



# Análise sobre o processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec

FABIANA CARVALHO DA SILVA BISPO  
fabiana.bispo@yahoo.com.br  
Instituto Federal de

**Resumo:** O discurso hegemônico do governo defendia que a educação profissional era o caminho para o desenvolvimento social e econômico do país. Considerando o déficit educacional verificado, logo no primeiro ano do governo Dilma, houve um esforço articulado do Ministério da Educação para elaboração de uma ampla política de fomento à Educação Profissional e Tecnológica, idealizada no governo anterior, considerada primordial para o desenvolvimento do país. Dentre outras medidas, foi lançado o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec, instituído, a partir da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011 cujo processo de formulação foi alvo de bastante debate. Dentro da ótica do “bem-estar social”, o Estado, enquanto provedor, deverá satisfazer as necessidades da coletividade e isto é feito por meio de ações diversas. Entretanto, primeiramente um problema deve ser identificado e considerado de interesse coletivo para que então sejam formuladas alternativas para sua solução. Isto tem estimulado o surgimento de questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de formulação das políticas públicas em geral, e da educacional em particular. O presente artigo dedica-se à análise do processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), enquanto política educacional.

**Palavras Chave:** Pronatec - Educação - Política Educacional - Política Pública - Ensino

## **1. Introdução**

O discurso hegemônico do governo defendia que a educação profissional era o caminho para o desenvolvimento social e econômico do país. O tratamento a ser dado à educação profissional, anunciado pelo Ministério da Educação (MEC) no início do Governo Lula, seria de reconstruí-la como política pública e corrigir distorções de conceitos e de práticas decorrentes de medidas adotadas pelo governo anterior.

Após ter passado por reformas estruturais no final do século passado, o Brasil pôde desfrutar, a partir de 2004, de desenvolvimento econômico considerável. O mercado de trabalho nacional experimentou considerável ampliação de postos e de formalização dos contratos de trabalho. Entretanto, como consequência, os primeiros sinais pontuais de escassez de mão de obra especializada passaram a aparecer entre 2006 e 2007. Considerando, assim, o déficit educacional verificado, logo no primeiro ano do governo Dilma, houve um esforço articulado do Ministério da Educação para elaboração de uma ampla política de fomento à Educação Profissional e Tecnológica, idealizada no governo anterior, considerada primordial para o desenvolvimento do país.

Dentre outras medidas, o lançamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec, instituído, a partir da Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, adveio da ideia de estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, tendo como objetivo principal democratizar o acesso da população brasileira à Educação Profissional e Tecnológica de qualidade.

Dentro da ótica do “bem-estar social”, o Estado, enquanto provedor, deverá satisfazer as necessidades da coletividade e isto é feito por meio de planos, programas, políticas e ações diversas. Entretanto, primeiramente um problema deve ser identificado e considerado de interesse coletivo para que então sejam formuladas alternativas para sua solução. Isto tem estimulado o surgimento de questionamentos acerca dos fatores que influenciam o processo de formulação das políticas públicas em geral, e da educacional em particular.

Nesse sentido, o presente artigo dedica-se à análise do processo de formulação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), enquanto política educacional. O artigo está organizado como se segue. A próxima seção expõe, em linhas gerais, o conceito de políticas públicas, seguindo para uma explanação do processo de formulação de políticas à luz da teoria do ciclo de políticas públicas. Posteriormente são apresentados uma breve análise sobre o processo de tomada de decisão e a formulação de políticas públicas, bem como o papel dos atores neste processo. Após essa fundamentação teórica, a seção seguinte se volta para uma discussão sobre o Pronatec, assim como o seu processo de formulação, seguindo para as considerações finais.

### **1.1 METODOLOGIA**

A metodologia da pesquisa baseou-se em levantamento bibliográfico sobre abordagens sobre políticas públicas e do policy cycle presentes na literatura nacional e internacional da área de políticas públicas

Para a análise do caso estudado, foram reunidos materiais publicados pela Ministério da Educação, como leis e resoluções e manuais. Elegeu-se o Modelo dos Múltiplos Fluxos de

John Kingdon como fio condutor teórico e metodológico para a compreensão dos fatores mais relevantes que influenciaram a formulação do programa analisado

## **2. Considerações sobre Políticas Públicas**

Secchi (2012) considera uma política como sendo um plano de ação deliberado que guia decisões e alcança resultados racionais. O termo pode ser aplicado para governos, organizações do setor privado e indivíduos. Políticas diferenciam-se das leis, na medida em que uma lei veda ou proíbe um determinado comportamento, as políticas guiam as ações daqueles que podem obter os resultados esperados. Dias e Matos (2012), por sua vez, consideram que podemos associar as políticas públicas como ferramentas utilizadas pelo Estado para exercer suas funções públicas no atendimento de demandas sociais e solução de problemas que afetam a coletividade. De acordo com estes mesmos autores, políticas públicas, primeiramente, são desenhadas e formuladas, e em seguida, desdobram-se em planos, programas, projetos, base de dados ou sistema de informação e pesquisas e quando colocadas em ação, são implementadas ficando submetidas à sistemas de acompanhamento e avaliação.

Para Souza (2002), política pública pode ser resumida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, "colocar o governo em ação" e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). Segundo esta autora, o processo de formulação de política pública é aquele através do qual os governos traduzem seus propósitos em programas e ações, que produzirão resultados ou as mudanças desejadas no mundo real.

