

Cristiano de Santana Pereira

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL SOB
A PERSPECTIVA DE COORDENAÇÃO: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS
DE GESTÃO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC**

Brasília – DF

Março/2018

**ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA
INTERSETORIAL SOB A PERSPECTIVA DE
COORDENAÇÃO: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS
DE GESTÃO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado como parte dos requisitos
para obtenção do grau de Especialista em
Gestão Pública, área Gestão
Organizacional e Inovação.

Aluno: Cristiano de Santana Pereira

Orientador(a): Prof. Dr. Daniel Ximenes

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE UMA POLÍTICA INTERSETORIAL SOB A PERSPECTIVA DE COORDENAÇÃO: ESTRATÉGIAS E INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA BOLSA-FORMAÇÃO DO PRONATEC

Autor: Cristiano de Santana Pereira
Instituto Federal de Brasília

Resumo Analítico:

O objetivo deste estudo foi investigar a implementação de uma política intersetorial de larga escala com um olhar reflexivo acerca dos mecanismos de coordenação utilizados com vistas a se garantir viabilidade e alcance das metas. A política pública analisada foi a Bolsa-Formação do Pronatec. A coleta de dados se deu por análise documental, observação dos processos de gestão e entrevistas semiestruturadas. Foi realizada uma revisão da bibliografia pertinente ao tema com o objetivo de subsidiar a definição dos rumos da pesquisa, bem como, para traçar um paralelo entre soluções propostas na literatura e aquela adotadas pela equipe de gestão do Programa. O estudo identifica quais os mecanismos de coordenação que foram utilizados e apresenta contribuições que poderão servir de insumos para novas tentativas de implementação de políticas públicas intersetoriais no contexto de heterogeneidade e fragmentação de poder típicos do federalismo nacional.

Palavras-Chave: intersectorialidade, federalismo, coordenação

Introdução

O estudo aqui apresentado se propõe a analisar a implementação de uma política pública intersetorial com foco nos aspectos de coordenação dos atores trazendo reflexões sobre as estratégias utilizadas para superar os obstáculos de gestão. Para tanto, foi escolhida a iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). A iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec foi criada com o objetivo de realizar a oferta de cursos técnicos e de qualificação profissional para atender as demandas de mão de obra qualificada, para aumentar as possibilidades de inserção ou reinserção no mercado de trabalho da população economicamente ativa e estudantes, bem como, promover a elevação social e de escolaridade.

O Pronatec foi concebido e coordenado pelo Ministério da Educação, tendo sua base de gestão na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Para atender os objetivos do programa, foram envolvidos no programa 13 Ministérios e duas secretarias especiais com a missão de identificar as demandas por profissionais qualificados nos seus respectivos setores e realizar a captação do trabalhador ou estudante beneficiário da Bolsa-formação. No período de 2011 a 2014, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas do Pronatec, com oferta em mais de 4 mil municípios de todas as unidades da Federação. Estes números evidenciam a dimensão do programa e suas iniciativas.

Para atender uma oferta de educação profissional desta magnitude, foram articuladas todas as redes de educação profissional e tecnológica, a saber, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, os Serviços Nacionais de Aprendizagem, as redes estaduais de educação profissional, as escolas técnicas privadas de nível médios e as instituições de ensino superior.

Dado esta breve contextualização, o objeto de estudo serão as estratégias aplicadas pela SETEC na implementação da Bolsa-formação com olhares específicos para a intersetorialidade e a construção federativa. Espera-se ao final da pesquisa apresentar contribuições que possam subsidiar novas políticas públicas intersetoriais no contexto do federalismo nacional de fragmentação de poder.

A complexidade de se buscar integrar agendas e políticas no contexto do federalismo e da fragmentação do Estado Brasileiro sugere o nível de importância deste estudo que, se observado de forma macro, já consegue apontar justificativas para a pesquisa em questão. Considerando também o tecido institucional heterogêneo dos arranjos articulados no Programa quanto a variáveis como setores de atuação, abrangência e dimensões, interesses e culturas, o estudo proposto ganha mais relevância, bem como,

pela importância de negociações entre as devidas partes a fim de se constituir um ambiente de cooperação e garantir a supremacia dos interesses públicos sobre os individuais.

Partindo para os aspectos mais específicos, o tema é relevante dado ineditismo na concepção de uma política pública intersetorial de educação profissional oriunda de um ministério tradicionalmente endógeno quando à formulação de suas políticas, trazendo à reflexão da intersetorialidade na educação. São raros os estudos e pesquisas abordando este tema.

Do ponto de vista social, o Pronatec fez parte do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) que compreendeu um conjunto de medidas visando garantia de renda para as famílias em situação de extrema pobreza; acesso a serviços públicos como educação e saúde para resgate da cidadania; e inclusão produtiva, potencializando as oportunidades de inserção no mercado de trabalho e ampliando a expectativa de geração de renda das famílias mais pobres no campo e na cidade. O Pronatec foi talvez a principal ação de educação do BSM. Outro aspecto que justifica o estudo repousa na magnitude das ações e sobre o esforço de coordenação dos diversos atores desta ousada iniciativa. Do lado da identificação das demandas por qualificação profissional e identificação do público-alvo, foram parceiros os seguintes Ministérios/Secretarias: Ministério da Educação, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério da Cultura, Ministério da Justiça, Secretaria de Direitos Humanos, Ministério das Comunicações, Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência, Ministério do Turismo, Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Trabalho e Previdência Social, Ministério do Meio ambiente, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio, e Ministério da Saúde. Para ofertar as mais de 8 milhões de matrículas realizadas no período considerado, em mais de 4 mil municípios, foram articuladas todas as redes de educação profissional do país, a saber: Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, com suas mais de 500 unidades dos Institutos Federais; as redes estaduais e distrital de educação profissional; os Serviços Nacionais de Aprendizagem, incluindo unidades em todo país do SENAI, SENAC, SENAT e SENAR; o SEBRAE; as escolas técnicas privadas de nível médio; e as instituições de ensino superior (IES) devidamente habilitadas para oferta de educação profissional.

