

## A expansão da Rede Federal e o Pronatec: a subsunção das políticas de Estado às políticas de Governo na oferta da educação profissional

*The expansion of the Federal Network and Pronatec: the subsumption of state policies to government policies in the provision of professional education*

*La expansión de la Red Federal y Pronatec: la subsunción de las políticas de Estado a las políticas de Gobierno en la provisión de educación profesional*

Marcelo Lima  
Universidade Federal do Espírito Santo  
marcelo.lima@ufes.br  
<http://orcid.org/0000-0002-7448-8366>

Samanta Lopes Maciel  
Instituto Federal do Espírito Santo  
samanta.ifes@gmail.com  
<http://orcid.org/0000-0002-5913-1182>

Michele Pazolini  
Instituto Federal do Espírito Santo  
michelepazolini@hotmail.com  
<http://orcid.org/0000-0002-7657-5420>

### RESUMO

Este artigo analisa como políticas denominadas políticas de “Estado” subsumam-se por políticas de “Governo” tomando o contraponto das políticas de educação profissional que atravessam os governos Lula e Dilma, e como cada uma delas se articulou fortalecendo e ou esvaziando o direito à Educação e ao Trabalho a partir dos indicadores da Rede Federal de Educação Profissional (Rede Federal) e do Pronatec (2011 a 2016). Os resultados indicaram que a expansão da Rede Federal não apenas gerou ampliação estrutural pública, mas, ao estabelecer prioridade na oferta de curso de alta e média duração, constituiu-se ação estruturante do direito a educação. Paralelamente, o Pronatec, com a compra de cursos de curta duração, contribuiu menos para a consolidação desse direito reproduzindo uma formação flexível e mercantil para postos de trabalho de baixa remuneração e, ao converter-se em prioridade em relação à expansão, subsumiu uma política de Estado a uma política de Governo.

**Palavras-chave** Políticas de Estado. Políticas de Governo. Direito à Educação. Rede Federal. Pronatec.

#### ABSTRACT

*This article analyzes how policies called "State" policies are replaced by "Government" policies taking the counterpoint of the professional education policies that cross the Lula and Dilma governments, and how each one of them articulated itself by strengthening and / or emptying the right to Education and Work based on the indicators of the Federal Professional Education Network (Federal Network) and Pronatec (2011 to 2016). The results indicated that the expansion of the Federal Network not only generated public structural expansion, but, by establishing priority in offering high and medium-term courses, a structuring action of the right to education was constituted. At the same time, Pronatec, with the purchase of short courses, contributed less to the consolidation of this right by reproducing flexible and market training for low-paying jobs and, by becoming a priority in relation to expansion, it undertook a policy of State to a Government policy.*

**Keywords:** State policies. Government Policies. Right to education. Federal Network. Pronatec

#### RESUMEN

*Este artículo analiza cómo las políticas llamadas políticas "estatales" son reemplazadas por políticas "gubernamentales" que toman el contrapunto de las políticas de educación profesional que cruzan los gobiernos de Lula y Dilma, y cómo cada una de ellas se articuló fortaleciendo o vaciando el derecho a Educación y trabajo a partir de los indicadores de la Red Federal de Educación Profesional (Red Federal) y Pronatec (2011 a 2016). Los resultados indicaron que la expansión de la Red Federal no solo generó una expansión estructural pública, sino que, al establecer la prioridad en la oferta de cursos de mediano y alto plazo, se constituyó una acción estructuradora del derecho a la educación. Al mismo tiempo, Pronatec, con la compra de cursos cortos, contribuyó menos a la consolidación de este derecho al reproducir capacitación flexible y de mercado para trabajos mal remunerados y, al convertirse en una prioridad en relación con la expansión, emprendió una política de Estado a una política del gobierno.*

**Palabras clave:** Políticas estatales. Políticas gubernamentales. Derecho a la educación. Red Federal Pronatec.

## Introdução

Nas últimas décadas, todos os governos atuaram de modo a não constituírem um sistema nacional de educação. Consequentemente, não consolidando o direito à educação, produziram a subsunção das políticas de Estado às políticas de Governo. Esse processo vem conferindo uma autonomia gestonária e financeira ao Governo Federal como se ele não tivesse obrigações estruturantes.

Para analisar a relação entre as Políticas de Estado e as Políticas de Governo, tomamos alguns elementos empíricos das ações do primeiro governo Dilma (2011 a 2014). Metodologicamente, tomamos a regência federal da oferta da educação básica na sua

articulação com educação profissional, tendo como objeto a comparação das escolhas por ações diretas (por meio da Rede Federal e dos Institutos Federais – IFs – e congêneres) ou indiretas (por meio da transferência de recursos para os planos nacionais de qualificação especificamente o Pronatec) que o governo faz durante sua gestão.

No governo Lula, num contexto de crescimento econômico e alívio fiscal, houve intenso processo de expansão da Rede Federal e de reintegração curricular a exemplo do Decreto nº 5.154/2004. Nesse governo foram criados o Programa Brasil Profissionalizado (Decreto nº 6.302/2007), que repassou recursos para estruturação das redes estaduais de escolas de ensino médio e de educação profissional, e um novo Plano Nacional de Qualificação 2003-2007 (PNQ) (Resolução nº333 do CODEFAT, de 10 de julho de 2003) que, apesar de se articular com os municípios para a elevação da escolarização, repassou significativos recursos para o setor privado, sobretudo para o Sistema S.