Assim, com base nestes conceitos, considera-se que as políticas públicas se referem ao curso de ação que é adotado para solucionar problemas pertinentes à esfera pública da sociedade e são normalmente propostas e implementadas pelo governo, mas podem também resultar de iniciativas e da atuação de outros atores sociais. São, portanto, uma construção social, pois são planejadas, implementadas e avaliadas por uma coletividade.

Segundo Secchi (2012), as políticas públicas ocorrem em um ambiente tenso e de alta densidade política, marcado por relações de poder, extremamente problemáticas, entre atores do Estado e da sociedade, entre agências intersetoriais, entre os poderes do Estado, entre o nível nacional e níveis subnacionais, entre comunidade política e burocracia. Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica, é associar o modelo sistêmico com o modelo do ciclo de política (*policy cycle*), que aborda as políticas públicas mediante a sua divisão em etapas sequenciais.

## **3. O processo de formulação de políticas à luz da teoria do ciclo de políticas públicas**

Na visão de Kingdon (2011), as políticas públicas são um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração de alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente; a implementação da decisão. Este autor ressalta que temos que dar destaque também ao peso exercido pelas instituições no processo de formulação de políticas, pois algumas questões poderão estar associadas à competência de uma determinada instituição.

O estudo da definição da agenda nos permite entender como são interpretados, pelo governo, os problemas fundamentais do Estado. A agenda governamental é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção

em um determinado momento. Em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam aos formuladores de políticas públicas, apenas algumas delas irão compor a agenda decisional, considerada um subconjunto da agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão, prestes a se tornarem políticas. Um item pode estar presente na agenda governamental, sem necessariamente ser matéria de decisão. Por sua vez, a passagem para determinada instância decisória não garante a sua implementação, conforme a intenção original do poder em questão. (KINGDON, 2011).

Considerando as organizações como “anarquias organizadas”, operando em condições de grande incerteza e ambiguidade, as organizações são vistas como um conjunto de ideias e os participantes do processo decisório têm experiência e valores distintos reconhecendo problemas de forma diferentes. Em meio a incertezas, ambiguidades, racionalidade limitada, a mudança da agenda, na ótica dos “múltiplos fluxos” de Kingdon (2011), é o resultado de três fluxos, a saber: problemas (situações que precisam de soluções); soluções ou alternativas (ações ou medidas que podem resolver os problemas); políticas, tendo grande destaque a influência dos tomadores de decisão (atores chave com autoridade e poder para influenciar, de maneira definitiva, a tomada de decisões). Há de convir que a existência de um problema não determina a adoção de uma solução específica e não cria por si só um ambiente político favorável para a mudança. (KINGDON, 2011; JONES E BAUMGARTNER, 2012; ZAHARIADS, 2007)

As questões (situação social percebida) transformam-se em problemas ao chamar a atenção dos participantes do processo decisório, despertando a necessidade de ação por meio de três mecanismos básicos: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais. Para que um problema capture a atenção do governo, é preciso que uma imagem, ou um entendimento sobre uma política efetue a ligação entre o problema e uma possível solução. No processo de formação da agenda, quando a cúpula do governo considera um determinado tema como sendo de alta prioridade, a maioria dos demais participantes também o considera. (KINGDON, 2011; JONES E BAUMGARTNER, 2012).

Há de se levar em consideração que a atenção dos formuladores de políticas públicas, dado o grande volume de decisões e a incapacidade de lidar de maneira plena com todas as questões ao mesmo tempo, depende da forma como eles a percebem e as interpretam e da forma como são definidas como problemas. Assim concentraram sua atenção em algumas questões e ignorarão outras. (KINGDON, 2011).

As ideias geradas para formularem alternativas e soluções não estão necessariamente relacionadas à percepção de problemas específicos. A focalização de um problema não determina que uma solução específica seja encontrada. Muitas alternativas são formuladas e a influência dos atores no processo é fundamental. (JONES E BAUMGARTNER, 2012).

No fluxo das políticas, o clima ou temperamento nacional, as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, bem como as mudanças dentro do próprio governo exercem influência sobre a agenda governamental. De alguma forma as mudanças do temperamento nacional se assemelham ao movimento de um pêndulo, ora impulsionado por realinhamentos partidários, ora fruto de ciclos de feedback (programa é implementado, surgem problemas na sua implantação, correções são feitas e novos problemas surgem). Esse temperamento nacional não necessariamente será encontrado nas massas (população como um todo), mas sim em alguns lugares específicos, como os movimentos sociais, onde organização e lideranças se unem para influenciar políticas públicas e, eventualmente, tais movimentos vitoriosos extrapolam para o público em geral e ocasionam impactos eleitorais. Este clima possibilita um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas, o que

explica por que algumas questões chegam à agenda ao passo que outras são descartadas. Já as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, seja o apoio ou a oposição a uma determinada decisão sinalizam consenso ou conflito em uma arena política podendo influenciar na tomada de uma determinada decisão. Se há um consenso em torno de uma ideia, os políticos normalmente seguem a onda da maioria. Se há conflito, os políticos pesam as forças favoráveis e desfavoráveis e avaliam para que lado vão, ou pelo menos gostam de saber o que vão enfrentar. Em outras palavras, se há consenso em relação a uma proposta, o ambiente é favorável à mudanças, caso contrário, haverá problemas para se determinar de um determinado item fará ou não parte da agenda. (KINGDON, 2011).