Por fim, além de todas as razões citadas acima, a escolha da iniciativa também se justifica pela demanda de reflexões sobre soluções reais implementadas na gestão pública, fazendo-se um paralelo com àquelas dispostas no estado na arte, com a pretensão

de sugerir de caminhos para geração de soluções e arranjos institucionais em contexto intersetorial e de construção federativa.

Referencial teórico

O estudo aqui apresentado tem como foco a fase de implementação da Bolsa-Formação do Pronatec nos aspectos mais relevantes para sua viabilidade dada as dimensões de suas ações: a intersetorialidade, as estratégias de governança e a coordenação de atores e atuação em rede, esta última tendo um forte indicativo da execução do programa no contexto do federalismo brasileiro. Isto posto, as três próximas subseções serão dedicadas aos conceitos base para análise apresentada aqui.

Intersectorialidade

A intersectorialidade nas políticas públicas é um tema relativamente novo em relação a pesquisas e seus resultados presentes na bibliografia. Contudo, uma revisão preliminar da literatura, sugere que inovações nas políticas públicas colocam a intersectorialidade no eixo central das estratégias como nova promessa em termos de gestão para se promover transformação social (CUNILL-GRAU,2014).

Para Cunill-Grau (2014), a intersectorialidade ocorre quando diferentes setores governamentais prestam seus serviços de forma articulada a um público específico para resolver problemas complexos. Dada a sua complexidade, o enfrentamento da pobreza é dos temas mais recorrentes em políticas públicas intersectoriais. Nesta linha, Costa e Bronzo (2012) sugerem um modelo de análise dos projetos intersectoriais de combate à pobreza incorporando a concepção de pobreza como foco da intervenção e as estratégias de enfrentamento, e os modelos de organização e gestão com atenção aos mecanismos de coordenação nas estratégias de implementação. Em estudo recente, Bichir, Brettas e Canato (2017) fazem uma análise da política municipal do Sistema Único de Assistência Social de São Paulo considerando a dinâmica da governança horizontal com foco nas relações entre atores governamentais e entidades da sociedade civil organizada. Contudo, nesta revisão preliminar não foi encontrado estudo relevante abordando a intersectorialidade políticas da educação.

Coordenação

Ponto pacífico nos itens da revisão bibliográfica realizada é o destaque frequente à importância dos métodos e instrumentos de coordenação de atores em situações de

fragmentação de poder que demande governança horizontal. Mecanismos de coordenação e cooperação entre atores governamentais têm sido considerados tendência na gestão pública na busca de melhor qualidade do trabalho desenvolvido, em situação de recursos escassos e para atender um número mais ampliado e diversificado de demandas (GONTIJO, 2012). A vasta bibliografia disponível sobre coordenação no setor público ratifica a importância e ressalta a dificuldade de se alcançar.

Thompson et al. (1991) apresentam uma coletânea de estudos agrupando as abordagens de coordenação em três categorias: hierarquia, mercado e redes. Nesse mesmo trabalho os autores também trazem artigos comparando os modelos observados. A legitimidade desta classificação pode ser verificada pelos trabalhos de outros autores que trazem abordagens similares. Alexander (1995) estabelece níveis de estratégia de coordenação pela relação entre voluntarismo e coerção. A coerção se dá, dentre outras formas, por estratégias de controle que utilizam a autoridade, reorganização estrutural ou a forma de controle de mercado com agente regulador. Autoridade e ação de reestruturação organizacional para se chegar aos objetivos estão intimamente ligados ao modelo hierárquico. Já o voluntarismo pode-se chegar por meio de estratégias cooperativas, que promovam a colaboração, troca de recursos e informações, estando assim associado à categoria de rede. Em estudo anterior, as formas de controle são categorizadas em modelos burocráticos, de mercado e mecanismo social (OUCHI, 1980). Ao ter acesso ao artigo, pode-se rapidamente construir um paralelo entre classificação de Ouchi e aquela utilizada por Thompson et al (1991).

Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) estudaram os modelos de coordenação por hierarquia, mercado e redes e, com base em outros trabalhos, dentre eles Thompson et al. (1991), O'Toodle (1997), Kaufmann, Majone e Ostrom (1996), identificaram características, recursos e processos básicos dos mecanismos de coordenação associados a estes modelos. A Tabela 1 apresenta um quadro-resumo das características. Além desta categorização, esse trabalho também apresenta como contribuição o mapeamento de instrumentos com a identificação de suas respectivas categorias e recursos básicos para implementação da coordenação. Estes recursos básicos são autoridade, poder, barganha, informação, normas e mutua cooptação (PETERS, 2003). A classificação proposta também tipifica os instrumentos, segundo escopo de atuação, em estruturais e de gestão. Oportunamente, instrumentos estruturais podem ser utilizados para redistribuição de responsabilidades entre órgãos ou de tarefas entre equipes em resposta a alguma mudança no contexto. Podem ser criadas novas diretorias, coordenações, ou qualquer outra estrutura que sejam demandadas visando o alcance de objetivos específicos. Na classe

dos instrumentos de gestão, pode-se citar, por exemplo, planejamento e orçamento. Devidamente referenciada, adotou-se a categorização citada acima.