No governo Dilma, temporalidade aqui em análise, houve um momento inicial de condição econômica favorável, razão pela qual se afirmava, no início do primeiro mandato, o fortalecimento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o combate ao chamado “apagão de mão de obra”, justificativa para criação do Pronatec. Esse cenário exauriu-se logo no início do segundo mandato da Dilma, levando o país à grave crise econômica e extremo arrocho fiscal que afetaram a expansão da Rede Federal.

Quais seriam, pois, as implicações das escolhas do Governo Federal ao implementar políticas (ora de Estado, ora de Governo) subsumindo (ou não) os interesses majoritários da sociedade com ações estruturantes do direito à educação aos interesses dos setores ligados ao mercado da educação por meio das transferências de vultosos recursos ao setor privado?

## **Políticas de Estado, Políticas de governo e o direito à educação profissional**

Para conceituar políticas públicas de educação, situamo-nos na interface dos campos da pesquisa em “Trabalho e Educação” e da pesquisa em “Políticas Educacionais” ou “Estado e Educação”. No primeiro, temos forte ênfase de base marxista que faz crítica ao processo capitalista de produção e acumulação tendo em vista os fundamentos ontológicos de formação humana, cujos objetos de pesquisa dão foco às relações da educação média e profissional com as formas e relações de trabalho.

Do ponto de vista teórico, essa pesquisa pautou-se na categoria trabalho, desenvolvida por Marx. Observamos que o desenvolvimento do modo de produção capitalista aprofundado pela divisão técnica do trabalho e acrescido das novas formas de organização da produção, conhecidas como Gerência e Tecnologia, acabaram por influenciar na alteração do sentido da própria categoria trabalho, promovendo a degradação do conceito de qualificação profissional (BRAVERMAN, 1987).

O Estado, ao mesmo tempo em que se configura como espaço de contradição e disputa, expressando o movimento de classes, tem acentuado, em períodos de crise, seu papel histórico como agente regulador do capital, atuando no seio das contradições sociais gestadas pelo próprio capitalismo, assegurando direitos sociais ou reduzindo-os dentro do constante jogo de forças (POULANTZAS, 1980; HIRSCH, 2010).

Em uma conjuntura de constantes contradições sociais, produzidas por um sistema que não abrange a todos, um conjunto de teses e teorias é produzido de modo a justificar e diminuir as pressões sociais, para promover uma convivência amistosa entre as classes sociais, caso da Teoria do Capital Humano, utilizada principalmente nas décadas de 1960 e 1970 como fator social explicativo do crescimento vivenciado pelos países desenvolvidos. Essa teoria, em seu aspecto rejuvenescido (FRIGOTTO, 2015), ainda hoje é utilizada como base para a formulação de programas educacionais que trazem como promessa o desenvolvimento social e, ao mesmo tempo, propagandeia um mito da qualificação (LIMA; SPERANDIO, 2015) que, combinada às competências requeridas pela sociabilidade neoliberal (GENTILLI, 1998), produzem um processo que centra no sujeito a responsabilidade por sua ascensão social, negando a divisão da sociedade em classes e o fato de que o capitalismo se mantém a partir da exploração de uma classe por outra.

A divisão da sociedade em classes foi determinante também para a divisão da educação em modalidades diferenciadas, conformando um tipo de oferta educacional para o trabalho e uma para o prosseguimento nos estudos. (SAVIANI, 2007). Nesse cenário, é fundamental o resgate do trabalho como princípio educativo (elemento perdido com a separação entre educação e trabalho); como base do conhecimento humano em seu sentido ontológico e, portanto, como prática de liberdade e direito de todos, capaz de formar o cidadão para que domine os diversos fundamentos e técnicas utilizadas na produção e não apenas uma parcela reduzida dela, de modo a formar politécnicos e a promover uma escola única, gratuita, de qualidade, para todos e como direito de todos.

Partindo do entendimento de que trabalho e educação possuem relação histórico-ontológica, e que o resultante dessa relação é o saber socialmente produzido e coletivamente elaborado, entendemos o direito à educação como aquele capaz de assegurar aos cidadãos, independentemente de suas classes sociais, o acesso a esse saber. Como a escola foi se constituindo, historicamente, como local de apropriação desse saber, o acesso e a universalização da escolarização constituem-se direitos a serem assegurados pelo Estado, com qualidade, e na sua forma pública e gratuita. Posto isso, consideramos o Ensino Médio Integrado (EMI) a modalidade educacional capaz de sistematizar o direito à educação e ao trabalho, constituindo-se travessia para a educação politécnica, sendo importante ferramenta para a superação da dualidade entre formação para o trabalho manual e para o trabalho intelectual (MOURA; LIMA FILHO; SILVA, 2015)

Já o campo acadêmico da Política Educacional caracteriza-se por estudos sobre a natureza, objetivos, métodos, processos e governança dos modos de oferta escolar governamental e não governamental, destacando interesses em jogo para além das avaliações de determinada política que podem contribuir (ou não) para certos mecanismos de reprodução social. Num esforço de conceituar a política como elemento central para designar sua derivação e especificidade no campo educacional, Stremel (2016) parte das distinções presentes na língua inglesa que elencam os conceitos de Polity, Politics, Policy (ou policies), mas destaca o termo Polity que teria mais a ver com ações estruturantes ou “de Estado”. Para distinguir, a autora afirma que a política tomada como estrutura ou sistema político e social (Polity) é produto de processos de interação social (Policy) pertinentes às relações de poder e aos jogos de forças internas à luta de classes e de frações de classe que disputam o controle do Estado (Polity) para fazer políticas públicas (Politics) com alcance, consistência, racionalidade e intencionalidades passíveis de verificação segundo sua efetividade, que pode ser avaliada tanto pelos benefícios quanto pelos beneficiários (finais ou intermediários), sem perder de vista seus efeitos de curto, médio e longo prazo.