As mudanças dentro do próprio governo, sejam de pessoas em posições estratégicas, sejam na chefia de órgãos poderão bloquear a entrada ou restringir a permanência de questões na agenda. Outro aspecto que afeta também a agenda pública é a disputa de poder entre o governo em si, agências do governo e os comitês do congresso. Essa disputa para definir o que compete a quem pode tornar alguns assuntos ignorados por estarem no limiar jurisdicional (uma espécie de limbo) gerando, muitas vezes, uma morosidade governamental. Não necessariamente essa disputa vai causar a estagnação. Muitas vezes a disputa por um determinado assunto popular conduz comitês do congresso a disputarem pela autoria de uma determinada medida acelerando o processo como um todo, ou seja, ao invés de estagnar, a disputar pode conduzir um tópico para agenda mais rapidamente. (KINGDON, 2011)

A diferença de um projeto ser ou não acelerado recai principalmente na popularidade do tema, ou seja, se um assunto é popular, pode gerar muita publicidade positiva, não tem opositores e pode ter um impacto eleitoral razoável ele será rapidamente conduzido para agenda, caso contrário ele será deixado de lado. Por isso que é mais propício realizar mudanças na agenda no início de um governo. (KINGDON, 2011; JONES E BAUMGARTNER, 2012).

A convergência desses fluxos cria uma “janela de oportunidade”, um momento para o lançamento de soluções em situações políticas favoráveis. Quando um problema sensibiliza um elevado número de atores sociopolíticos, ele acaba por criar uma atmosfera adequada para a efetiva tomada de decisão. Não se esquecendo de que assuntos são colocados ou retirados das agendas governamentais a partir da capacidade dos grupos de pressão criarem fatos políticos. Assim alguns assuntos tornam-se populares tomando o lugar antes ocupado por antigas propostas e abrindo espaço para novos movimentos políticos. (KINGDON, 2011; JONES E BAUMGARTNER, 2012).

Sendo o governo visto como uma organização que possui lógica, capacidades, culturas e procedimentos que influenciam suas decisões, a composição de agendas políticas governamentais sofre influência também de diversos atores que possuem ou não relação direta com o governo. Grupos de interesses, pesquisadores, acadêmicos, consultores e a grande massa representada pela opinião pública, circulam entre os meios políticos internos e externos do governo com grande facilidade, constituindo redes de relacionamento, e propondo idéias, fazendo lobbies e construindo influências. Mas a existência destes atores não significa ausência de poder por parte dos integrantes do governo. Os ocupantes de cargos públicos possuem autoridade formal garantida pela constituição e o poder de atorem como decision-makers oficiais. Tais decisões sofrem limitações de regras de responsabilidade que não foram geradas pelo governo e sim por atores externos (opinião pública). (ALLISON E ZELIKOW, 1999; KINGDON, 2011).

Também influenciam a agenda os indivíduos nomeados pelo presidente nos altos escalões da burocracia governamental, como ministros e secretários de Estado, bem como atores do Poder Legislativo, destacando que o Congresso é o local central para o processo de formação de agenda, uma vez que os parlamentares são eleitos para satisfazerem seus eleitores e porque buscam prestígio e diferenciação entre os demais congressistas. (KINGDON, 2011).

Não podemos deixar de mencionar a influência exercida pelos partidos políticos, pela mídia e principalmente pelo presidente da república. A coalizão construída entre os partidos políticos é um elemento relevante na definição da agenda de um governo e a mídia tem um “incrível” poder de amplificar questões relacionadas à agenda, especialmente quando elas afetam a opinião pública. Allison e Zelikow, em seu modelo de política burocrática, já destacavam que em ambientes de incerteza, onde as decisões não são escolhas calculadas, mas fruto de um jogo político, a capacidade e a reputação que o líder detém para articular todos os atores necessários para a solução de um problema é fundamental no processo de formulação de políticas públicas. (ALLISON E ZELIKOW, 1999; KINGDON, 2011; JONES E BAUMGARTNER, 2012).

As atividades dos grupos de interesse são variadas, sendo que umas afetam a formação da agenda e outras as alternativas propostas. Estes dois tipos de atividades podem promover novos cursos nas ações governamentais ou, de forma negativa, bloquear mudanças nas políticas públicas. Temas são elevados ou retirados das agendas governamentais a partir da capacidade dos grupos de pressão criarem fatos políticos. (KINGDON, 2011).

Há de convir que no Brasil, a barganha política é tida como principal elemento explicativo das decisões políticas onde as preferências subjetivas dos tomadores de decisão ocupam espaço no jogo de conciliação. Segundo Abrúcio (2010), uma agenda de longo prazo para reformar a gestão pública brasileira depende, como em qualquer outro campo de políticas públicas, não só de ideias e análises e que, acima de tudo, é preciso constituir coalizões.

A coalizão política e a formação de arenas de decisão são relevantes no processo decisório. Portanto, o estudo das políticas públicas ultrapassa o estudo da dimensão política das políticas públicas. E no Brasil esse estudo é bastante complexo, pois não se limita apenas a compreender quais são as ambições dos “donos do poder”, mas de explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. Elaborar uma política pública significa definir quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. O processo de formulação de políticas públicas é um jogo dinâmico entre atores que interagem naquilo que pode ser chamado de arenas onde diversas decisões devem ser tomadas.

#### **4 A Tomada de decisão e a formulação de Políticas Públicas**

A decisão é uma escolha entre alternativas de curso de ação. As decisões são tomadas em diferentes arenas e são permeadas pela incerteza, ambiguidade, conflitos de interesses, racionalidade limitada. A tomada de decisão é o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas. É assim um processo multidimensional e multidisciplinar, muitas vezes encadeado ou interativo, posto que uma decisão afeta outras. Quando um problema entra na agenda governamental e as alternativas são formuladas, o comportamento dos atores no jogo do poder ocorre de diferentes formas. Allison e Zelikow (1999),

preconizam a existência de três paradigmas, ou “modelos”, na análise do processo decisório governamental: o modelo do ator racional, o modelo do comportamento organizacional e o modelo da política burocrática.