Tabela 1. Características dos mecanismos por hierarquia, mercado e redes

	Hierarquia	Mercado	Network
Base de interação	Autoridade e domínio	Troca e competição	Cooperação e solidariedade
Objetivo	Metas racionais e controladas	Resultados obtidos espontaneamente	Metas racionais e resultados obtidos espontaneamente
Direcionamento controle e avaliação	Regras e padrões estabelecidos de forma <i>top-down</i> , procedimentos organizacionais, supervisão, inspeção, intervenção	Oferta e demanda, mecanismo de preço, livre iniciativa, lucro e prejuízo como critérios de avaliação, agente regulador	Valores compartilhados, análises de problemas comuns, consenso, lealdade, reciprocidade, confiança, avaliação informal com base na reputação
Papel do governo	Orientar e definir regras de forma <i>top-down</i>	Criar e regular o mercado, adquirir bens, garantir independência dos atores	Facilitar, gerir e integrar a rede
Insumos	Autoridade, Poder	Barganha, informação e poder	Cooptação mútua, confiança
Base teórica	Burocracia weberiana	Economia neo-institucional	

Fonte: Tradução/adaptação de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010), p. 35.

Os mecanismos de coordenação do modelo hierárquico baseiam-se em relações de autoridade e poder. As resistências são superadas pela força da lei, por controle de orçamento e coerção. Como exemplos de mecanismos para se alcançar a coordenação pela hierarquia, Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) trazem: produzir mudanças estruturais com a realocação e divisão de tarefas; estabelecer e modificar os critérios de controle das ações; planejar e definir orçamento; e desenvolver procedimentos organizacionais formais.

Os mecanismos de coordenação pela lógica de mercado baseiam-se na lei da oferta e demanda, na auto-organização pelo sistema de preços, livre iniciativa e na competição. O governo cria o mercado e atua também como agente regulador. Pode também criar incentivos para induzir melhor desempenho promovido pela competição entre atores.

Os mecanismos de coordenação por rede são aqueles estabelecidos. As redes se dão pelo estabelecimento de padrões interação cooperativa entre atores mutuamente dependentes sobre aspectos específicos da política. A exemplo dos mercados, aqui a

coordenação também se projeta de forma horizontal e tem como principais recursos a barganha, a negociação e a cooptação mútua. Apesar da coordenação ser horizontal, participantes das redes podem legitimar atores centrais nas relações. Tais atores exercerão mais influência pela sua capacidade de persuasão, a qual, nesse modelo, representa uma das formas de poder. O governo aqui tem como papel gerar as condições para que a rede se construa em um ambiente de cooperação, com um eficiente fluxo de informações, transparência de forma que os atores percebam um ambiente confiável na rede e se sintam à vontade para colaborar e trazer à mesa suas demandas. Faz-se necessário também que entre os atores tenham valores e problemas comuns (KICKAERT; KLIJN; KOPPENJAN, 1997). Isto promove mais rápida coerção, pela necessidade de cooperação mútua e estimula a busca complementariedades técnicas para subsidiar a divisão das tarefas. Em outro trabalho, O'Toodle (1997) mostrava a crescente importância das redes na coordenação de organizações públicas pela constante presença de conceitos e/ou interações de redes sendo percebidos na prática e nos normativos, bem como, de forma empírica.

As primeiras observações da iniciativa Pronatec apontam para utilização de mecanismos destas três categorias em alguma fase ou subação da Bolsa-Formação caracterizando um modelo híbrido de coordenação quanto aos instrumentos de gestão segundo Bouckaert et al. (2010).

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa descritiva e qualitativa a respeito da implementação da Bolsa-Formação do Pronatec com foco nos aspectos da intersetorialidade e construção federativa abordando os mecanismos de coordenação utilizados na superação dos obstáculos encontrados. Segundo os procedimentos de coleta, é um estudo de caso com base de coleta documental e com entrevistas com gestores representando atores de destaque da ação.

Para subsidiar este trabalho, foram realizadas coletas de dados através de análise documental, entrevistas e observação.

A análise documental envolveu a investigação da base legal, manuais e relatórios de gestão, além de uma revisão da bibliografia associada aos temas aqui abordados. Estudos de impacto foram consultados apenas com o objetivo mensurar a ação. Não estava no escopo deste estudo avaliar o desempenho da política, o que pode vir a ser objeto de estudos futuros com vistas a complementar aqueles já existentes.

As entrevistas foram semiestruturadas e aplicadas a atores com diferentes papéis implementação da iniciativa. A abordagem semiestruturada proveu a flexibilidade demandada pelo contexto heterogêneo dos papéis dos atores, permitindo com que fossem abordados naturalmente aspectos que contemplassem as especificidades dos respectivos papéis e órgãos. Foram definidas questões-base que contemplassem todos os tópicos relevantes para o estudo com a possibilidade de inclusão de novos itens no decorrer das entrevistas para abordar observações não consideradas em primeiro momento.