Nessa lógica, diferenciam-se as políticas de Estado – políticas estruturantes das quais resultam infraestrutura e recursos perenes relacionados a serviços prestados pelo poder público –, das políticas de Governo – políticas com temporalidade determinada, das quais resultam transferência de recursos a parceiros do setor público ou privado, podendo, na maior parte das vezes, beneficiar mais os operadores dos serviços prestados (beneficiários intermediários) do que o público-alvo (beneficiários finais).

Para desenvolver esta conceituação Lima (2010), elaborou o conceito de “tempo socialmente necessário para formação profissional” a ser fornecida pelo Estado e socialmente custeada com base físicas tecnológicas para formação humana tomada como bem social necessário e direito social. De outro lado, o autor distingue do “tempo socialmente necessário” para produção de mercadorias na qual o valor de troca subsume o valor de uso essência da mercadoria. Assim colocam –se em oposição diametral o Direito Social à Educação e a Mercadoria e por derivação também se divergem estruturalmente políticas de Estado e políticas de Governo no campo da educação, pois se inserem no mesmo diapasão de incompatibilidade de temporalidade que diferencia o volátil e o permanente.

Em geral, as políticas de Governo derivam de iniciativa da União que, atendendo a demandas da "sociedade", estabelece linhas de ação para que, por meio de repasse de recursos públicos a instituições não estatais e/ou às redes públicas (federal, estadual e ou municipal), estas realizem determinado atendimento escolar. Tais ações possuem grande impacto nas políticas públicas de educação, estabelecendo um campo de disputa pela hegemonia das prioridades educacionais nos planos financeiro, econômico, ideológico e pedagógico.

No campo educacional, esses programas podem deixar como legado obras realizadas, atividades de formação de professores, laboratórios e equipamentos instalados na estrutura escolar resultando em benefícios de longo e/ou de médio prazo para a sociedade. Mas, quando as ações se resumem ao repasse de recursos do fundo público para o setor privado, os resultados podem reduzir-se à capitalização e ao fortalecimento de instituições e/ou de seus proprietários e dirigentes. Nesse caso, as consequências podem não ser um legado educacional, podendo sobrepor os meios (contratação de entidades privadas) aos fins (atendimento ao público-alvo).

O direito à educação deve ser estruturado por meio de políticas públicas permanentes, atendendo a todos universalmente, de forma obrigatória e em ação direta e/ou colaborativa entre os entes públicos federados. Fundamenta-se no pressuposto de que o fundo público deve financiá-lo através da constituição um sistema nacional de educação no qual o setor privado teria apenas função complementar e não substitutiva.

Nesses termos, compreendemos que a garantia do direito à educação é reponsabilidade do Estado, pois, na medida em que os princípios da gratuidade e da obrigatoriedade atravessam esse direito, a figura do Estado se torna indispensável requerendo dele um comportamento essencialmente ativo.

O direito à educação está inserido no rol de direitos fundamentais entendidos como “[...] direitos do homem consagrados pelo Estado nacional em suas cartas constitucionais que tem como nota distintiva sua fundamentalidade, ou seja, sua indispensabilidade para o ser humano” (SCAFF; PINTO, 2016, p. 437). Constitui-se assim como direito público subjetivo e “[...] configura-se como um instrumento jurídico de controle da atuação do poder estatal, pois permite ao seu titular constranger judicialmente o Estado a executar o que deve” (Duarte, 2004, p. 113),

Esse direito possui característica prestacional, ou seja, sua concretização depende de atuação direta do Estado. Apesar da repartição de competências, que dividiu a cada ente a responsabilidade por determinada etapa, todos os entes federados, segundo sua capacidade técnica e financeira, possuem a incumbência comum de assegurar o direito à educação básica, independente de uma etapa específica (PAZOLINI, 2018).

Para Werle (2016), a universalização do ensino obrigatório “[...] é responsabilidade compartilhada por todas as esferas administrativas. Esta responsabilidade não é apenas uma declaração, mas precisa expressar-se em recursos e ações efetivas” (p. 185). Sob esse aspecto, Dourado (2016) complementa que “[...] é possível deduzir, desses princípios constitucionais, que proporcionar os meios de acesso à educação é dever de todos os entes federados e que sua efetivação deve ser resultante da cooperação e colaboração” (p. 42, apud PAZOLINI, 2018).

Portanto, há o reconhecimento dos fundamentos jurídicos do direito à educação e da sua relevância como direito social, cabendo ao Estado a obrigação de atender, na maior medida possível, as necessidades imediatas de todos os cidadãos por meio de ação governamental eficiente e eficaz (COSTA, 2014). Esse direito implica o Estado federativo na sua totalidade e as três esferas governamentais reiterando que a educação básica é competência comum, ultrapassando, portanto, os limites administrativos das redes (ABCALIL, 2016).

