

18º Congresso Brasileiro de Sociologia

26 a 29 de Julho de 2017, Brasília (DF)

Grupo de Trabalho: Ocupações e profissões

**O Pronatec no “Sistema S”: relações entre público e privado na
qualificação profissional**

Liliane Bordignon

Faculdade de Educação da Unicamp

Bolsista de Doutorado do CNPq

Resumo: O trabalho apresenta uma análise sobre a organização e o desenvolvimento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no SENAI e SENAC, tendo como recorte temporal o período 2011-2015. A partir da análise dos relatórios anuais e documentos oficiais de ambas instituições vinculadas ao “Sistema S”, procura-se evidenciar como elas compreendem e organizam a qualificação profissional de trabalhadores por meio desse programa. Nesse sentido, são apresentados argumentos que fundamentam a adesão ao programa pelo setor privado; como organizam o oferecimento da qualificação profissional; e as ocupações privilegiadas na oferta de cursos. A análise documental demonstra que as instituições, tradicionais ofertantes de cursos de formação profissional inicial e continuada, são apoiadoras do programa e principais responsáveis pela sua execução. Utilizam-se do Pronatec como forma de ampliar uma oferta de qualificação profissional consonante com seus objetivos sociais e econômicos e suas concepções político-ideológicas. Programas desse tipo concedem às instituições privadas a preponderância na efetivação da formação para o trabalho no país, financiadas pelos recursos públicos. Desse modo, referenda o desenvolvimento de uma formação profissional que busca atender exclusivamente as necessidades do mercado de acréscimo de seus ganhos e não como um direito do trabalhador ao conhecimento técnico acumulado historicamente e a certificação profissional gratuita.

Palavras-chave: trabalho e educação; qualificação profissional; Pronatec.

INTRODUÇÃO

Apresentamos a seguir uma análise sobre a organização e o desenvolvimento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) no Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai) e do Serviço Nacional de Aprendizagem para o Comércio (Senac), tendo como recorte temporal o período 2011-2015. A partir da análise dos relatórios anuais e documentos oficiais de ambas instituições vinculadas ao “Sistema S”¹, que engloba os Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA), procura-se evidenciar como elas compreendem e organizam a qualificação profissional de trabalhadores. Ambas instituições foram as principais ofertantes de cursos de

¹ O “Sistema S” é composto pelas seguintes instituições: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Comércio (SESC), Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), Serviço Social do Transporte (SEST), Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (SESCOOP) e Instituto Euvaldo Lodi (IEL). Cada uma dessas instituições está vinculada a uma confederação nacional que reúne federações de sindicatos patronais de diferentes setores da economia brasileira. As instituições são financiadas por meio de contribuições compulsórias das empresas e por parcerias com os governos federal, estadual e municipal.

qualificação profissional de curta duração no interior do Pronatec Bolsa Formação (2011-2015).

As articulações entre os setores organizados do empresariado no Brasil – como a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC)² – e setores da burocracia estatal – como o Ministério da Educação – para o desenvolvimento de políticas de educação para o trabalho, afinadas com as necessidades mais prementes do setor produtivo, não constituem uma novidade. Não se trata de uma ação ilegal ou oculta, os empresários se articulam constantemente, buscando aproximar objetivos comuns ou disputando os espaços existentes no Estado para aumentar os níveis de produtividade do trabalho e a acumulação de capital³.

O empresariado se interessa pela educação tendo em vista as exigências de formação de trabalhadores produtivos. O Estado, por sua vez, respondendo ao primado da exigência de formação de força de trabalho para a melhoria das condições econômicas do país, abraça o projeto educacional empresarial. Dessa forma, com a participação do Estado, que elabora políticas públicas para a educação básica e profissional, aquele projeto empresarial se transforma no projeto de toda a sociedade (MELO *et al*, 2014, p.335-336).

No Brasil, os SNA são a forma privilegiada de qualificação para o trabalho adotada pelo empresariado. A estrutura e o projeto político-pedagógico do Senai, Senac, Senar⁴ e Senat⁵ estão em consonância com as demandas do empresariado no que tange a adequação da força de trabalho ao setor produtivo⁶. As instituições são financiadas com recursos recolhidos e repassados pelo setor público, assim como buscam outras formas de financiamento para

² CNI: cni.org.br. Acesso em 31/05/17. CNC: <http://cnc.org.br/>. Acesso em 31/05/17.

³ O estudo realizado por Álvaro Bianchi (2001) é um exemplo de que essas articulações não são uma novidade, o autor analisa as estratégias dos industriais na condução das políticas públicas entre 1970 e 1990. Ver: BIANCHI, Álvaro. **Hegemonia em construção**: a trajetória do Pensamento Nacional das Bases Empresariais. São Paulo, SP: Xamã, 2001. 174 p. No mesmo sentido, o estudo de Ramon de Oliveira (2003) apresenta uma análise sobre as interferências do empresariado nas políticas educacionais brasileiras. Ver: DE OLIVEIRA, Ramon. O empresariado industrial e a educação brasileira. **Revista Brasileira de Educação**, n. 22, p. 47-60, 2003.

⁴ Serviço Nacional de Aprendizagem Rural.

⁵ Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte.

⁶ Segundo Carmen S. V. Moraes (2000), “no Brasil, no que diz respeito às modalidades de educação para o trabalho não vinculadas aos sistemas públicos de ensino, consolidou-se historicamente o monopólio do ensino profissional pelo empresariado. O Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – Senai (...) constitui, hoje, ao lado do treinamento nas empresas, a principal opção nacional para trabalhadores jovens e adultos empregados” (MORAES, 2000, p.82). Dezanove anos após a publicação do artigo a informação ainda continua válida, segundo o Censo Escolar 2013, somente no ensino técnico de nível médio os SNA ofertavam 20% das matrículas, que totalizam 1.057.800. No caso da qualificação esse montante é ainda maior.

ações próprias ou parcerias que atendam aos seus princípios e objetivos⁷. Além disso, uma parte dos cursos ofertados pelos SNA são custeados pelos próprios estudantes ou por empresas que demandam cursos especializados. Manter em funcionamento os SNA é oneroso às confederações nacionais do empresariado, por isso há uma ação contínua para que se tenha o resultado mais eficaz com os menores custos.