O modelo de ator racional, diz respeito à racionalidade nas decisões. Segundo o mesmo, as organizações agem como indivíduos racionais cujos objetivos e estratégias determinam as ações e a decisão é resultado de uma escolha consciente e intencionalmente racional por parte da organização. Concebe-se assim, o governo como um ator unitário, monolítico, racional, que trata o problema estrategicamente, estabelecendo quais são os seus objetivos, quais as soluções disponíveis e quais as consequências de cada uma. Compara todas as alternativas e escolhe a melhor. O governo enquanto agente racional buscará atender a todos os interesses dos indivíduos adequando os fins aos meios. Os atores governamentais possuem assim preferências completas e transitivas, ou seja, têm preferências racionais e atuam em função dessas. Tal modelo tem como pressupostos que os tomadores de decisão conheçam todas as preferências e valores da sociedade e sua importância relativa; conheçam bem todas as alternativas políticas possíveis e suas consequências; façam corretamente o cálculo de custos entre os valores alcançados e os custos de realização; e selecionem a alternativa política mais eficiente. (ALLISON & ZELIKOW, 1999).

Na economia, escolher racionalmente significa selecionar a alternativa que maximiza as saídas do sistema para um determinado conjunto de entradas ou a alternativa que minimiza as entradas do sistema para uma determinada saída. A organização tenta minimizar os insumos e maximizar os resultados. O problema de decisão racional é reduzido ao problema de selecionar uma alternativa entre o conjunto de alternativas possíveis sendo que cada uma produz um conjunto de consequências. (MARCH, 2009).

A tomada de decisão em políticas públicas, seguindo o modelo da racionalidade, obedece aos passos sequenciais do policy cycle. Uma política racional, portanto, requer informação, capacidade preditiva e competência para calcular a relação entre os custos e benefícios envolvidos.

Contudo, nem sempre se tem um problema claramente definido, nem objetivos coerentes com o problema e nem sempre existem soluções para os problemas. Além disso, uma política nunca se esgota nela mesma e comumente mostra-se um campo de interesses cruzados, diversificados, conflitantes, um ambiente repleto de ambiguidades e incertezas. O governo e, muito menos, o Estado não são agentes unitários, pelo contrário, são compostos por indivíduos que possuem interesses próprios e diferenciados. O processo decisório é complexo, frequente, sistemático e racional e tem como objetivo estabelecer identidades, encontrando regras para situações reconhecidas. (ALLISON E ZELIKOW, 1999; MARCH, 2009; MANSKI, 2010).

Todavia, a racionalidade perfeita não existe na realidade, pois a racionalidade humana não processa de maneira absoluta as informações e, além disso, o processo decisório carrega inúmeras ambiguidades. A racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc., mas a racionalidade, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de um conjunto de regras e incentivos. Assim, a vertente da racionalidade limitada pressupõe que os atores buscam a satisficência, isto é a escolha da alternativa que satisfaça algum critério de suficiência, que exceda algum critério ou meta determinada. A maioria das tomadas de decisão sejam elas individuais ou organizacionais, estão relacionadas com a descoberta e com a seleção de escolhas satisfatórias. (SIMON, 1982; MARCH, 2009; MANSKI, 2010).

No modelo do comportamento organizacional, se aceita a racionalidade limitada em função das incertezas e da falta de informações completas para a tomada de decisão. A organização não é considerada um indivíduo, mas sim um aglomerado de organizações interligadas de forma flexível, onde cada uma tem existência própria. A organização define suas alternativas e estima suas consequências à medida que suas organizações componentes processam as informações disponíveis utilizando suas rotinas. O conjunto de opções não depende somente da escolha racional do ator; em algumas situações, essa escolha tampouco é relevante. Mais do que isso, é o *modus operandi* da organização que irá apresentar as possibilidades viáveis. A ação dos governos é incremental. Os atores se utilizam da heurística, ou seja, de atalhos de decisão que poupam a atividade mental, para tomarem decisões. Ao invés de considerar valores esperados e risco, tomadores de decisão “inventam” outras regras de decisão. Ao invés de considerar a “melhor” alternativa, escolhe-se a alternativa que “é boa o bastante” ou que “satisfaz”. (ALLISON & ZELIKOW, 1999; KAHNEMAN, 2012).

Na perspectiva do modelo da política burocrática, os líderes das organizações componentes agem como jogadores em um jogo competitivo, no qual as decisões são resultados de jogos de barganha. A atitude dos jogadores não ocorre de acordo com objetivos estratégicos coerentes, mas sim em função de várias concepções de objetivos organizacionais e particulares. Assim, as decisões não são vistas como escolhas racionais ou produto de processos organizacionais, mas sim como resultados de um processo político de negociação. As decisões e ações do governo não resultam, portanto, da simples escolha calculada de um agente ou de grupo unificado, tampouco do somatório das preferências dos dirigentes e líderes organizacionais e sim de um processo de barganha entre os membros individuais do governo com poderes distintos e forças desiguais. As políticas públicas são assim geradas a partir da interação de diversos atores, decisores atuantes, controlado por regras institucionais num ambiente influenciado pelo contexto político não seguindo assim uma regra lógica e totalmente racional. (KINGDON, 2011; ALLISON & ZELIKOW, 1999; KAHNEMAN, 2012).