Apesar do exposto, historicamente o Governo Federal vem transferindo obrigações com a oferta escolar da educação básica e profissional. Essa redistribuição, apesar de apontar na perspectiva de avanço do regime de colaboração, ainda não foi regulamentada, permitindo que a esfera federal atue com bastante autonomia por meio daquilo que a legislação denominou de assistência técnica e ou financeira a sua rede ou a outros entes (estados, municípios e Distrito Federal). Além disso, o Governo Federal vem se articulando com o setor privado, disponibilizando recursos vultosos para materializar projetos políticos

e pedagógicos, produzindo o encontro ou o desencontro da educação básica com a educação profissional. Ocorre que cada gestão do Governo Federal, nos últimos anos, vem tentando construir sua marca, assumindo vieses menos ou mais estruturantes do direito à educação.

No conjunto das políticas sociais, muitas ações são convergentes e complementares, mas há casos de justaposição e/ou mesmo de concorrência entre as iniciativas estatais e/ou privadas financiadas pelo fundo público. Na atualidade, o discurso neoliberal e gerencialista hegemônico tem valorizado determinadas ações em detrimento de outras.

Ações de gestão e/ou de execução estatal com efeito de longo prazo, de alcance universal, democraticamente geridas e de custos maiores podem subordinar-se politicamente às ações de gestão e ou de execução privada com resultados de curto prazo, de alcance seletivo e de custos menores. Foi nesse movimento que nos governos de Lula-Dilma, políticas de Estado como a expansão da Rede Federal e do Proeja, entraram em processo de coexistência/justaposição com políticas de governo como o Pronatec, passando a concorrer por recursos. Logo, políticas não devem ser percebidas de forma isolada, sob pena de se perder de vista seus efeitos na totalidade das políticas sociais.

Não obstante as funções pretendidas por programas de natureza como o Pronatec, muitas vezes, tais políticas desarticulam-se de processos amplos de escolarização podendo servir menos a objetivos estruturantes da estrutura pública de oferta escolar e mais a objetivos secundários de fortalecimento de setores privados de formação profissional. Retomando a premissa de que o fundo público deve financiar o direito à educação, estruturado por meio um sistema nacional de educação, cabe uma análise dos processos de formulação e implementação dessas políticas.

## **O perene ou o temporário? As escolhas para a Educação profissional**

Na busca de analisar o processo de subsunção das políticas de Estado às políticas de Governo, passamos a analisar o direito à educação no contexto das políticas de educação profissional do governo Dilma (2011 a 2014) a partir de duas grandes iniciativas deste governo nesta área a saber: a continuidade do projeto de expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnologia (RFEPCT) iniciado no governo Lula em 2005 e a criação do Pronatec no governo Dilma 2011. Este último passa a incorporar políticas anteriormente existentes como a expansão da RFEPCT, o Programa Brasil Profissionalizado,

a Rede e-Tec Brasil, o Acordo de Gratuidade com o Serviço Nacional de Aprendizagem e cria uma ação nova denominada Bolsa- Formação (BRASIL, 2011).

No que tange à análise da legislação e dos dispositivos legais relacionados, percebemos que o trabalho aparece como um direito em quase todos os instrumentos legais (CF88, LDB n° 9.394/1996, Decreto 5.154/2004 e PNE 13.005/2014). No entanto, a formação que visa preparar para o trabalho, ao mesmo tempo em que é situada no rol do direito, é lançada à condição de mercadoria quando nesses dispositivos é tratada como aquela que deverá preparar para o emprego (Decreto 5.154/2004) e formar o indivíduo para se adaptar com flexibilidade às novas condições de ocupação (LDB n° 9.394/1996). O sentido da educação profissional como direito é esvaziado quando passa a ter como finalidade formar produzindo habilidades e competências restritas ao seu uso em ocupações fragmentadas no mercado de trabalho.

Mais um aspecto relevante refere-se à afirmação, pelo menos como pressuposto teórico, da necessidade da superação da dualidade que tem marcado a oferta educacional. A superação dessa dualidade está evidenciada como pressuposto da educação profissional nos grandes marcos como a LDB n° 9.394/1996, o Decreto n° 5154/2004 e o PNE 2014-2024, e nos marcos específicos da expansão da Rede Federal de EPCT e do Pronatec, embora, nesse último caso, tenhamos percebido que, no aspecto prático, esse pressuposto teórico não se efetivou como veremos melhor seguir.

Ainda com base na análise dos dispositivos legais, observamos que a Lei n° 11.892/2008 ao instituir a Rede Federal e a criação dos Institutos Federais representou um avanço ao dilatar o papel do Estado e a oferta pública de educação profissional retirando a educação profissional pública da condição de exclusividade dos grandes centros urbanos, ampliando a diversificação da oferta e determinando a prioridade de oferta de cursos de técnicos integrados ao ensino médio nessas instituições (MACIEL, 2016).

Em relação ao Pronatec, a legislação que o disciplina também promove algum avanço, principalmente ao dar continuidade à ampliação física da Rede Federal como afirma o parágrafo I do art. 4º (BRASIL, 2011). No entanto, essa mesma legislação retrocede ao promover uma formação mercantilizada por meio do sub programa Bolsa-Formação focada na compra de cursos de curta duração, denominados FIC.

Analisando-se os dispositivos legais das políticas de educação básica e profissional do governo Dilma, podemos verificar o processo de materialização do dever do Estado tendo em vista duas vias assumidas por esse governo: a expansão da Rede Federal e o

Pronatec. Sobre a Rede Federal, observamos avanços quanto à garantia do direito à educação quando a Lei de criação de Institutos Federais determina a prioridade da oferta de cursos na forma integrada ao ensino médio. No entanto, com o Pronatec, percebe-se um recuo no cumprimento do direito à educação quando a segunda ação de maior expressão do programa, o Bolsa Formação, concentra-se sobre a oferta de cursos de baixa duração, forma que se distancia da integrada, concebida por nós como aquela que se situa como direito.