A participação ativa do Senai e Senac na execução do Pronatec, em especial com o Acordo de Gratuidade⁸ do oferecimento da educação profissional e com o Pronatec Bolsa Formação, tinha essa intencionalidade: buscar recursos externos e ofertar uma qualificação para o trabalho articulada às necessidades dos grupos empresariais que representam.

Buscando desvelar essa articulação entre público e privado, apresentamos nas páginas que seguem uma análise das relações que se estabeleceram nos anos 2000 entre o MEC e o Senai e Senac na elaboração e execução de políticas de qualificação de trabalhadores concretizadas por meio das parcerias entre essas instâncias. Dessa forma, procuramos melhor compreender as estratégias do empresariado na organização da qualificação profissional, apontando relações que estabelecem por meio do Estado para a manutenção da superexploração do trabalho no país.

Acordo de Gratuidade com o Senai e Senac

Não havia no interior do MEC um consenso em torno do financiamento dos SNA para o oferecimento de educação profissional no período 2003-2010. Em 2008, o Ministério da Educação, sob a coordenação de Fernando Haddad propôs alterações substanciais no financiamento e funcionamento dos SNA, em específico o Senai e Senac no que tange a sua ação educativa. Com esse

⁷ Os Decretos-Lei nº 4.048/1942, nº 4.936/1942, nº 6.246/1944, nº 9.403/1946, estabelecem a contribuição para o Senai, Sesi e Senac na ordem de 1%, 2% e 1% arrecadados sobre o montante da remuneração paga pelos estabelecimentos contribuintes a todos os seus empregados. NUNES, E.; NOGUEIRA, A.; BARROSO, H. e FERNANDES, I. Dilemas da política regulatória para educação superior no Brasil: o caso do Sistema S. **Documento de trabalho nº79**. Instituto DataBrasil/Observatório Universitário, 2009. Disponível em: http://www.databrasil.org.br/pdf_docs/Doctrab79.pdf. Acesso em 02 de junho de 2017.

⁸ Acordo estabelecido entre os Sistemas Nacionais de Aprendizagem e o Ministério da Educação para o aumento do oferecimento de vagas gratuitas a partir de um Programa de Comprimento da Gratuidade (PCG). Decreto Nº 6.632, de 5 de novembro de 2008. Decreto Nº 6.633, de 5 de novembro de 2008. Decreto Nº 6.635, de 5 de novembro de 2008. Decreto Nº 6.637, de 5 de novembro de 2008.

objetivo, o MEC convidou para uma negociação empresários representantes das confederações nacionais da indústria e comércio para elaborar uma transformação legal da organização dos SNA. O debate foi noticiado pela grande mídia⁹ e a alteração legal realizada por meio de decreto ficou conhecida como Acordo de Gratuidade com o “Sistema S”.

O objetivo inicial do MEC era criar um projeto de lei que estabelecesse um Fundo Nacional de Formação Técnica e Profissional (FUNTEP), que aglutinaria o recolhimento dos recursos das empresas vinculadas aos SNA e os repassaria para as instituições de acordo com critérios pré-estabelecidos. A distribuição dos recursos ficaria vinculada, prioritariamente, à quantidade de matrículas gratuitas em cursos de qualificação profissional e no ensino técnico de nível médio. Isso alteraria a dinâmica dos SNA, pois possuem total autonomia na administração e distribuição dos recursos repassados pela União¹⁰.

Setores do empresariado compreenderam essa mudança como “intervencionismo” em um sistema de formação profissional consolidado e constituído sob os auspícios das necessidades do desenvolvimento do capitalismo no Brasil, portanto, resistiram ao projeto de lei. Os representantes dos empresários argumentaram que o projeto retiraria a autonomia das instituições, alguns setores afirmaram que ele estatizaria e burocratizaria o

⁹ São exemplos da divulgação desse debate as seguintes reportagens: Uol - *Por que não aplicar o FAT no Sistema S?* 09/04/2009. Disponível em: <http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniaoforum/por-que-nao-aplicar-o-fat-no-sistema-s/>; Folha de São Paulo - *Sistema S reage contra proposta pública*. 26/04/08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2604200829.htm>; Portal CONTEE - *Polêmica sobre recursos do Sistema S*. 11/06/08. Disponível em: <http://www.contee.org.br/noticias/contee/nco99.asp>; IPEA - *Sistema “S” – com mais de 60 anos, é hora de reformar*. 08/06/2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39; Portal MEC - *Presidente comemora acordo com Sistema S*. 28/06/2008. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/209-noticias/564834057/10942-presidente-comemora-acordo-com-sistema-s?Itemid=164>; Extra/Globo - *Acordo que destina recursos do Sistema S para cursos técnicos gratuitos passa a valer em 2009*. 12/11/08. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/brasil/acordo-que-destina-recursos-do-sistema-para-cursos-cursos-tecnicos-gratuitos-passa-valer-em-2009-leia-integra-do-pronunciamento-do-ministro-fernando-haddad-609117.html>; O Estado de São Paulo - *O olho do ministro no Sistema S*. 09/02/11. Disponível em: http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,o-olho-do-ministro-no-sistema-s-imp_677004; Carta Capital - *A caixa preta do Sistema S*. 12/11/2014. Disponível em: <http://www.cartaeducacao.com.br/reportagens/a-caixa-preta-%E2%80%A8do-sistema-s/>; As reportagens foram acessadas em 02 de junho de 2017.

¹⁰ Os SNA prestam contas dos recursos ao Tribunal de Contas de União.

“Sistema S”. O presidente da CNI Armando Monteiro Neto¹¹ chegou a dizer, em 2008, que o FUNTEP era uma forma de “estatização encabulada”, “uma ideia que parece contaminada por uma visão confiscatória”¹².