Em relação ainda às entrevistas, inicialmente, buscou-se categorizar a atuação dos atores segundo seus papéis e peculiaridades de forma a identificar aqueles que apresentaram maior articulação e nível de cooperação na implementação da Bolsa-Formação, aqueles legitimados pelo grupo como atores centrais. Isto permitiu, além de entrevistar um dos principais gestores da iniciativa à época que atuou na coordenação da política no Ministério da Educação, selecionar gestores do papel dos Ministérios demandantes, sendo um de ministério onde a cooperação foi mais profícua e os resultados foram mais expressivos e outro onde houve maior tendência a problemas de execução e resistências à implementação.

Quanto à observação, esta estratégia de coleta se apresentou com relevante conveniência, posto que o autor deste trabalho foi um dos gestores da iniciativa Bolsa-Formação do Pronatec no período considerado, além de ter participado de reuniões e grupos de trabalho formados para apresentar contribuições na etapa de formulação da iniciativa. Contudo, buscou-se o distanciamento no olhar reflexivo com a finalidade da geração de contribuições imparciais.

Dada a natureza da pesquisa, a análise apresentada aqui é qualitativa e se baseou nos documentos, relatos e observações coletadas. Isto posto, não houve emprego de métodos quantitativos ou softwares específicos.

A Bolsa-formação do Pronatec

Esta seção é dedicada à Bolsa-Formação. O conteúdo apresentado aqui foi construído a partir da revisão da base legal, do Manual de Gestão da Bolsa-Formação do Pronatec (BRASIL, 2015b) e das observações da rotina da equipe de gestão da SETEC/MEC.

A Bolsa-Formação é a iniciativa pela qual são ofertados gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada para estudantes das redes públicas, trabalhadores e estudantes da modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA). Para estudantes cursando o ensino médio em escolas públicas, a oferta é de cursos técnicos

concomitantes. Para estudantes egressos do ensino médio, os cursos são ofertados na forma subsequente e a seleção é realizada pelo Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUPEC). Instituições de todas as redes de EPT, dos sistemas públicos e privados, são ofertantes da Bolsa-Formação. Isto se reflete no atendimento de mais de 500 microrregiões do país levando oferta gratuita de educação profissional a quase todo território nacional.

Conforme preceitua a Portaria MEC n. 817, de 13 de agosto de 2015, a qual normatiza a Bolsa-formação, são os objetivos da iniciativa:

“I – potencializar a capacidade de oferta de cursos das redes de educação profissional e tecnológica;

II – formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País;

III – ampliar e diversificar as oportunidades educacionais e a oferta de educação profissional e tecnológica gratuita no País;

IV – contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

V – incentivar a elevação de escolaridade;

VI – integrar programas, projetos e ações de formação profissional e tecnológica;

VII – democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica; e

VIII – estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda.”

Para alcançar os objetivos do Programa, os parceiros foram convidados a realizar o planejamento das ofertas em cada ciclo de forma colaborativa. Tal planejamento foi um processo inovador chamado de pactuação e que está descrito na subseção seguinte.

O processo de pactuação

O processo de pactuação da Bolsa-Formação representa a maior inovação do Pronatec. Trata-se da etapa de planejamento das ofertas em cada ciclo de execução da iniciativa. A pactuação é o processo pelo qual demandantes e ofertantes, sob a coordenação do MEC, de forma cooperativa e colaborativa estabelecem quais cursos, em quais municípios e com quantas vagas estes serão ofertados. Dentre as competências

estabelecidas pelo Art. 21 da Portaria MEC n. 817, de 13 de agosto de 2015, para os demandantes estão:

“(…)

II – informar aos parceiros ofertantes sobre suas demandas específicas de formação profissional;

III – divulgar a Bolsa-Formação em seu âmbito de atuação e informar aos potenciais beneficiários, em conjunto com os parceiros ofertantes, sobre as características, os objetivos, as áreas de atuação e o perfil profissional de conclusão dos cursos ofertados;

IV – realizar a mobilização e seleção de candidatos à Bolsa-Formação em seu âmbito de atuação, respeitando o perfil de beneficiário exigido, quando for o caso, a idade mínima, os critérios da escolaridade e demais pré-requisitos dos cursos, conforme CNCT e Guia Pronatec de Cursos FIC, ou documento orientador equivalente, editado pela SETEC-MEC;

V – realizar a pré-matrícula dos beneficiários selecionados para a Bolsa-Formação em turmas registradas no Sistec, em conformidade com as prioridades previstas na Lei no 12.513, de 2011, sendo a realização da pré-matrícula atribuição exclusiva do parceiro demandante;

VI – manter atualizada junto à SETEC-MEC a caracterização da demanda, incluindo a modalidade, o perfil dos beneficiários, os cursos a serem ofertados, a localização geográfica de oferta, a quantidade de vagas e os critérios e mecanismos que serão utilizados no processo de seleção;

VII – realizar, quando do processo de mobilização, a verificação da compatibilidade dos candidatos com o perfil de beneficiário exigido, quando for o caso;

VIII – estabelecer colaboração com órgãos dos Estados, Distrito Federal e Municípios e com organizações da sociedade

civil para a mobilização, seleção e pré-matrícula de beneficiários da Bolsa-Formação;

(...)

XIII – definir suas modalidades de demanda em função das características do seu público alvo, da localização geográfica da sua demanda e do escopo dos cursos voltados para a sua área de competência, bem como registrá-las no Sistec.

(...)”