## Análise dos indicadores: os que revelam os números?

Apresentamos, a seguir, indicadores relativos à ampliação da Rede Federal, número de estabelecimentos e matrículas na educação profissional e dados de matrícula no Pronatec Bolsa-Formação, discutindo como essas políticas contribuem ou não para o direito à educação profissional. Antes, destacamos que o país ainda precisa avançar em relação ao cumprimento do direito à educação básica principalmente no que se refere ao ensino médio. Dados do Ministério da Educação de 2016 revelam que a taxa líquida de escolarização da população entre 15 e 17 anos era de 55,3% (MINITÉRIO DA EDUCAÇÃO, acesso em 12 ago. 2016) o que evidencia a negação do direito à educação básica demonstrando que essa etapa ainda é para poucos.

Observando os dados de matrículas na EPTNM entre 2007 a 2014, tabela 01, nota-se que as matrículas na educação profissional de nível médio no Brasil apresentaram crescimento significativo neste período passando de 780.162 para 1.741.528 matrículas. No entanto, as matrículas no ensino médio integrado ainda são bem menores do que as matrículas nas formas não integradas (modalidades concomitante e subsequente).

Anos	Integrado		Concomitante		Subsequente		Total
	Pública	Privada	Pública	Privada	Pública	Privada	
2007	71.364	15.188	161.230	155.768	160.414	216.198	780.162
2008	115.406	17.113	203.667	175.493	160.141	256.158	927.978
2009	154.194	21.637	186.694	119.341	196.763	358.316	1.036.945
2010	193.565	22.150	104.539	112.011	297.711	410.409	1.140.385
2011	236.130	21.584	94.679	93.893	338.953	465.662	1.250.901
2012	273.431	25.114	106.277	133.949	350.042	473.387	1.362.200
2013	312.122	26.268	109.392	200.584	328.161	464.524	1.441.051
2014	337.865	29.094	115.142	213.383	331.756	714.288	1.741.528

**Tabela 01** – Matrículas na EPTNM em escolas públicas/privadas (2007 a 2014)

**Fonte:** Elaboração dos autores a partir de consulta em InepData (acesso 20 ago. 2016).

Dentre as redes, os dados levantados evidenciam que a Rede Federal possuía maior participação na oferta do EMI em relação as demais redes de ensino, proporcionalmente à capacidade de oferta. Enquanto no ano de 2014 a rede estadual registrou 199.921 matrículas em 1.022 estabelecimentos, a Rede Federal registrou 127.455 matrículas em 367 estabelecimento. Se considerarmos ainda que o número total de unidades em 2014 da Rede Federal (539 unidades) era bem menor que a da rede estadual (18.871) fica evidente o caráter indutor da União na oferta de ensino médio integrado associado à política de criação dos Institutos Federais (InepData, acesso em 20 de ago. 2016).

No que tange à Rede Federal, durante o primeiro mandato de Dilma (2011 a 2014) foram abertas 200 novas unidades segundo dados oficiais do Inep/MEC, número bem maior do que o número de unidades abertas durante os oito anos de governo Lula (2003 a 2010) que elevou o número de unidades de 140 para 339, em 2010 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2009), ou seja, 199 em oito anos. Além do mais, durante os quatro primeiros anos do governo Dilma houve um crescimento no número de matrículas no EMI que, em 2014, chegou a 53.5% na Rede Federal. Esses dados nos levam a indicar que o fortalecimento tipicamente estatal da Rede Federal não apenas representa melhor qualidade, mas garante uma estrutura permanente de formação integrada que combina, numa mesma matrícula, profissionalização e escolarização.

O Pronatec, embora criado ainda na gestão do ministro Fernando Haddad no MEC, toma forma e corpo no governo Dilma. Nesse contexto da política já em movimento de ampliação da Rede Federal e de fortalecimento das redes estaduais, foi instituído o Programa Brasil Profissionalizado por meio do Decreto nº 6.302/2007, com o objetivo de estimular o ensino médio integrado à educação profissional, enfatizando a educação científica e humanística, por meio da articulação entre formação geral e educação profissional no contexto dos arranjos produtivos e das vocações locais e regionais.

Segundo o MEC, no âmbito do programa, foram firmadas, até então, 135 pactuações no país, das quais 107 por meio de Convênios e 28 por meio de Termos de Compromisso, tendo grande adesão nacional, visto que, das 27 unidades da federação, somente Amazonas e Rondônia não foram contempladas com as ações do Programa Brasil Profissionalizado. Para a implementação do programa, o MEC, por meio da Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica - SETEC, posiciona-se como gestor nacional da política, enquanto o Fundo

Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, assume o papel de concedente (PAZOLINI, 2018).

As pactuações foram todas firmadas com os Estados e o Distrito Federal, e totalizaram um montante de R\$ 2.136.303.684,08 (dois bilhões cento e trinta e seis milhões, trezentos e três mil, seiscentos e oitenta e quatro reais e oito centavos), vale ressaltar que à União cabia arcar com 99% dos recursos, enquanto aos estados, ficaria delegada a contrapartida de 1% do total de recursos financeiros (PAZOLINI, 2018).

Essa política possuiu ainda a especificidade de ser a primeira voltada a incentivar a oferta pública de educação profissional integrada ao ensino médio, estruturadas nos moldes das relações intergovernamentais determinadas na Constituição Federal de 1988. Essa configuração implicou uma imprescindível articulação entre os entes federados, constituindo-se como uma política importante de fortalecimento do pacto federativo como mecanismo para a garantia do direito à educação, expressa, nesse caso, na possibilidade real de ampliação da oferta de educação profissional pública em âmbito estadual.