Outro ponto fortemente questionado pelo empresariado foi a ideia de se construir uma vinculação da formação para o trabalho com o aumento da escolarização da população atendida, o que foi rapidamente desconsiderado durante as negociações. Armando Monteiro Neto apontou que na concepção das confederações nacionais “a ampliação da formação tem de acontecer sem que nós deixemos de atender à demanda da qualificação e aperfeiçoamento que está colocada no processo. (...) Nós temos de combinar isso com uma lógica que não se descola das demandas, das necessidades da indústria”¹³.

Ainda sobre o vínculo entre educação profissional e ensino básico, durante os debates realizados em torno do acordo, o diretor regional do Senac/SP Luiz Francisco de Assis Salgado, uma das principais instituições dos SNA, afirmou que discordava francamente da proposição. O diretor argumentou que os estudantes da escola pública não têm interesse na qualificação para o trabalho e possuem muitas deficiências de formação. Nas palavras do diretor: “o egresso do ensino público é tão defasado, mas tão defasado, que ele não consegue acompanhar”¹⁴. Certamente o empresário estava se referindo aos cursos técnicos e tecnológicos oferecidos pelos SNA, pois os cursos de qualificação profissional de curta duração, parte deles, são historicamente ofertados a trabalhadores que possuem no mínimo o ensino fundamental incompleto¹⁵.

¹¹ O empresário foi presidente da CNI entre 2002 e 2010. Atualmente é senador federal (2011-2018) pelo PTB/PE.

¹² IPEA - *Sistema “S” – com mais de 60 anos, é hora de reformar*. 08/06/2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39. Acesso em 02 de junho de 2017.

¹³ *Sistema “S” – com mais de 60 anos, é hora de reformar*. 08/06/2008. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39. Acesso em 02 de junho de 2017.

¹⁴ Folha de São Paulo - *Sistema S reage contra proposta pública*. 26/04/08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/dinheiro/fi2604200829.htm>. Acesso em 02 de junho de 2017.

¹⁵ O Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada ou Qualificação Profissional, criado em 2011 e atualizado em 2012, foi construído como forma de normatizar a oferta do Pronatec, nele estão colocadas as nomenclaturas dos cursos, a ementa básica, carga horária mínima e escolaridade mínima. Como exemplo, selecionamos o eixo tecnológico Controle e Processos Industriais e analisamos a escolaridade mínima exigida para cada curso e chegamos ao seguinte panorama: 89 cursos exigem ensino fundamental incompleto; 12 cursos o ensino fundamental completo; e 3 cursos o ensino médio completo.

Ao final do processo o MEC recuou em sua proposta, desistiu de estabelecer o FUNTEP, assim como de pressionar os SNA a oferecer a totalidade de suas vagas gratuitamente. O governo federal acolheu a contraproposta realizada pelo empresariado que estabeleceu a destinação de dois terços dos recursos líquidos do Senai/Sesi e Senac/Sesc para cursos gratuitos¹⁶. Mesmo com essa derrota frente ao empresariado organizado na CNI e CNC, Fernando Haddad e a gestão do Partido dos Trabalhadores (PT) comemoraram¹⁷ a assinatura de um acordo que buscou aumentar a gratuidade nos cursos de qualificação profissional e ensino técnico e que pressionou as instituições a aumentar a carga horária de cursos de qualificação profissional ao mínimo de 160 horas.

Observamos que as propostas iniciais feitas pelo governo poderiam ter alterado o financiamento dos SNA e a articulação das instituições com o sistema de ensino básico, entretanto, não se tratava de uma transformação radical nos SNA. Em momentos anteriores, como durante a Assembleia Nacional Constituinte (1984-1988) foram feitas outras tentativas de alterar a organização do “Sistema S” e atualmente, em 2016, o senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO) apresentou um projeto de lei¹⁸ que propõe alterar o financiamento dessas instituições. Portanto, não é um movimento recente e acabado. O que observamos é que a resistência às mudanças feita pelas confederações nacionais do empresariado tem sido persistente e bem-sucedida em suas proposições.

A falta de conhecimento em relação a utilização dos recursos recebidos pelos SNA foi outro ponto levantado e não solucionado durante os debates realizados em 2008. Instituições como Senai, Senac, Senar e Senat

¹⁶ O acordo de gratuidade foi referendado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) por meio do presidente no período Armando Monteiro Neto e da Confederação Nacional do Comércio (CNC) por meio do presidente no período Antônio Oliveira dos Santos. As instituições Senai e Senac são as maiores dentre os Serviços Nacionais de Aprendizagem.

¹⁷ Portal do MEC: *Presidente comemora acordo com Sistema S. 28/06/2008*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article/209-noticias/564834057/10942-presidente-comemora-acordo-com-sistema-s?Itemid=164>. Acesso em 03 de junho de 2017. Tanto o ministro quanto o presidente comemoraram o acordo. “Ficou estabelecido que dois terços dos recursos destinados ao Senai e ao Senac sejam investidos, obrigatoriamente, no custeio de vagas em cursos profissionalizantes para estudantes de baixa renda”.

¹⁸ Projeto de Lei nº 386/ 2016 que propõe: “consiste em fonte destinada a garantir a manutenção ou expansão da seguridade social o percentual de 30% (trinta por cento) dos valores arrecadados a título das contribuições sociais que especifica. Estabelece que a lei complementar entra em vigor 90 dias após sua data de publicação”. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127256>. Acesso em 02 de junho de 2017.

disponibilizam relatórios genéricos sobre a utilização dos recursos e a oferta dos serviços. Ficou acordado que a partir de 2009 as instituições deveriam prestar contas publicamente sobre seus gastos. Desde então, as instituições vêm disponibilizando mais informações sobre a utilização dos recursos, mas a transparência reivindicada não foi atendida¹⁹.

Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)

O Pronatec foi criado em 2011 durante os primeiros meses do governo de Dilma Rousseff (2011-2016)²⁰. O argumento central para sua criação, que pode ser verificado nos discursos de seu lançamento e também no documento de análise do Pronatec produzido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (2014), era a necessidade de políticas educacionais para “suprir a escassez de mão de obra qualificada” decorrente do crescimento econômico (IPEA, 2014, p.10 e 11). O IPEA é categórico em suas afirmações sobre a necessidade do programa para o desenvolvimento social e econômico do país:

(...) com o mercado demandando protagonismo do Estado na organização da educação profissional e técnica no Brasil, e com o governo ciente do contexto oportuno e da necessidade de criar ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, a organização do Pronatec veio como resposta a essa demanda (IPEA, 2014, p.12).

No relatório anual do Senai/Sesi/IEL de 2014, último ano de expansão do Pronatec Bolsa Formação, observamos que o Senai se reivindica como a instituição pertencente aos SNA que mais se destacou no oferecimento de cursos por meio do Pronatec Bolsa Formação, tendo sido responsável por 41% do total de matrículas. O trecho do referido relatório, apresentado a seguir,

¹⁹ Em 2016, o TCU analisou o nível de transparência das entidades vinculadas ao Sistema S na divulgação de dados “sobre receitas e despesas, demonstrações contábeis, licitações, contratos, transferências de recursos e atendimento ao público em geral” e constatou que elas o fazem de forma limitada. “Além disso, elas não possuem comitês de auditoria e suas demonstrações contábeis não passam por auditoria independente”. “As 141 entidades do Sistema S (Sistemas Senai, Senac, Sesi, Sesc e Senar) são importantes por promoverem, de forma suplementar, serviços de educação profissionalizante, saúde, lazer e cultura e em função da alta materialidade dos recursos públicos parafiscais por elas arrecadados, da ordem de R\$ 17 bilhões em 2015”. “Apenas metade das entidades divulga informações relativas à gratuidade de cursos das entidades”. Portal do TCU. *Entidades do Sistema S têm problemas na divulgação de informações*. 07/04/2016. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/entidades-do-sistema-s-tem-problemas-na-divulgacao-de-informacoes.htm> . Acesso em 02 de junho de 2017.

²⁰ Uma análise do Pronatec pode ser encontrada em: DEITOS, Roberto Antônio; DE BARROS LARA, Ângela Mara; ZANARDINI, Isaura Monica Souza. Política de Educação Profissional no Brasil: aspectos socioeconômicos e ideológicos para a implantação do Pronatec. **Educação & Sociedade**, v. 36, n. 133, 2015.

demonstra como o Pronatec foi um meio de qualificação profissional articulado às necessidades dos grupos empresariais.

(...) Foram captadas demandas para o Pronatec, no âmbito do Plano Brasil Maior (PBM), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), junto a 58 das 250 maiores empresas de base nacional, no que se refere às solicitações de vagas em cursos de qualificação profissional. A iniciativa se converteu em 81.498 matrículas no Pronatec.

O Pronatec/PBM, coordenado pelo MDIC, tem se mostrado o grande alavancador de demandas da indústria para programas de qualificação profissional, tanto para trabalhadores já empregados, como para suprir novas vagas identificadas pelos empreendimentos. Como os cursos são executados sem ônus para as empresas, a demanda tem crescido a cada semestre (Relatório Anual Senai, 2015, p.125-126).

Fica evidente ao leitor que o Pronatec no Senai foi organizado e conduzido de maneira articulada às necessidades mais imediatas da indústria, uma estratégia de treinamento da força de trabalho menos custosa, financiada pelos recursos públicos educacionais.

O caso do Senac não é muito diferente. Segundo informações do relatório anual de 2014²¹ do Senac São Paulo²², a instituição qualificou 27.888 estudantes por meio do Pronatec Bolsa Formação somente nesse estado. Nas palavras do presidente do Senac naquele contexto, Abram Szajman²³, a adesão ao Pronatec permitiu que o Senac qualificasse aproximadamente 100 mil estudantes, o que para o presidente pode ser interpretado como a busca da instituição pela “excelência em benefício da revolução ansiosamente aguardada por todos os brasileiros: a revolução na educação” (Relatório Senac/SP, 2014, p.2).

Com isso, fica evidente que é uma vantagem para os SNA organizar a qualificação profissional de trabalhadores em suas instituições, gratuitamente, financiada por recursos públicos federais da educação. Para essas instituições, trata-se de “revolucionar” a educação para manter sob controle a qualificação profissional dos trabalhadores. Dessa forma, procuram responder rapidamente às necessidades do setor produtivo, isso pode significar qualificar trabalhadores objetiva e subjetivamente para o desemprego, diminuindo a pressão social, buscando modelar seus aspectos comportamentais, qualificando-os para que

²¹ Relatório apresentado em versão sintética. Não há disponível no site da instituição a versão completa.

²² A Confederação Nacional da Indústria não disponibiliza relatório anual de todas as suas instituições educacionais. Os relatórios do Senac são estaduais, portanto, foi preciso selecionar um estado para a realização da aproximação com os objetivos do Senai.

²³ Em 2017, é presidente da Federação do Comércio, Bens, Serviços, Turismo do Estado de São Paulo. Foi fundador da Vale Refeição (VR) e atualmente investe no mercado imobiliário.

sejam versáteis e estejam preparados para ocupar diferentes postos de trabalho no mercado formal e informal.

Os dados a seguir buscam dimensionar a participação do Senai e Senac no oferecimento do Pronatec Bolsa Formação, demonstrando o alcance dos conteúdos da qualificação para o trabalho transmitidos por essas instituições.

Tabela 1 – Evolução anual do número absoluto de beneficiários do Pronatec Bolsa Formação, distribuídos por rede de ensino ofertante, 2011 a maio/2014

Redes de Ensino	2011	2012	2013	2014	Total Geral
SENAI	12.123	295.427	265.862	578.569	1.151.981
SENAC	9.469	198.781	248.656	403.722	860.628
Rede Federal	1.133	82.932	147.980	215.268	447.313
Rede Privada	-	-	116.496	176.054	292.550
Rede Estadual	-	29.458	47.566	76.291	153.315
SENAR	-	18.345	26.819	37.149	82.313
SENAT	-	5.841	47.233	80.231	133.305
Rede Municipal	-	-	95	367	462
Total Geral	22.725	630.784	900.707	1.567.651	3.121.867

Fonte: SETEC Data de Referência 31/05/2014

Fonte: Relatório da Auditoria da Controladoria Geral da União na SETEC, 2014²⁴.