Em resumo, foi incumbida aos demandantes a missão de identificar as necessidades de formação dos seus respectivos setores, nas unidades da Federação, bem como, capturar peculiares quando ao público alvo para subsidiar o arranjo de modalidades de oferta estabelecidas disponibilizadas pelo MEC. Outra competência presente na citada norma é o estabelecimento de diálogo com as redes de ofertantes, com o objetivo de induzir ofertas em alinhamento com as demandas. Coube aos demandantes também mobilizar o público-alvo visando a maximização da ocupação das vagas. Os demandantes ficaram também responsáveis pela pré-matrícula dos candidatos do seu setor. A Tabela 2 apresenta todos os parceiros demandantes que atuaram na pactuação 2015.1. Foram 14 ministérios, duas secretarias especiais da Presidência da República, as quais tinham à época status de ministério, a SECADI do Ministério da Educação e a própria SETEC que, além de coordenar a ação, também exercia o papel de demandante. Somam-se a esses, as 26 secretarias estaduais de educação e a Secretaria de Educação do DF.

Tabela 2. Lista de demandantes (2015.1)

<u>Demandantes</u>	<u>Sigla</u>
Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	MAPA
Ministério da Cultura	MINC
Ministério das Comunicações	MC
Ministério da Defesa	MD
Ministério do Desenvolvimento Agrário	MDA
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio	MDIC
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	MDS
Ministério da Integração	MI
Ministério da Justiça	MJ
Ministério do Meio Ambiente	MMA
Ministério da Pesca e Aquicultura	MPA
Ministério da Previdência Social	MPS
Ministério do Trabalho e Emprego	MTE
Ministério do Turismo	MTUR
Secretaria de Desenvolvimento Social da Presidência da República	SDH/PR
Secretaria da Micro e Pequena Empresa da Presidência da República	SMPE/PR
Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão	SECADI/MEC

Fonte: Setec/MEC.

Ao todo, foram 45 atores formando um tecido institucional bastante heterogêneo, quanto a setores, estruturas organizacionais, orçamentos, potencialidades e prioridades, trabalhando em prol do fortalecimento e expansão da Educação Profissional com vistas a atender as demandas de qualificação dos seus respectivos setores.

Do outro lado, estavam os ofertantes, ou seja, redes e unidades de ensino de educação profissional habilitadas a realizar oferta de curso nos moldes do Pronatec. Dentre as principais competências estabelecida pela portaria supracitada estão:

- pactuar com demandantes;
- apresentar propostas de vagas visando ao atendimento das demandas;
- realizar a oferta de vagas homologadas pela Setec/MEC;
- assegurar condições de infraestrutura física, tecnológica e de pessoal para desenvolvimento adequado dos cursos em todos os locais de oferta; entre outras.

Como ofertantes podem ser relacionados:

- Rede Federal de Educação, Ciência e Tecnologia;
- Redes Estaduais de Educação Profissional;
- Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAT, SENAR)
- Escolas Técnicas Privadas de Nível Médio
- Instituições de Ensino Superior

A Figura 1 apresenta o fluxo de atividades da pactuação realizada para o ciclo de execução do primeiro semestre de 2015 (2015.1). Trata-se de um mapeamento das atividades e raias de atores em um nível macro e por esta razão talvez não deixe transparecer a complexidade de implementação da mesma. O modelo de pactuação iniciado em 2011 foi sendo ajustado continuamente até resultar naquele executado em 2015. Até 2014, as pactuações eram anuais. A partir de então, as pactuações passaram a ser semestrais, demandando maior agilidade no planejamento estratégico, na análise da execução e implementação, bem como, menor tempo de respostas às solicitações e de reação a mudanças de contexto inerentes a um ambiente heterogêneo como o descrito.

A pactuação foi executada em duas fases, conforme pode ser visto na Figura 1. O fluxo inicia-se com a configuração das modalidades e definição da quantidade de vagas por município, com base no orçamento da iniciativa e das estimativas de demanda. Estes dois processos são de responsabilidade do MEC. Os processos seguintes são especialmente importantes para os resultados esperados para o ciclo de execução. Tratam-se da elaboração e consolidação do mapa de demandas. Para tanto os demandantes utilizam, dentre outros recursos, a capilaridade de suas redes de atores, sistemas de informação e o diálogo com os entes federativos para vencer as barreiras do federalismo. Uma vez de posse do mapa de demandas consolidado, o MEC publica-o para que os ofertantes possam registrar suas propostas de oferta. Cada unidade de ensino verifica na sua região quais cursos, modalidades e quantidade de vagas demandas e, voluntariamente,