A partir da implementação do Pronatec, houve uma importante reconfiguração da matrícula na educação profissional no sentido concorrer com a expansão da oferta pública. Os dados de matrículas do Relatório de Gestão do MEC de 2013 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2014) são contundentes a esse respeito, quando comparamos os efeitos do Pronatec em suas outras ações (TABELA 02).

<b>Cursos Técnicos</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Bolsa-Formação	0	101.541	304.966	151.313	406.507
Brasil Profissionalizado	82.832	79.770	70.355	233.781	232.948
E-TEC	75.364	134.341	137.012	250.000	346.717
Acordo Sistema S	85.357	102.807	132.289	161.389	320.453
Rede Federal de EPCT	117.621	119.274	121.958	101.160	358.853
<b>Cursos FIC</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>Total</b>
Bolsa-Formação	22.876	531.101	1.243.047	1.013.027	1.797.024
Acordo Sistema S	582.931	733.223	844.581	1.194.266	2.160.735
Total de vagas ofertadas Técnico + FIC	966.972	1.802.057	2.854.208	3.104.936	5.922.869

**Tabela 02** – Matrículas realizadas no Pronatec (2011 a 2014)

**Fonte:** Elaboração dos autores com base em Ministério da Educação (2013, p. 21).

Os dados demonstram que a modalidade da educação profissional que mais cresceu após a edição do Programa foi a Formação Inicial e Continuada (FIC) que só em 2014 teve

mais de 2 milhões de matrículas. Já os cursos técnicos registraram pouco mais de 600 mil. Os dados mostram ainda que o Bolsa-Formação representou uma ação relevante chegando a ter número de matrículas em cursos técnicos e FIC que concorrem com aqueles setores que tradicionalmente estavam habituados com a oferta desses tipos de curso: Rede Federal e Sistema S respectivamente.

Tal relevância é destacada pelo próprio governo federal, tendo sido registrada no Relatório de Gestão do MEC do exercício de 2014 que destacou o Pronatec como maior esforço já realizado pela união em relação à educação profissional:

O Pronatec constitui o esforço mais representativo do Governo Federal para elevar o número de matrículas em cursos de educação profissional e tecnológica. Foram realizadas, entre 2011 e 2014, mais de 8,1 milhões de matrículas em cursos técnicos e cursos FIC, por meio do Pronatec, que objetivam formar e qualificar jovens e trabalhadores, promovendo o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social, a capacitação, o aperfeiçoamento, a especialização e a atualização de profissionais, em todos os níveis de escolaridade, nas áreas da educação profissional e tecnológica (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015, p. 94).

De acordo com informações do site do MEC, em 2015/01 o Pronatec alcançou o número de 9,4 milhões de matrículas considerando todas as suas ações. No mesmo período, as matrículas em cursos FIC ofertados via Bolsa-Formação já havia registrado mais de 818 mil. Paralelamente, as matrículas em cursos técnicos, no mesmo período, registraram pouco mais de 447 mil matrículas (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, acesso em 31 de maio de 2016), ou seja, quase metade do número de matriculados em cursos FIC, indicando a prioridade do Governo Federal em relação à educação profissional para cursos de curta duração.

Quanto à oferta de cursos técnicos dentro do Pronatec, os dados evidenciaram que as redes públicas registraram maior participação no número de matrículas sendo 34,6% na Rede Federal e 21% nas redes estaduais e municipais, 21%. Embora o Pronatec tenha incorporado a Educação de Jovens e Adultos (EJA) em 2013 como uma das esferas de atuação do programa, a oferta da EJA na forma integrada educação profissional foi insignificante como pode-se ler no próprio relatório de gestão do MEC de 2014.

De acordo com os dados do Censo Escolar 2013, no Brasil foram realizadas mais de 3,7 milhões matrículas iniciais na educação de jovens e adultos (EJA). Considerando as matrículas de EJA na forma articulada à educação profissional e as 43.406 matrículas no Projovem

no mesmo ano, alcançamos o índice de 3% de matrículas de EJA integrada à educação profissional (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015, p. 96).

Alarmante foi a participação das instituições públicas, privadas e afins na oferta de cursos no âmbito do Pronatec. Os dados do MEC apontam que, entre 2011 e 2015, as unidades do Sistema S foram responsáveis por 85,7% das matrículas em cursos FIC (2011 a 2015), a Rede Federal registrou 11,4% e as redes estaduais e municipais apenas 2,6%. Somente o Senai matriculou, no período, 46,4% dos estudantes (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, acesso em 31 de maio 2016).

Em relação aos recursos repassados pelo programa para a expansão da Rede Federal e o Bolsa-Formação, observamos uma disparidade. Segundo Relatório de Gestão do MEC 2014, os investimentos na expansão da Rede Federal desde 2011 foram da ordem de 3,3 milhões, sendo 678 milhões só no ano 2014 (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015). Em relação ao Bolsa-Formação, o Relatório de Gestão do MEC de 2014 aponta que naquele ano os investimentos da iniciativa somaram R\$ 3,8 bilhões (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015). Ou seja, o que se investiu na Bolsa-Formação entre 2011 a 2014 correspondeu a cerca de 950 milhões por ano, investimento superior ao praticado na Rede Federal no ano de 2014, que foi de 678 milhões.