Tabela 2 – Evolução das matrículas do Pronatec: 2011 a agosto de 2014

Cursos Técnicos	2011	2012	2013	2014	Total
Bolsa-Formação	0	101.225	287.293	584.473	986.436
Brasil Profissionalizado	82.823	79.770	84.953	58.640	298.704
E-TEC	27.159	56.498	103.332	22.152	209.141
Acordo Sistema S	85.357	102.807	157.117	127.655	472.936
Rede Federal de EPCT	118.515	120.504	127.887	90.039	457.111
Cursos FIC					
Bolsa-Formação	22.821	530.703	1.238.512	996.116	2.786.241
Acordo Sistema S	583.624	733.721	905.852	602.969	2.826.166
Total	920.299	1.725.228	2.904.946	2.482.106	8.036.735

Fonte: SPE/Ministério da Fazenda, 2015, p.8.

Observamos que há diferenças entre os dados, que foram extraídos da mesma fonte: o Sistema Nacional de Informação da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec). O problema talvez possa ser explicado pela metodologia

²⁴ Relatório da Auditoria Anual de Contas, exercício 2013, processo nº: 23000.004310/2014-11, relatório nº. 201406282. UCI Executora: SFC/DSEDU II – Coordenação-Geral de Auditoria da Área de Educação II.

de análise estatística, seria necessária uma investigação sobre a questão. Nesse sentido, o relatório da Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, realizado em 2014, fez recomendações categóricas ao Ministério da Educação para que execute o aprimoramento do Sistec, que apresentou problemas no carregamento e extração das informações. Ainda assim, os dados nos auxiliam no dimensionamento da oferta de matrículas pelo Senai e Senac e possibilita o levantamento de hipóteses relevantes.

A análise das estatísticas sobre o oferecimento de cursos de qualificação profissional por meio do Pronatec Bolsa Formação mostra que as instituições pertencentes aos SNA concentraram o maior número de matriculados. Isso pode ser explicado pelo fato de instituições como Senai e Senac estarem presentes em muitos municípios brasileiros, em alguns deles são as únicas ofertantes de qualificação profissional na região. A interiorização de Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, alavancada em 2008, é recente e ainda não foi capaz de atingir o mesmo número de municípios que as instituições dos SNA.

Juliana França Varella *et al* (2015, p.103), afirma que em alguns lugares essas instituições monopolizam a oferta, portanto, não há muito espaço para negociações da diversificação de cursos e ajustes estruturais. A variedade de cursos depende quase exclusivamente do ofertante, já que o projeto que sustenta o Pronatec Bolsa Formação não prevê e nem incentiva a criação de escolas federais, estaduais ou municipais de educação profissional com infraestrutura adequada à formação para exercício de profissões diversas. O estudo realizado pelos autores mostra que em um dos municípios pesquisados, os cursos do Pronatec ofertados por unidades do “Sistema S” não respondiam à demanda local do mercado de trabalho, nem mesmo aos interesses específicos do público atendido.

As mais consolidadas e tradicionais [instituições], como o Sistema S, assumem uma postura de independência financeira quanto ao programa, que se reverte em menos disposição à adaptação. Nos municípios visitados, os representantes do Sistema S ainda se mostraram mais resistentes às demandas dos gestores, às mudanças solicitadas em termos de estrutura, horários e, especialmente, às regras e padrões de condutas impostos aos alunos do Pronatec/BSM. Colocando-se como atores indispensáveis e insubstituíveis para a implementação do programa, as unidades ofertantes criam barreiras institucionais de entrada, por meio da exigência de documentação rígida e extensa – que não corresponde aos parâmetros nacionais do programa – e de fluxo, por meio da inflexibilidade de horários e

procedimentos. Essas barreiras, que reproduzem uma lógica de exclusão das populações em situação de pobreza dos espaços educacionais, são causas centrais tanto da dificuldade de acesso ao programa quanto da evasão, constituindo-se como uma das principais razões de disputa e de desacordos entre gestores e ofertantes nos municípios (VARELLA *et al*, 2015, p.113).

Os autores demonstram que nem todas as unidades do “Sistema S” conseguiram se adaptar ao público que recebeu com a implementação do Pronatec Bolsa Formação, em especial aqueles estudantes encaminhados pelo Programa Brasil Sem Miséria (BSM). Segundo dados do Sistec, 45,6% dos estudantes atendidos não haviam completado o ensino fundamental (VARELLA *et al*, 2015, p.114).