Para Kingdon (2011) o processo principal desse modelo é a resolução de conflitos entre indivíduos com diferentes interesses. A construção de consenso político passa necessariamente pela concessão de privilégios em troca de apoio e em muitas situações, as chances das coalizões influenciarem decisões políticas são enormes. Cabe destacar também que, conforme afirmam Loureiro et al (2010), as características estruturais do aparato burocrático decorridas da falta de hegemonia da classe dominante e da consequente ausência de uma direção política unificadora, faz com que a burocracia se torne refém de um conjunto de interesses.

Tais modelos não são excludentes entre si e é perfeitamente possível que mais de um modelo possa explicar um único processo decisório, dada a complexidade do mesmo. Dependendo da situação, por exemplo, sob a perspectiva do modelo racional, durante a tomada de decisão busca-se coletar todas as informações, para que a decisão seja racional. A cultura organizacional, que padroniza os comportamentos, permite a análise sob a ótica do modelo organizacional. A interação entre os diversos departamentos competindo por recursos causa conflitos e disputas, o que possibilita o uso do modelo da política burocrática.

Há de acrescentar que em função de limitações biológicas e na capacidade cognitiva, os indivíduos processam informação de maneira desproporcional. Tendem a reagir às novas informações de maneira exagerada, ou simplesmente ignorá-las, consequentemente, as organizações também geram decisões com base no processamento desproporcional de

informações. (ALLISON & ZELIKOW 1999; KINGDON 2011; ZAHARIADIS, 2007; KAHNEMAN, 2012).

Segundo Sabatier e Jenkins-Smith (1999), a política pública é vista como um conjunto de subsistemas normalmente estáveis e vinculados a acontecimentos externos. Cada subsistema que integra uma política pública é composto por um conjunto de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõem. Essas ideias e crenças, unidas a recursos políticos, concretizam os objetivos e interesses dos atores. Assim, embora a participação seja considerada um elemento importante para o desenvolvimento e aperfeiçoamento das políticas públicas, enfrenta limitações, como os diferentes projetos políticos, interesses e concepções de mundo, a diversidade dos atores, individuais ou coletivos, envolvidos.

### **5. Os atores no processo de formulação de políticas públicas**

Para Dias e Matos (2012), em todas as esferas de atuação do Estado, existem inúmeros indivíduos, grupos, organizações, movimentos, partidos, que influenciam as políticas públicas, quer seja no seu processo de construção, quer seja na sua implementação, que seja nos seus desdobramentos, influenciando de algum modo as políticas governamentais, defendendo seus interesses próprios ou dos grupos que representam. Para Secchi (2012), são os chamados “atores políticos”: aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública. Desse modo, a implementação de uma política pública dependerá da correlação de forças entre os diversos grupos envolvidos e que têm representação política, seja no âmbito dos governos ou em movimentos sociais.

Segundo Dias e Matos (2012), os atores políticos terão seu comportamento determinado, no processo de formulação de políticas públicas, pelo funcionamento das instituições políticas, tais como o Congresso, Assembleias Estaduais e Câmaras de Vereadores ou o Poder Judiciário e das regras institucionais básicas, como as regras eleitorais, que determinam os papéis de cada um dos jogadores, bem como as regras de interação entre eles.

O processo de formulação de políticas públicas pode ser entendido como uma sucessão de negociações, transparentes ou menos transparentes, entre atores políticos que interagem nas arenas formais (Legislativo, por exemplo) e informais (movimentos sociais e outros), onde as necessidades e os objetivos sejam previamente definidos de maneira democrática, pela utilização dos mais diversos mecanismos de participação social. A formulação de políticas públicas constitui-se num estágio em que os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em ações e programas que produzem resultados ou mudanças concretas no mundo real. (DIAS E MATOS, 2012; SECCHI, 2012).

Todo processo de formulação de uma política pública começa com a identificação de um problema ou de um estado de coisas que exija uma intervenção governamental. Todo problema público é sempre uma construção social. O processo de formulação de políticas é uma ação para solucionar um problema inscrito na agenda pública. Várias políticas são formuladas pelo Governo Federal com vistas a solucionar um problema público, com seus desdobramentos em planos, programas, ações e outros. Nesta linha, destaca-se o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), formulado em um momento em que se detectava problemas na qualificação profissional e o país demandava crescentes volumes de mão-de-obra qualificada.

## **6. Caso Estudado: O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**

A partir da identificação do baixo nível escolaridade e baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros em um momento em que a economia do país demandava crescentes volumes de mão de obra especializada, foi instituído, pela Lei 12.513/2011, o Programa Nacional de Acesso ao Sistema de Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), cujos objetivos são: I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional; II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica; III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional; IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional; V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica; VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.

Para o cumprimento de seus objetivos, o Programa atua por meio das seguintes iniciativas: i) Expansão da Rede Federal; ii) Programa Brasil Profissionalizado; iii) Rede e-Tec Brasil; iv) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem; e v) Bolsa-Formação.

Por meio da Bolsa-Formação são oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica. No Pronatec são oferecidos cursos gratuitos nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades de ensino do SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), do SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), do SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) e do SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte), em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio. São três tipos de curso: Técnico para quem concluiu o ensino médio, com duração mínima de um ano; Técnico para quem está matriculado no ensino médio, com duração mínima de um ano; Formação Inicial e Continuada ou qualificação profissional, para trabalhadores, estudantes de ensino médio e beneficiários de programas federais de transferência de renda, com duração mínima de dois meses. O grande mérito do Pronatec é conseguir estruturar um extenso sistema de ofertantes, por meio de redes públicas e privadas, que inclui a Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFETs), Sistemas Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), escolas técnicas estaduais, além de instituições privadas especificamente credenciadas, que são redes que podem ser gerenciadas.