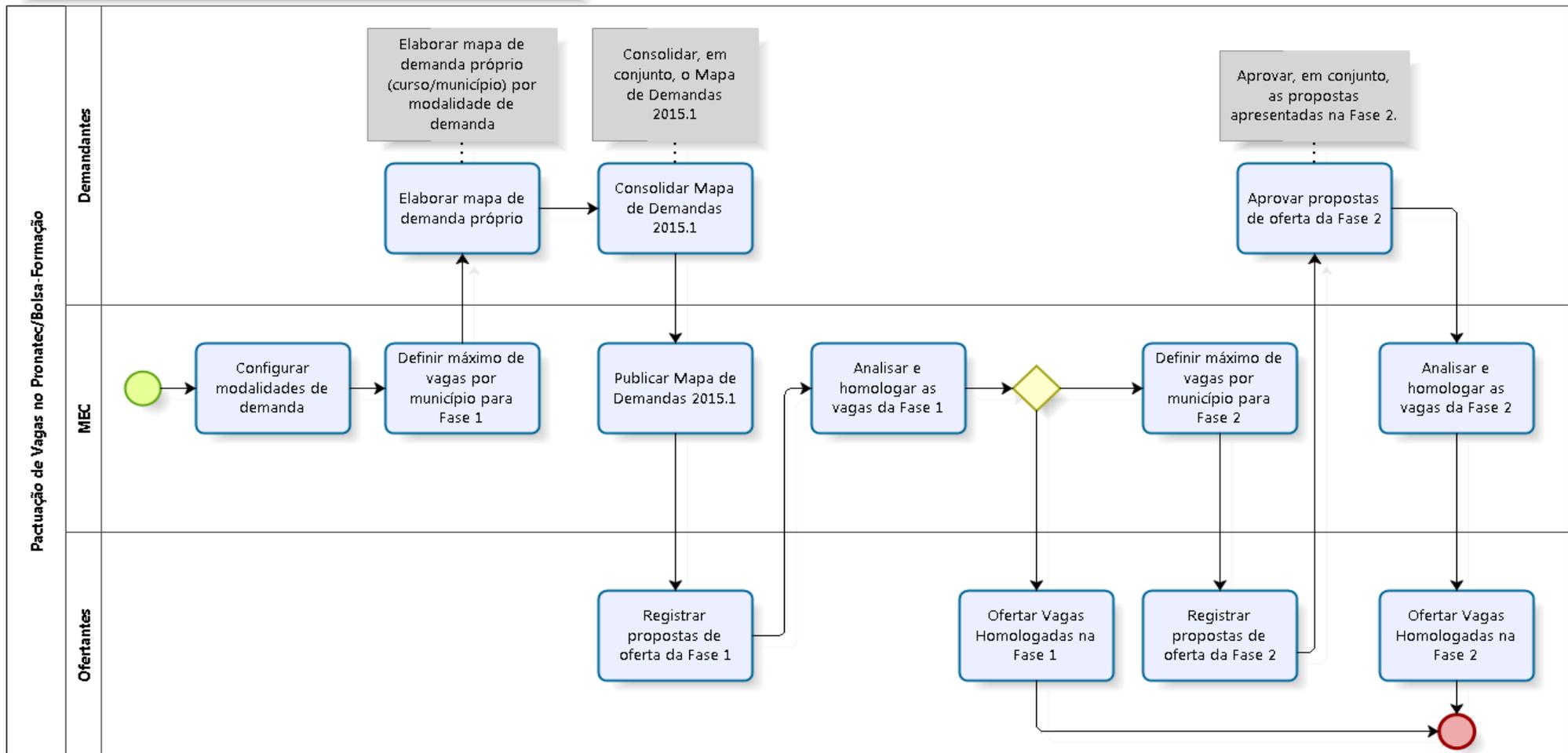
registra suas propostas para aquelas ofertas que está devidamente autorizada pelo órgão regulador competente.

A etapa seguinte é de responsabilidade da SETEC/MEC e compreende a análise das propostas registradas e homologação das ofertas que serão disponibilizadas para o público-alvo. As vagas homologadas são disponibilizadas para pré-matrícula, sob a responsabilidade dos demandantes. Esse é o momento de mobilização dos demandantes para promover a máxima ocupação das vagas.

A segunda fase tem por função reciclar as vagas remanescentes do processo de homologação. Vagas podem sobrar por falhas na relação demanda-oferta. Isto ocorre quando são demandadas vagas para regiões sem unidades de ensino aptas para ofertar os cursos e/ou volume de vagas demandadas. A SETEC/MEC sempre promoveu a integração entre demandantes e ofertantes visando minimizar este problema. O nível de articulação entre demandantes e ofertas se reflete aqui. Na segunda fase, os ofertantes fazem novas propostas e os demandantes tem o poder de autorizar ou não as ofertas. Aquelas autorizadas pelos demandantes são submetidas ao processo de homologação pela SETEC/MEC e aquelas homologadas são disponibilizadas para o público-alvo.

Por fim, o objetivo da pactuação é avançar qualitativamente na oferta de cursos técnicos e de qualificação, que reflitam demandas concretas por formação profissional, ampliando as perspectivas ocupacionais dos egressos (MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, 2015).

Figura 1. Fluxo do processo de pactuação 2015.1



Fonte: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica MEC.