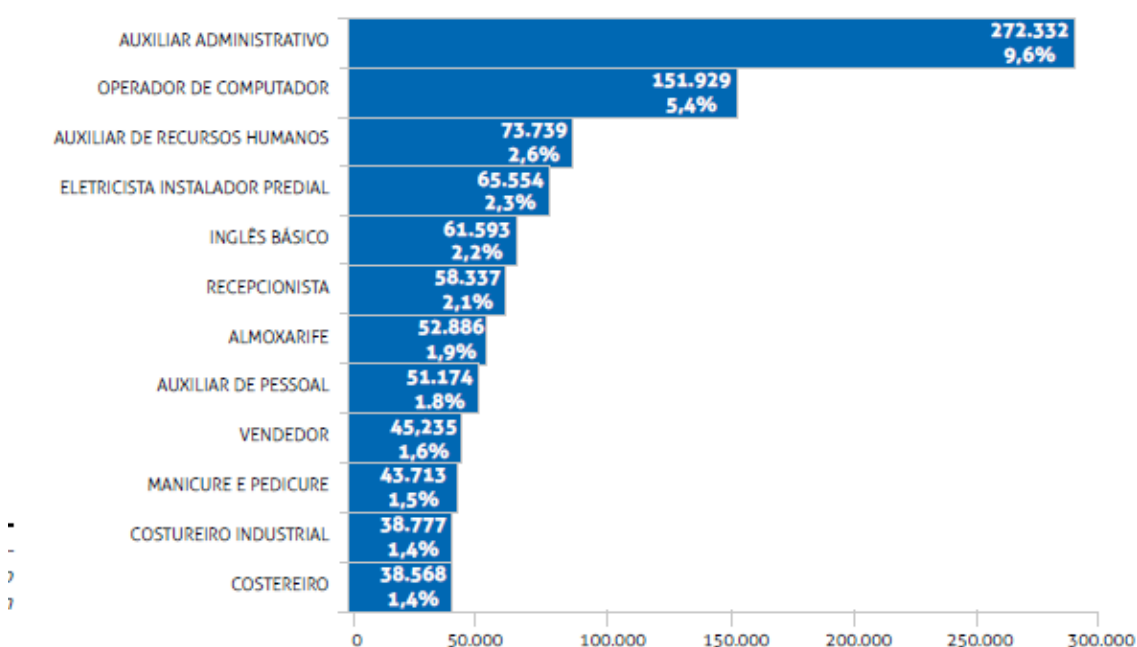
Apesar da rigidez, é importante notar que a estratégia do Pronatec/BSM prevê, dentro de uma perspectiva da educação profissional como um direito de cidadania, garantir o acesso dos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais à formação inicial e continuada de alta qualidade, em instituições acreditadas e reconhecidas, outrora reservadas a estratos socioeconômicos com condições de pagar por esses cursos. Nesse tocante, instituições mais tradicionais – SENAI, SENAC e Institutos Federais, principalmente – gozam de elevado reconhecimento pelos alunos e pelas empresas por oferecerem qualidade na formação e, sobretudo, prestígio pelos certificados que emitem. Para os alunos, é bastante significativo poder ter um certificado fornecido por essas unidades, acreditando que o acesso a esses diplomas seja fundamental para conseguirem bons empregos. Por sua vez, as unidades reforçam essa visão compartilhada por múltiplos atores e instâncias, o que contribui para seu insulamento e resistência às regras e demandas levadas pelos gestores municipais, principalmente em localidades menores com apenas um ofertante (VARELLA *et al*, 2015, p.116).

As instituições do “Sistema S” possuem autonomia relativa em nível local e respondem às suas coordenações regionais e centrais, portanto, as instituições vinculadas aos SNA atendem às confederações nacionais do empresariado, enquanto os Institutos Federais o fazem com o MEC. A consequência pode ser que os acordos nos municípios não ocorram com muita rapidez e efetividade. No caso do Pronatec, os acordos em nível nacional pareceram mais consolidados do que aqueles efetivados nos municípios junto as instituições ofertantes. Isso pode ter causado problemas para o estabelecimento de uma relação rematada entre demandas do setor produtivo local, cursos ofertados e interesse formativo dos trabalhadores atendidos.

Há poucos dados públicos sobre os cursos ofertados por cada uma das instituições pelo Pronatec Bolsa Formação, portanto, não é possível nesse

momento apresentar com precisão quais cursos o Senai e Senac ofereceram e como se distribuíram pelos diferentes estados do país. Isso poderia contribuir para a compreensão de como essas instituições se organizaram para receber os estudantes. Na pesquisa realizada por Marconi Fernandes de Sousa *et al* (2015) sobre o Pronatec Bolsa Formação são apresentados os doze cursos que mais registraram matrículas no interior do programa, como podemos visualizar no gráfico abaixo:

Gráfico 1 – Distribuição das matrículas entre os 12 cursos com maior quantidade de matrículas no Pronatec Bolsa Formação – Brasil, outubro de 2011 a junho de 2014



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.
 Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Considerando que o Senai e Senac foram os principais responsáveis pela oferta do Pronatec Bolsa Formação, possivelmente muitos desses cursos foram realizados nessas instituições. Buscamos verificar as exigências de escolaridade para a realização dos cursos e a carga horária mínima para ter um panorama. Observamos que os seguintes cursos exigem como escolaridade mínima o *ensino fundamental incompleto*: operador de computador (160 horas), recepcionista (160 horas), manicure e pedicure (160 horas), costureiro industrial (200 horas) e costureiro (160 horas). *Exigem ensino fundamental completo*:

vendedor (160 horas) e auxiliar instalador predial de baixa tensão (300 horas). Exigem o *ensino médio incompleto*: auxiliar administrativo (160 horas), auxiliar de recursos humanos (160 horas), almoxarife e auxiliar de pessoal (160 horas). O curso de inglês básico não consta no Guia Pronatec de Cursos FIC, por isso não aparece na descrição.

Exceto os cursos de auxiliar instalador predial de baixa tensão e costureiro industrial, todos os demais possuem a carga horária mínima de 160 horas. Com isso, constituem-se como cursos de curta duração, podendo ser ofertados em poucas semanas. Além disso, a maior parte dos cursos não exige laboratórios ou uma infraestrutura além de salas de aula para a realização dos cursos, facilitando o desenvolvimento dos mesmos e os baixos custos de seu oferecimento. Por que esses cursos seriam de interesse do desenvolvimento social e econômico do país? Essa é uma questão que se coloca, mas que foge ao escopo desse trabalho.

Nesse sentido, encontramos na pesquisa de Maria Nascimento (2015) uma mostra, a partir de dados da Secretaria de Educação do Piauí, de que o Senai e o Senac foram as instituições que mais ofertaram matrículas no Pronatec Bolsa Formação entre 2011 e 2013 naquele estado. Em 2013, o Senai ofereceu 2.042 vagas e o Senac 8.879 no estado. A autora aponta que no Senac foram ofertados cursos de garçom, operador de câmera, gestão de resíduos sólidos, técnico em podologia, etc²⁵. A maioria com critérios mínimos de escolarização. Essa pesquisa aponta que a maior parte dos cursos ofertados pelo Senai e Senac, nesse estado, no interior do Bolsa Formação foi de qualificação profissional de curta duração sem vinculações com os arranjos produtivos locais.

