoção de valores compartilhados, etc)
- ✓ Como você descreve o ambiente entre os parceiros? Foi um ambiente de confiança recíproca, de cooperação? O Mec atuou para estimular esse tipo de disposição entre os parceiros? Havia disputas? Como o Mec atuava para solucionar esses conflitos?

- ✓ Como o Mec manteve os atores envolvidos engajados na gestão do Bolsa Formação?
- ✓ Como você descreve a atuação do MDS/MDIC/ na implementação da Bolsa Formação?
- ✓ Quais foram os aprendizados resultantes dessa experiência com a Bolsa Formação, considerando a forma de atuar em rede, com atores de diferentes campos? Na sua opinião, esses aprendizados foram incorporados em outras iniciativas?
- ✓ Há informações adicionais que você considere importante em relação à atuação do Mec na Bolsa Formação e que não tratamos até aqui?