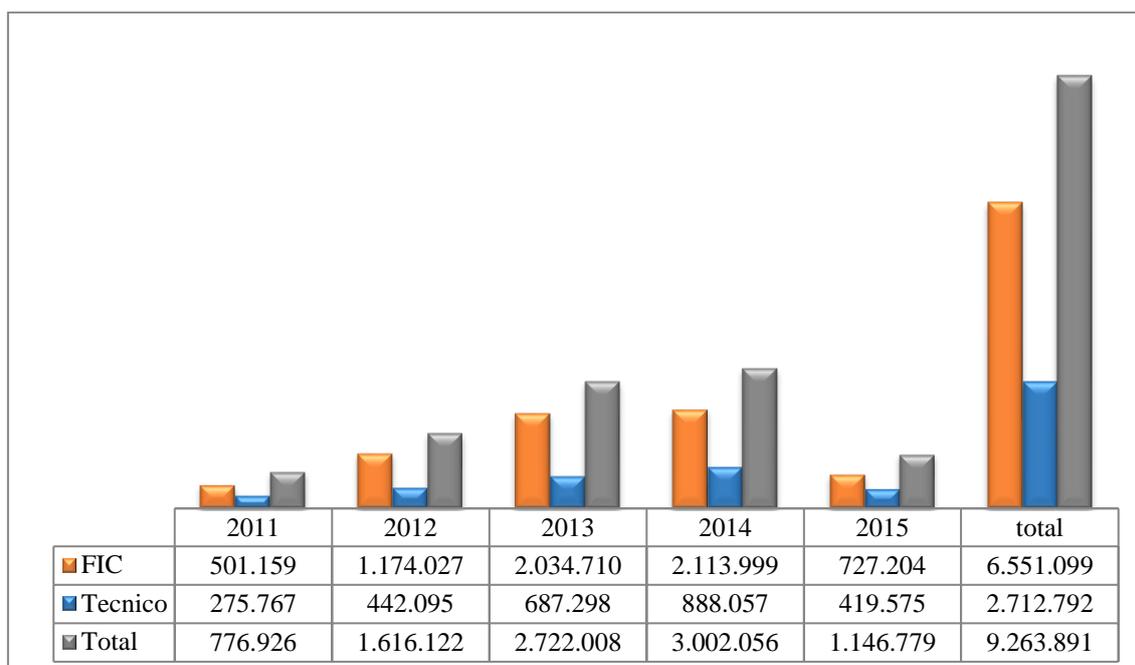
Cristiano de Santana Pereira

Dimensionando a ação

As metas estabelecidas para o Pronatec para seu primeiro ciclo plurianual foram bem agressivas. A expansão da EPT deveria alcançar o total de 8 milhões de matrículas em cursos de Educação Profissional e Tecnológica, entre ingressantes em cursos técnicos de nível médio e cursos de qualificação profissional, chamados Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Tais metas deram o tom da velocidade com que a gestão da SETEC/MEC deveria atuar para honrar tamanho compromisso.

Apesar de ser composto por cinco iniciativas, como citado anteriormente, a Bolsa-Formação ganhou maior protagonismo por se tratar de uma iniciativa nova e, por esta razão, com a maior capacidade de promover a expansão. As outras quatro iniciativas já vinham em seu ritmo de expansão natural. A iniciativa do Acordo de Gratuidade envolvendo as entidades de aprendizagem dos setores da indústria e comércio, por exemplo, sempre teve sua expansão limitada pela arrecadação da receita compulsória, estando sob o risco de redução em contextos de crise do País.

A Figura 2 apresenta a evolução das matrículas no Pronatec no período de 2011 a 2015. A Bolsa-Formação respondeu por mais de 60% das matrículas do Pronatec.

Figura 2: Resultado de matrículas alcançadas.

Fonte: Setec/MEC.

Breve análise das entrevistas

Conforme citado na Seção “Metodologia”, foram escolhidos, além de um gestor do MEC, um gestor do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e um gestor do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Estes ministérios foram atores importantes na articulação e implementação da Bolsa-Formação. Contudo, em contextos distintos quanto à execução. Enquanto o MDS conquistou uma importante posição devido a capacidade de mobilização de sua rede e pelo apoio incondicional do seu gestor maior, o MTE já desenvolvia um programa com este fim – o Programa de Qualificação Profissional (PNQ) – apresentou alguma resistência na adesão ao Programa. Como um dos idealizadores da iniciativa Bolsa-Formação e principal articulador do lado do MEC, o escolhido para entrevista foi o Dr. Marcelo Feres. Ele atuou como Diretor de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica da SETEC no primeiro ciclo plurianual do Programa, sendo essa a Diretoria responsável pela gestão das principais ações da iniciativa, e no segundo ciclo passou a ser o secretário da SETEC. Do MDS, selecionou-se o Luiz Müller, Diretor de Inclusão Produtiva Urbana à época e que atuou fortemente na articulação e mobilização da rede assistencial do MDS e na interação com gestores e demais atores da iniciativa. A Coordenadora-Geral de Certificação e Orientação Profissional e Diretora Substituta de Qualificação do MTE à época, Mariangela Rodrigues Coelho, foi a representante selecionada deste ministério para entrevista neste estudo. Era sob sua coordenação que as ações de qualificação eram executadas. Com adesão do MTE à Bolsa-Formação do Pronatec, a Mariangela Rodrigues Coelho foi uma das principais articuladoras do MTE na iniciativa.

As entrevistas ocorreram entre novembro de 2017 e janeiro de 2018. Infelizmente, devido a indisponibilidade de agenda do Luiz Müller, não foi possível entrevistá-lo. Contudo, ao ter ciência do foco de estudo com o conhecimento dos aspectos a serem investigados e uma prévia das questões, o mesmo indicou dois trabalhos dos quais foi coautor e que apresentam as estratégias de gestão implementadas pelo MDS, bem como, apontam a forma de articulação de sua rede de assistência, desafios enfrentados, pontos de melhoria, inovações e, de forma discreta, aspectos que refletiam os pontos de vista dos gestores do MDS. As referências indicadas, ambas publicações do MDS, foram o livro *Brasil Sem Miséria* (BRASIL, 2014), tendo como organizadores Tereza Campello, Tiago Falcão e Patrícia Vieira da Costa, e *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate, n 24, Inclusão Produtiva Urbana: O que fez o Pronatec/Bolsa-Formação de 2011 a 2014* (BRASIL, 2015c), o qual teve como organizadores Paula Montanger e Luiz

Müller. Os referidos trabalhos também apresentavam resultados, novos desafios e perspectivas futuras. Estes últimos elementos não estão no escopo deste estudo.