## Considerações Finais

Os dados evidenciam que a expansão da Rede Federal fortalece a educação profissional pública ao promover o deslocamento da oferta federal gratuita dos grandes centros urbanos para o interior, ampliar vagas públicas nestes municípios e entregar a eles escolas que permanecerão independentemente de governos, o que nos leva a concluir que essa política pode ser considerada como política de Estado capaz de assegurar a educação profissional na perspectiva do direito.

O Pronatec no entanto, ao priorizar a oferta de curta duração baseado na firmção de convênios com instituições privadas e do Sistema S pode ser considerado como política de Governo, impactando o direito à educação profissional em dois níveis: aligeirando e desfavorecendo o conceito de qualificação, reduzindo-o à aquisição de uma habilidade específica; e tornando a educação profissional mais comercializável na medida em que, em um curto espaço de tempo, uma maior quantidade de cursos pode ser ofertado por uma mesma instituição. Deste modo, pela oferta majoritária de cursos FIC, contribuiu para a

reprodução do “ciclo de baixa qualificação para ocupação de postos de trabalho de baixa remuneração”.

Os dados apresentados indicam que mesmo que o governo Dilma tenha dado continuidade a políticas de Estado iniciadas anteriormente, caso da expansão da Rede Federal, a ação de maior expressão realizada dentro do Pronatec foi o Bolsa-Formação colocando essa ação como sinônimo do próprio Pronatec. Ao priorizar uma ação transitória baseada na firmação de convênios com instituições privadas e afins, revela-se que o governo Dilma preferiu a adoção de uma política de Governo para a educação profissional. Deslinda-se ainda a opção em financiar cursos de baixa duração ofertados em instituições privadas e no Sistema S (hoje ligados aos interesses da classe econômica mais poderosa do país) em detrimento da oferta de cursos de maior tempo de duração e do fortalecimento das redes públicas de ensino (MACIEL, 2016).

Embora o Pronatec tenha incorporado em seu rol de ações a ampliação e o fortalecimento da Rede Federal, prevendo a ampliação física e de vagas e que, ainda que o governo Dilma tenha criado sobre a vigência do Pronatec mais IFs em 4 anos do que Lula em 8, consideramos que o Programa atuou na conciliação entre o público e o privado, atendendo os interesses das classes populares (no caso da educação pública, via IFs), e ao mesmo tempo beneficiando os interesses das elites econômicas (transferindo recursos para execução de cursos no Pronatec).

Se anteriormente a elevação da escolaridade articulada à educação profissional vinha sendo prioridade do governo Lula, no governo Dilma assistimos ainda o encolhimento da EJA integrada à educação profissional.

O Pronatec, como política pública de educação profissional, pode ser considerado uma política pública efêmera, sem garantias de perenidade e continuidade, podendo ser desativado a qualquer momento, como o foi pelo governo subsequente, de acordo com interesses políticos e com a troca de governo. Além do mais, por não assegurar como ação central a elevação da escolaridade na forma integrada, o programa não é capaz de assegurar o direito à educação. Nesse sentido, reiteramos que a efetivação desse direito carece de ações sistêmicas e perenes por parte do Estado, de forma que sua oferta não se torne refém das mudanças de governo e que sejam garantidas as condições de acesso, permanência, sucesso, qualidade, gratuidade e universalidade para todos os cidadãos, o que passa pelo fortalecimento da escola pública.

Hoje, depois do golpe contra o governo Dilma e com a aprovação da reforma do ensino médio pelo governo Temer perguntamos qual o legado deixado pela política de educação profissional do governo Dilma para o direito à educação? Certamente, os dados aqui apresentados não nos permitem aferir definitivamente os efeitos de um programa tão amplo em relação a mobilidade social dos egressos, mas certamente podemos afirmar que essa política primou pela formação para o mercado pela via do mercado da formação, fazendo subsumir a política de Estado à política de Governo, exaurindo uma possível função mediadora para sobrepor uma função imediatista, mercantilista e economicista da educação.

Deste modo, podemos concluir que políticas estruturantes da oferta escolar, denominadas aqui de políticas de “Estado”, foram submersas em políticas efêmeras, denominadas aqui de políticas de “Governo” ao contrapormos expansão da Rede Federal de Educação Profissional (Rede Federal) ao Pronatec. Ao subordinar a expansão da Rede Federal ou mesmo das redes de escolas técnicas estaduais (programa “Brasil Profissionalizado”) ao Pronatec, o governo federal subsumiu uma política de Estado a uma política de Governo. Assim se todo recurso investido na compra de cursos para alimentar as bases políticas do governo ligadas à FIESP tivesse sido investido na rede pública, teríamos hoje uma rede federal mais ampla oferecendo de forma ainda mais democrática e com maior capilaridade a educação profissional e o ensino médio de reconhecida qualidade.

## Referências

ABCALIL, Carlos Augusto. O Sistema Nacional de Educação, Relações Federativas e Cooperação. In: DOURADO, Luiz Fernando, AZEVEDO, Janete Maria Lins de (Orgs.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

\_\_\_\_\_. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União** - Seção 1 - 23/12/1996, Página 27833 (Publicação Original). Brasília, 1996.

\_\_\_\_\_. Decreto 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** - Seção 1 - 18/4/1997, Página 7760 (Publicação Original). Brasília, 1997.

\_\_\_\_\_. Decreto 5.154, de 23 de junho 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. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007. **Institui o Programa Brasil Profissionalizado publicado** publicado no DOU de 13.12.2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. **Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE** e dá outras providências. Brasília, 2014.