Outra questão muito presente nos estudos que abordam a implementação do Pronatec Bolsa Formação nas instituições vinculadas ao Senai e Senac é: o programa estaria promovendo um processo de privatização da qualificação profissional de trabalhadores? Quando analisamos os documentos e pesquisas acadêmicas sobre o tema e observamos a preponderância histórica dos SNA na qualificação para o trabalho, reolocamos o problema da seguinte forma: o Pronatec aprofundou o caráter privado da qualificação profissional?

²⁵ A autora não apresenta em detalhes os cursos ofertados, mas é possível obter uma mostra a partir de dados apresentados no texto.

No período 2003-2010, as iniciativas no âmbito do Ministério da Educação para a educação profissional, financiadas pelo FNDE, não transferiam recursos para instituições vinculadas ao “Sistema S” para ofertarem qualificação profissional ou ensino técnico de nível médio. Ao contrário, foram realizados os referidos Acordos de Gratuidade com o Senai e Senac. A partir de 2011, com a criação do Pronatec, o FNDE começou a repassar recursos da área da educação para as instituições ofertarem os cursos.

Nessa direção, surge a questão: o Pronatec estaria beneficiando duplamente o “Sistema S”, em especial o Senai e Senac, transferindo recursos para fiscais aos SNA e também recursos do FNDE para que forneçam cursos de qualificação profissional? Além disso, as instituições do Senai e Senac são especializadas no oferecimento de cursos de qualificação profissional de curta duração e mais diretamente relacionados às demandas imediatas do mercado de trabalho, como vimos anteriormente. Seria esse o objetivo fundamental da educação profissional financiada pelos recursos públicos?

Marcelo Lima (2012), analisando a situação da educação profissional no estado do Espírito Santo aponta que esse modo de financiar e desenvolver a educação para o trabalho por meio do Pronatec Bolsa Formação mercantiliza um bem escasso, que é a formação profissional (qualificação profissional e ensino técnico) e transfere para a iniciativa privada a responsabilidade pela qualidade dos cursos ofertados. Outro ponto levantado pelo autor é que essa forma de financiamento pode contribuir para que os governos utilizem o programa como instrumento de barganha junto aos SNA e as escolas privadas. Para Marcelo Lima (2012) “(...) o Estado brasileiro, pressionado pelo crescimento econômico e pela demanda social, busca fazer a formação profissional para o mercado via a formação [de um] mercado da formação por meio do financiamento público utilizando o mecanismo das bolsas de estudo” (LIMA, 2012, p.88).

Maurício Santos e Romir Rodrigues (2012) levantam argumentos semelhantes ao de Marcelo Lima (2012) em pesquisa sobre a centralidade dos SNA como ofertantes do Pronatec Bolsa Formação. Para os autores, há uma relação entre os Acordos de Gratuidade com o “Sistema S” e o Pronatec. Por um lado, o Acordo garante vagas gratuitas sem contrapartida orçamentária, o que pode aumentar as despesas dos SNA, por outro lado, o Pronatec Bolsa Formação transfere recursos do FNDE para o oferecimento de cursos de

qualificação profissional e técnicos, aumentando os recursos das instituições e ocupando a infraestrutura disponível das mesmas.

Camila G. M. de Faria (2014) realizou uma pesquisa documental sobre a influência que os projetos de desenvolvimento social e econômico, em especial no que tange a educação profissional, apresentados nas décadas de 1990 e 2000 pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) foram atendidos ou refletiram nos projetos dos governos federais. A autora analisa, especialmente, como as propostas e recomendações feitas pela CNI e pelo Senai nacional em documentos oficiais²⁶ aparecem ou são referendadas por programas federais de qualificação profissional, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ – 2003-2007) e o Pronatec (2011-atual). Observa-se que as alianças realizadas pelo governo com setores do empresariado no Brasil garantiram oportunidades de ampliação de ganhos de produtividade para ramos da indústria e atenderam às reivindicações feitas por esses para a organização da educação profissional pública.

A autora argumenta que os programas PNQ e Pronatec foram construídos em articulação às demandas e ações de algumas frações do empresariado nacional, com o objetivo de ampliar iniciativas de qualificação profissional e de atender a população de baixa renda²⁷. Além disso, ela pondera que a construção dos princípios e objetivos do programa foram elaborados em conjunto com as centrais sindicais²⁸. Nessa mesma direção, Luciano A. Montalvão (2015) mostra em seu trabalho que o modelo de qualificação profissional adotado pelo PNQ e Pronatec já estava presente em programas anteriores, como Programa Intensivo

²⁶ A autora analisou os seguintes documentos da CNI: Mapa estratégico da indústria (2005); A indústria no Brasil: uma agenda para o crescimento (2005); Programa Educação para a Nova Indústria (2007); analisou também a proposta pedagógica do Serviço Nacional de Aprendizagem industrial (Senai): Metodologia para a elaboração de perfis profissionais (2002); Referenciais normativos pedagógicos, operacionais e financeiros nacionais para a articulação da educação básica do Serviço Social da Indústria (Sesi) com a educação profissional do Senai (SESI/SENAIS, 2006); Norteador da prática pedagógica: metodologias Senai para a formação profissional com base em competências (Senai, 2009); e Metodologia Senai de Educação Profissional (Senai, 2013).

²⁷ A autora comprova esse argumento mostrando como as categorias “empregabilidade, empreendedorismo, habilidades e competências, perfil flexível de trabalhador, polivalência, perfil pró-ativo, saber ser/saber fazer, co-gestão/auto gerenciamento, cooperação/participação, capital humano, aprender a aprender” aparecem nos documentos da CNI/Senai e nos programas de qualificação para o trabalho PNQ e Pronatec.

²⁸ Não foi possível identificar no texto como foi a participação das centrais sindicais na elaboração dos programas.

de Preparação da Mão de Obra (PIPMO/1963-1982) e Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR/1995-2002).