### **6.1 A FORMULAÇÃO DO PROGRAMA**

O início dos debates e a formulação do programa nos apresentam articulações pelas quais passou e do clima que experimentou. No caso do Pronatec, em linhas gerais, conforme relato de Cassiolato e Garcia (2014), a presidente da República encaminhou à Câmara dos Deputados mensagem com o Projeto de lei (PL) em 28 de abril de 2011. Segundo esses autores, nas comissões, o PL nº 1.209 foi ampliado, mas sem sofrer distorções, recebendo, oficialmente 37 emendas. Seu substituto, que resultou do trabalho das comissões permanentes citadas, deixou de ir à votação por diversas sessões devido a variados motivos e devido a ter ultrapassado o prazo de 45 dias, recebeu uma ofensiva do presidente da Câmara no sentido de

retirar sua urgência. Cassiolato e Garcia (2014) destacam que, mesmo trancando a pauta e com um atraso de 67 dias, o PL nº 1.209 seguiu em urgência e finalmente foi a plenário, na sessão deliberativa de 31 de agosto de 2011 onde foi apresentado o projeto substitutivo consolidado pela Comissão de Educação e Cultura, com as contribuições das demais comissões.

De acordo com o relato de Cassiolato e Garcia (2014), em uma única sessão, datada de 31 de agosto de 2011, foi aprovada a redação final do PL nº 1.209, assinada pelo deputado Jorginho Mello (PSDB-SC). Assim, em seis de setembro de 2011 a Mesa Diretora remeteu o PL aprovado ao Senado Federal, que já aprovado na Câmara, foi lido no plenário do Senado em oito de setembro de 2011 onde foi informado que o mesmo teria tramitação em regime de urgência. O PL então recebeu 27 emendas nas diversas comissões por onde tramitou. As 27 emendas foram rejeitadas em bloco.

Três dias após a aprovação, de acordo com Cassiolato e Garcia (2014), a Mesa do Senado Federal remeteu ofício à Câmara dos Deputados comunicando a aprovação sem alterações e revisão do projeto de lei encaminhando o mesmo à sanção presidencial. A presidência da Mesa do Senado Federal encaminhou Mensagem SF nº 266/11 à presidente da República, submetendo à sanção presidencial autógrafos do projeto. A Lei nº 12.513 foi sancionada em 26 de outubro de 2011. Decorreram assim seis meses desde o dia em que a mensagem saiu do Palácio do Planalto, apresentando o PL do PRONATEC, até a publicação da lei no Diário Oficial.

Segundo Cassiolatto e Garcia (2014), p. 49

Como o problema era reconhecido pelo núcleo dirigente do governo, que por sua vez se mostrava insatisfeito com as dispersas e ineficazes ações de qualificação profissional então produzidas em diversos ministérios, a proposta do PRONATEC teve trânsito rápido no processo decisório.

Kingdon (2011) considera que as decisões em políticas públicas não seguem uma lógica sequencial racional e não resultam exclusivamente de esforços individuais e são, sobretudo, derivadas da interação entre os decisores, que, por sua vez, são influenciados por uma combinação de regras institucionais e limitações cognitivas em um ambiente fortemente determinado pelo contexto político. De acordo com esse mesmo autor, as atividades dos grupos de interesse são variadas, sendo que umas afetam a formação da agenda e outras as alternativas propostas. É necessário assim considerar a importância dos grupos de interesse com base em seus recursos. Determinados grupos podem ter maior influência por estarem dispersos geograficamente e assim possuírem diversos parlamentares de vários estados representando seus interesses. Além disto, o poder de mobilizar localmente eleitores e articular contatos pode impactar diretamente na formação da agenda. Quando um grupo possui coesão entre seus membros seu poder de barganha junto ao governo é maior.

Cassiolatto e Garcia (2014), ressaltam que o ambiente favorável ao PL foi construído por múltiplos fatores. De acordo com os mesmos, as atuantes entidades representativas de professores e de estudantes, movimentos de apoio à melhoria da educação, organizações que congregam secretários municipais de educação, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Udime), e secretários estaduais de educação, o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), possuíam experiência e capacidade de fazer advocacy (defesa de interesses) no Congresso Nacional. Esses mesmos autores também ressaltam que a Lei nº 12.513/2011, atendeu ao anseio dos trabalhadores pobres quanto ao aumento da qualificação profissional e a satisfazer uma necessidade da estrutura produtora de bens e

serviços do país, o que justifica o fato de ter sido aprovado da forma que foi no Congresso Nacional.

Destacam ainda Cassiolato e Garcia (2014), p.49:

A tramitação congressional do PL do programa, já apresentada, mostrou que, além de ter encontrado um clima favorável na opinião pública e nas casas legislativas, os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, e atuaram, principalmente, na articulação de apoios e no esclarecimento de parlamentares, fazendo com que a lei resultante atendesse integralmente aos objetivos do Poder Executivo.