\_\_\_\_\_. 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. Brasília, 2008.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_. MTE. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PNQ (2003-2007)**. Ministério do Trabalho e Emprego, 2003.

BRAVERMAN, Harry. **Trabalho e capital monopolista: a degradação do trabalho no século XX**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1987.

COSTA, Jean Mario Araújo. **A política de educação básica brasileira instituída pelo plano de desenvolvimento da educação: relações intergovernamentais no contexto da nova gestão pública**. Orientador: Mario Couto Cunha. 218 f. Tese (Doutorado), Programa de pesquisa e pós-graduação em educação, Faculdade de educação da Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2014.

DOURADO, Luiz Fernando. Federalismo, SNE e os obstáculos ao direito á educação básica. In: DOURADO, Luiz Fernando, AZEVEDO, Janete Maria Lins de. (Orgs.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2016.

DUARTE, Clarice Seix. Direito público subjetivo e políticas educacionais. **Fundação SEADE**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 113-118, jun./2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a12v18n2.pdf>>. Acesso em: 29/01/2017.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A produtividade da escola improdutiva 30 anos depois: Regressão social e hegemonia às avessas. **Trabalho Necessário**. Niterói, n. 20, ano 13, p. 206-233, 2015. Disponível em:<[http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN\\_20/10\\_frigotto.pdf](http://www.uff.br/trabalhonecessario/images/TN_20/10_frigotto.pdf)> Acesso em: 19/05/2016.

GENTILLI, Pablo. **Falsificação do consenso: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1998.

HIRSCH, Joachim. **Teoria materialista do Estado: processos de transformação do sistema capitalista e de Estados**. Rio de Janeiro: Revan, 2010.

INEPDATA – Consulta de informações educacionais. Disponível em:  
<<http://inepdata.inep.gov.br/analytics/saw.dll?Dashboard>>. Acesso em: 20 ago. 2016.

LIMA, Marcelo **O Desenvolvimento do Tempo Socialmente Necessário para Educação Profissional** Autor: Vitória, 2010.

LIMA, Marcelo; SPERANDIO, Renan dos Santos. O mito da qualificação. **Revista Rede de Estudos do Trabalho**, Marília, ano IX, n. 17, p. 80-100. 2015. Disponível em:  
<<http://www.estudosdotrabalho.org/A5%20RRET17.pdf>>. Acesso em: 28/07/2016.  
MARX, Karl. Manuscritos econômico-filosóficos. São Paulo: Boitempo, 2010.

MACIEL, Samanta Lopes. **A política de educação profissional no governo Dilma: o direito a educação no contexto da expansão da Rede Federal e do Pronatec**. Orientador: Marcelo Lima. 254 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2016.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**. 2009. Disponível em:<[http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico\\_educacao\\_profissional.pdf](http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf)>. Acesso em 24 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Prestação de contas ordinária anual relatório de gestão consolidado do exercício 2014**. Brasil, 2015. Disponível em:  
<<http://portal.mec.gov.br/auditorias?id=14945>>. Acesso em: 13 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **PNE em Movimento**. Disponível em:  
<<http://simec.mec.gov.br/pde/graficopne.php>>. Acesso em: 12 ago. 2016.

\_\_\_\_\_. **Pronatec** [apresentação em pdf]: um caminho de oportunidades pela Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=36561-pronatec-2016-apresentacao-pdf&category\\_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=36561-pronatec-2016-apresentacao-pdf&category_slug=marco-2016-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 31 maio 2016.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Relatório de gestão do exercício 2013**. Brasil, 2014. Disponível em:  
<[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&view=download&alias=15996-relatorio-gestao-exercicio-2013-setec-pdf&category\\_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=15996-relatorio-gestao-exercicio-2013-setec-pdf&category_slug=julho-2014-pdf&Itemid=30192)>. Acesso em: 16 abr. 2015.

MOURA, Dante Henrique; LIMA FILHO, Domingos Leite; SILVA, Mônica, Ribeiro. Politecnicidade e Formação integrada: confrontos conceituais, projetos políticos e contradições históricas da educação brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 63, p. 1057 a 1080, out./dez. 2015.

PAZOLINI, Michele. **O direito à educação na região metropolitana da grande vitória: análise da participação da união na oferta do ensino médio**. Orientador: Marcelo Lima. 263 f. Dissertação (Mestrado), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2018.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

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

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; PINTO, Izabela Rahal de Rezende. O Supremo Tribunal Federal e a garantia do direito à educação. **Revista brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 65, p. 431-454. abr./jun. 2016.

STREMEL, Silvana. **A constituição do campo acadêmico da política educacional no Brasil**. Orientador: Jefferson Mainardes. 316 f. Tese (Doutorado), Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual de Ponta Grossa, Ponta Grossa, 2016.

WERLE, Flávia Obino Corrêa. Regime de colaboração: cooperação e colaboração federativa e intergovernamental. In: DOURADO, Luiz Fernando, AZEVEDO, Janete Maria Lins de (Orgs.). **Relações Federativas e Sistema Nacional de Educação**. Camaragibe – PE: CCS Gráfica e Editora, 2016.

**Revisores de línguas e ABNT/APA:** *Marcelo Lima, Samanta Lopes Maciel e Michele Pazolini*

**Submetido em 13/03/2019**

**Aprovado em 14/08/2020**

Licença *Creative Commons* – Atribuição NãoComercial 4.0 Internacional (CC BY-NC 4.0)