O PNQ foi oferecido por diferentes instituições, com destaque para o Senai, e financiado pelo Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Analisando o primeiro documento oficial que fundamenta o programa publicado em 2003²⁹ Camila G. M. de Faria (2014) pondera que as categorias centrais presentes nos documentos da CNI, como empregabilidade, empreendedorismo e capital humano, constam também no PNQ. Analisando especificamente o Pronatec, que substituiu as iniciativas de qualificação profissional realizadas pelo PNQ, ainda que por meio de outras formas de financiamento³⁰, o mesmo movimento foi constatado. Além disso, o Pronatec aglutinou todas as iniciativas em torno da educação profissional do Ministério da Educação. Segundo a autora, o Pronatec também buscou atender a “agenda política industrial” (FARIA, 2014, p.139).

O fato de aparecer nos objetivos do programa a expansão da rede física de atendimento dos Serviços Nacionais de Aprendizagem e de a maioria das matrículas financiadas pelo Pronatec Bolsa Formação ter sido ofertada pelo Senai e Senac revela essa relação entre os objetivos da CNI e a organização do programa de qualificação para o trabalho. O programa se propõe declaradamente a elevar a produtividade e competitividade do país. Na interpretação de Camila G. M. de Faria (2014), ao conceder tamanha autonomia às instituições do “Sistema S” para oferta da qualificação profissional e/ou da educação profissional em geral por meio do Pronatec, o Estado corrobora com a realização dos projetos específicos dessas instituições e do setor da produção por elas representado. Isso aprofunda o caráter privado da qualificação profissional.

Considerações finais

As confederações nacionais do empresariado no Brasil e os Sistemas Nacionais de aprendizagem não estão interessados em contribuir com a

²⁹ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Secretaria de Políticas Públicas de Emprego. **Plano Nacional de Qualificação 2003-2007**. Brasília, 2003. Disponível em: http://www.trabalho.al.gov.br/configuracao/arquivos/manuais/Pnq_2003_07.pdf. Acesso em 31 de maio de 2017.

³⁰ O PNQ era financiado pelo FAT e o Pronatec pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

construção de um projeto educacional que compreende a qualificação e a formação profissional como um direito dos trabalhadores ao conhecimento técnico. A análise sobre as relações que se estabeleceram entre setores do empresariado e o Ministério da Educação na elaboração e execução da política de formação para o trabalho centralizada no Pronatec, demonstra que as instituições dos SNA procuram dar respostas rápidas ao mercado de trabalho. O aumento da escolarização ou o aumento das capacidades técnicas dos trabalhadores parecem não interessar aos SNA, que se dedicam prioritariamente a qualificação de curta duração, organizadas por meio do estabelecimento de habilidades e competências mínimas necessárias ao trabalhador polivalente do setor produtivo.

O Acordo de Gratuidade estabelecido pelo MEC junto ao Senai e Senac, assim como o Pronatec Bolsa Formação materializaram-se nas instituições dos SNA na forma de qualificação profissional desvinculada da educação básica e da busca pela melhoria das condições de subsistência dos trabalhadores. Além disso, o curso não oferece uma possibilidade de continuidade do aprimoramento da formação, ao menos conduzindo os trabalhadores a cursos técnicos de nível médio ou cursos superiores. O que não alteraria profundamente o projeto de frações do empresariado. Custeados por recursos públicos ou parafiscais, os SNA continuam realizando, quase sem resistência de setores organizados da população, um tipo de qualificação profissional voltada aos interesses dessas frações da burguesia mais apegadas aos ganhos imediatos, que superexploram a força de trabalho e não possuem nem mesmo uma preocupação com o desenvolvimento nacional do capitalismo.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria de Política Econômica. **Pronatec Bolsa-Formação: uma avaliação inicial sobre reinserção no mercado de trabalho formal**. Brasília/DF, SPE/MF, novembro 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA. **SESI/SENAI/IEL – Relatório Anual 2014**. Brasília, 2015.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DO COMÉRCIO. **SENAC – São Paulo – Relatório Anual 2014**. São Paulo, 2014.

FARIA, Camila G. M. **O projeto de formação profissional da Confederação Nacional da Indústria e as políticas de educação profissional: confluência entre público e privado na educação brasileira nos anos 2000**. 2015. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Texto para discussão. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. CASSIOLATO, Maria M. e GARCIA, Ronaldo C. (coord.). Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

LIMA, Marcelo. Problemas da educação profissional do governo Dilma: Pronatec, PNE e DCNEMs. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v.21, n.2, p.73-91, mai./ago.2012

MELO, Alessandro, FARIA, Camila G. M., WOLF, Luciani e CAVALCANTE, Rafael Gomes. Educação e trabalho na perspectiva do empresariado brasileiro: o projeto de educação básica da Confederação Nacional da Indústria. **Cadernos Cedes**, v. 34, n.94, p.333-348, set.-dez., 2014.

MONTALVÃO, Luciano A. **Bolsa-Formação/Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no Instituto Federal de Goiás: concepções dos gestores**. 2015. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Goiás, Anápolis/GO.

MORAES, Carmen S. V. Ações empresariais e formação profissional: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial. **São Paulo em Perspectiva**, v.14, nº.2, 2000.

NASCIMENTO, Maria Luzirene Oliveira. A política de educação profissional e a mercantilização da educação: o público e o privado na execução do Pronatec. **Educação: teoria e prática**, Rio Claro/SP, vol.25, nº50, set-dez 2015, p.562-575.

SANTOS, Maurício Ivan e RODRIGUES, Romir de Oliveira. Relações entre o público e o privado na educação profissional e tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego (PRONATEC). **Tear: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia**, Canoas, v.1, n.2, 2012.

SOUSA, Marcione F.; SILVA, Yuri C.; OFUJI, Alan I.; PIRANI, Nícolas C.; e FONSECA, Marcelo L. S. Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do Cadastro Único para programas sociais (Cadastro Único) e beneficiários do programa Bolsa Família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. nº. 24, Brasília, DF, 2015.

VARELLA, Juliana França *et al.* Avaliação qualitativa do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes de unidades ofertantes e interlocutores municipais. In: BRASIL. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE

A FOME. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. nº. 24, Brasília, DF, 2015.