Loureiro et all (2010), considera a burocracia como atores individuais ou “grupos informais” que ocupam cargos de alto escalão, da administração direta e indireta do Poder Executivo e com papel fundamental no processo decisório no Brasil e desempenhando papel decisivo no funcionamento do sistema político. Para Loureiro et all (2010), assiste-se atualmente a uma burocratização da política, ou seja, políticos fundamentando tecnicamente suas decisões, e uma politização da burocracia, com burocratas reforçando seu papel das decisões políticas, o que vai ao encontro das idéias defendidas por Lotta et all (2014), ao ressaltar que por ocuparem posições intermediárias, os burocratas de médio-escalão desempenham um papel técnico-gerencial e outro técnico-político. Segundo os autores, no primeiro caso, as ações dizem respeito a como esses burocratas traduzem as determinações estratégicas em ações cotidianas nas organizações, construindo padrões de procedimentos e gerenciando os serviços, portanto, os burocratas implementadores e no segundo caso, o papel técnico-político diz respeito a como esses atores constroem negociações e barganhas relacionadas aos processos em que estão envolvidos e sua relação com o alto escalão.

Assim, fica claro que o grau de influência desses atores intermediários pode depender do seu posicionamento na estrutura organizacional, do nível de conflito com os profissionais responsáveis pelas operações cotidianas e da sua sensibilidade para compreender o contexto estratégico no qual se insere a organização.

## 6.2 PRONATEC: ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Sendo a ação estatal fruto da interação de diferentes atores e interesses que moldam a política pública final oferecida à sociedade, a expressão “rede de políticas públicas” se refere a vínculos diretos e indiretos, relativamente duradouros, mediante os quais os atores envolvidos estão integrados na formulação/implementação de políticas públicas (SCHENEIDER, 2005).

Destacam Calmon e Costa (2013, p.22)

Uma rede de políticas públicas bem estruturada deve ser institucionalizada, o que implica no estabelecimento de normas e procedimentos, que definam claramente as arenas decisórias e a divisão de competências e atribuições dos atores. Para isto, algumas redes estabelecem marcos regulatório, destacando as competências de cada um dos atores envolvidos. Outras redes constituem fóruns específicos para discussão de temas e deliberação de propostas atuação.

A SETEC responde pela estruturação e pela coordenação de uma extensa rede formada por instituições ofertantes (Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica; Redes Estaduais de Educação; Instituições do Sistema S; Redes Privadas de Educação, no caso do FIES Técnico) e órgãos demandantes de cursos (Ministérios, Estados, Secretarias

Estaduais de Governo, entre outros). Ela conta com três Diretorias, cujas competências estão estabelecidas no Anexo I do Decreto nº 7.690/2012, arts. 14 a 16.

A criação do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional foi proposto pela Lei de criação do Pronatec, a fim de fortalecer o programa e garantir a coordenação de suas iniciativas com outras ações do governo federal. Esse Conselho é composto por todos os ministérios signatários da lei que instituiu o Programa, e do Fórum Nacional de Apoio à Formação e Qualificação Profissional. Seu objetivo é a promoção da articulação e da avaliação dos programas voltados à formação e qualificação profissional no âmbito da administração pública federal (regulamentado pelo Decreto nº 7.855/2012).

Calmon e Costa (2013) ressaltam que além de legitimidade, a estrutura de coordenação de uma rede necessita de instrumentos apropriados para o exercício de suas atividades. O Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional conta ainda com um Fórum, instituído pela Portaria MEC nº 471, de 03 de junho de 2013, que tem por finalidade subsidiar a atuação do Conselho Deliberativo no cumprimento de suas competências e estimular a instituição de fóruns estaduais e distrital de apoio à formação e qualificação profissional.

Além desses, ainda temos vários outros Conselhos que fazem interação com o Pronatec, como o Conselho Nacional das Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica (CONIF), Conselho Nacional de Educação (CNE), Conselho Nacional de Dirigentes das Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais (CONDETUF), entre outros.

## **7. Discussão e Resultados**

Calmon e Costa (2013), afirmam que são fundamentais para o bom funcionamento da rede o apoio político obtido pelos membros da rede nas suas respectivas organizações. Destaca ainda que se um paradigma de políticas públicas é comum entre todos os atores e se o mesmo indica metas, objetivos, prioridades e instrumento, então o gestor da rede necessita gastar menos energia na formação de consenso sobre esses elementos fundamentais das políticas públicas.

Kingdon (2011) em seu modelo de “múltiplos fluxos”, afirma que no fluxo das políticas, o clima ou temperamento nacional, as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, bem como as mudanças dentro do próprio governo exercem influência sobre a agenda governamental. Este clima, segundo o autor, possibilita um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas, o que explica por que algumas questões chegam à agenda ao passo que outras são descartadas. Já as forças políticas exercidas pelos grupos de pressão, seja o apoio ou a oposição a uma determinada decisão, na visão desse autor, sinalizam consenso ou conflito em uma arena política podendo influenciar na tomada de uma determinada decisão.

Nesta mesma linha de pensamento, se há um consenso em torno de uma ideia, os políticos normalmente seguem a onda da maioria. Se há conflito, os políticos pesam as forças favoráveis e desfavoráveis e avaliam para que lado vão, ou pelo menos gostam de saber o que vão enfrentar. Como já foi relatado anteriormente, se há consenso em relação a uma proposta, o ambiente é favorável à mudanças, caso contrário, haverá problemas para se determinar de um determinado item fará ou não parte da agenda (KINGDON, 2011).

Dessa forma, no caso do Pronatec, como o problema da falta de mão-de-obra especializada reconhecido pelo núcleo dirigente do governo, que por sua vez se mostrava

insatisfeito com as dispersas e ineficazes ações de qualificação profissional então produzidas em diversos ministérios, a proposta do programa teve trânsito rápido no processo decisório.

O processo de tramitação congressional do Projeto de Lei do programa, conforme relato apresentado por Cassiolato e Garcia (2014), apresentado neste artigo, mostrou que, além de ter encontrado um clima favorável na opinião pública e nas casas legislativas, os dirigentes e gestores do MEC/SETEC contavam com o interesse dos governos estaduais, de prefeitos de cidades importantes e seus representantes no parlamento, o que ratifica a visão de Kingdon (2011) de que o clima favorável possibilita um ambiente fértil para que algumas ideias possam ser desenvolvidas, o que explica por que algumas questões chegam à agenda ao passo que outras são descartadas.

Dada a complexidade de suas ações e atores envolvidos, foi possível identificar em seus arranjos institucionais, a existência de mecanismos estratégicos de ativação, de intermediação, facilitação, criação de consenso e mediação e arbitragem da rede utilizados pelas unidades administrativas da SETEC/MEC na coordenação da rede do Pronatec. Através destas novas formas de articulação, observa-se uma tendência à inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas pressupondo um Estado dotado de maior flexibilidade, o que corrobora a visão de Calmon e Costa (2013) de que a noção de redes de políticas públicas se contrapõe à percepção tradicional na qual o governo pode ser compreendido como uma entidade independente acima do restante da sociedade.

## **8. Considerações Finais**

A educação não apenas contribui para o desenvolvimento do país, como também é a principal forma de inserção social e sua ausência, ou deficiência gera desigualdades. Contudo, conforme salienta Romannelli (2005), a educação voltada para o desenvolvimento de uma Nação não é uma tarefa fácil de se realizar numa realidade complexa com muitos desníveis como a brasileira. É necessário prover condições para que haja não apenas geração de empregos e para que os indivíduos estejam qualificados para competir no mercado de trabalho, como também para que eles possam participar em situação de igualdade da vida política, econômica e social podendo assim, colher os frutos dessa participação. Daí a necessidade de políticas educacionais que deem condições para que o indivíduo seja promotor do seu próprio desenvolvimento e do desenvolvimento do país.

Nenhuma política pública é fruto da ação individual e sim um processo social marcado por relações sociais e por relações de poder. Não é um processo meramente técnico, mas técnico e político. O objetivo básico de uma política pública é resolver problemas não procurando apenas eficiência, mas que gere efetividade. Como foi apresentado ao longo deste artigo, o Pronatec foi formulado em um momento em que a economia do país demandava crescentes volumes de mão-de-obra especializada, dada a identificação do baixo nível escolaridade e baixo nível de qualificação de parcela majoritária dos trabalhadores brasileiros.

Embora seja um programa formulado a partir de uma demanda do Estado por profissionais qualificados para atuar no mercado de trabalho e não fruto de um “clamor” da sociedade, numa estrutura “top-down”, onde formulação da política é realizada por políticos (esfera pública) e a implementação, por burocratas, sua proposta encontrou um clima propício para discussão, pois atendia a interesses diversos.

O Pronatec vem possibilitando uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade na medida fomentando e apoiando a expansão da rede física de atendimento da

educação profissional e tecnológica, assim como ampliando e diversificando a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no país, integrando programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica e democratizando as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos.

## 9. Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Desafios contemporâneos para reforma da administração pública brasileira. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Orgs.). Administração Pública: Coletânea. Título Original: The handbook of public administration. Tradutor: Sônia Midori Yamamoto e Miriam Oliveira. São Paulo, UNESP/ENAP, 2010.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Phillip. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. 2ed. New York: Longman, 1999.
- BRASIL. Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 26 out. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em: 18 maio de 2015.
- \_\_\_\_\_. Prestação de Contas Ordinária Anual: Relatório de Gestão do Exercício de 2013. Brasília: SETEC/MEC, 2014.
- CALMON, Paulo; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e Governança das Políticas Públicas. Revista de Pesquisa em Políticas Públicas, CEAG/UnB, Brasília, Ano 1, ed. 01, jul. 2013.
- CASSIOLATO, Maria Martha M. C.; GARCIA, Ronaldo Coutinho. PRONATEC: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional. Rio de Janeiro: IPEA, 2014. Texto para discussão 1919
- DIAS, Reinaldo; MATOS, Fernanda. Políticas Públicas. São Paulo: Atlas, 2012.
- JONES, Bryan D.; BAUMGARTNER, Frank R. From There to Here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. The Policy Studies Journal, p.1-19, 2012.
- KAHNEMAN, Daniel. Rápido e Devagar: Duas Formas de Pensar. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2012.
- KINGDON, John W. Agendas, Alternatives ad Public Policies. Boston: Longman, 2011.
- LOTTA, Gabriela et al. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. Revista do Serviço Público. Brasília, v. 65 (4): 407-437 out/dez 2014.
- LOUREIRO, Maria Rita et al. Burocratas, partidos e grupos de interesse: o debate sobre política e burocracia no Brasil. In: LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L.; PACHECO, R. S. (Orgs.). Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no séc. XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- MANSKI, Charles. Policy Analysis with Incredible Certitude. Working Paper 16207. National Bureau of Economic Research. Cambridge: MA, July 2010. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w16207>>. Acesso em 29 abr. 2014.
- MARCH, James G. Como as Decisões Realmente Acontecem: Princípios de Tomada de Decisões. São Paulo: Editora Leopardo, 2009.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. História da Educação no Brasil. Rio de Janeiro: Vozes, 2005.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. The Advocacy Coalition Framework: an Assessment. In: SABATIER, Paul A. (Ed.). Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 1999
- SCHNEIDER, Volker. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. Civitas, Porto Alegre, vol.5, nº 1, jan/jun, 2005, p.29-58.
- SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- SIMON, Herbert Alexander. Models of bounded rationality. Cambridge: Mit Press, 1982.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45