As entrevistas foram semiestruturadas e tiveram como diretrizes a lista de perguntas presentes na Tabela 3. As perguntas foram agrupadas segundo o escopo. Inicialmente estão dispostas as perguntas de cunho geral da implementação, para investigar aspectos como articulação dos atores, desafios encontrados, mudanças estruturais para execução da iniciativa e inovações. Em seguida, as questões foram agrupadas conforme a aderência aos mecanismos de coordenação da tipologia considerada neste estudo: mecanismos baseados em hierarquia, redes e mercado. A coluna *Aplicação* da referida tabela indica a quais atores as questões foram submetidas.

Tabela 3. Diretrizes das entrevistas

Escopo	Pergunta	Aplicação
Geral	1. Como sua organização se estruturou para realizar a ação?	MEC – MDS – MTE
	2. Quais os principais obstáculos encontrados na implementação desta política e que estratégias foram utilizadas para tentar superá-los?	MEC – MDS – MTE
	3. Quais obstáculos não foram superados e por que?	MEC
	4. Quais as medidas utilizadas na antecipação da contestabilidade e prevenção de conflituosidade?	MEC – MDS – MTE
	5. Como se deu a articulação com sua rede nos estados e municípios?	MDS – MTE
	6. Quais as estratégias para se obter adesão e consenso dos parceiros?	MEC
	7. Como foram superados os obstáculos inerentes ao modelo do federalismo brasileiro?	MEC – MDS – MTE
	8. O que poderia ser melhorado em relação a ações de gestão? ¹	MEC – MDS – MTE
	9. Qual(is) a(s) principal(is) inovação(ões)?	MEC – MDS – MTE
Hierárquico	10. Em quais ações de gestão a hierarquia foi o principal mecanismo de coordenação?	MEC
	11. Como se deu a definição de atribuições dos atores?	MEC
	12. Os instrumentos regulatórios (leis, portarias, resoluções, instruções normativas) criados deram o devido suporte à execução?	MEC – MDS – MTE
	13. Quais as ações de controle eram executadas?	MEC
Mercado	14. A lógica de mercado foi aplicada à Bolsa-Formação em alguma instância?	MEC
	15. Haviam contratos formalmente estabelecidos entre os atores, sejam ofertantes ou demandantes?	MEC
	16. Como foi pensada a verificação e garantia da qualidade dos serviços prestados pelos parceiros ofertantes?	MEC
Redes	17. Em quais aspectos a rede de relacionamento entre atores foi imprescindível para a implementação da iniciativa Bolsa-formação?	MEC – MDS – MTE
	18. Num ambiente tão diverso, quanto a interesses estratégicos, como a SETEC atuou para conseguir um ambiente e colaboração e cooperação entre os atores?	MEC
	19. Quais as estratégias de comunicação foram utilizadas?	MEC – MDS – MTE

¹ Esta questão foi formulada para que todos os entrevistados fizessem uma análise da coordenação da iniciativa realizada pelo MEC.

20. Quais os critérios que foram utilizados pela gestão para lidar com trade-off formalização -informalidade das relações nas redes de atores? MEC

Fonte: Elaboração própria.

Houve questões elaboradas para serem aplicadas a todos entrevistados e algumas específicas. Itens de investigação pertinentes apenas à coordenação da iniciativa foram submetidas ao gestor do MEC. Questões aplicáveis apenas aos atores parceiros foram reservadas aos gestores do MTE e do MDS.

Na análise das entrevistas apresentada a seguir, para tornar o texto mais objetivo e a leitura mais atrativa, e também por se tratarem de entrevistas semiestruturadas, diferente de comentar as respostas das questões uma a uma, são relatados os principais elementos detectados nas entrevistas referente a cada escopo apresentados na Tabela 3.

Aspectos Gerais

O Pronatec surgiu com o propósito de expandir com qualidade a educação profissional com vistas a atender as demandas dos setores produtivos e sociais através da integração e fortalecimento das agendas de ações de qualificação profissional que até então estavam descentralizadas em outros ministérios, como o Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério do Turismo que já desenvolviam ações nessa área, e no próprio Ministério da Educação – MEC em ações geridas pela SETEC. O MEC recebeu a incumbência de fazer a gestão centralizada dos recursos e controle das ações. Conforme afirmou Marcelo Feres, *“atribuiu-se estas ações a uma pasta que reconhecidamente tem meios de controle, comparando com os demais ministérios, mais estruturados por meio de sistemas”* para este tipo de ações. Contudo, ainda segundo Feres, o MEC *“não tinha a estrutura que antes estava diluída nos outros ministérios e não foram encampadas pessoas desses ministérios”*, resumidamente, a SETEC absorveu *“a demanda por se entender que o MEC era o locus mais apropriado e a Lei apontava para a centralização...”*. Por ser a SETEC, a secretaria responsável pela área finalística de educação profissional no Ministério da Educação, foi a ela atribuída a responsabilidade de execução do Pronatec com a mesma estrutura de gestão que era utilizada antes da existência da Programa, deixando entender que não houve a estruturação necessária da SETEC para assumir ação, aumentando o desafio da gestão. As tarefas e responsabilidades da implementação foram distribuídas na força de trabalho existente na SETEC. Houve então uma adequação das tarefas às competências identificadas na equipe.

O transcorrer da implementação tanto no MTE quanto no MDS seguiu esta mesma lógica de utilizar suas contrapartes nos estados e municípios e a estrutura organizacional interna já existente. O MDS lançou mão da sua rede de 7.900 Centros de Referência de

Assistência Social (CRAS) espalhados por todo território nacional para mobilização de beneficiários. Já o MTE contava com a rede de unidades do Sistema Nacional de Emprego (SINE) e agências do trabalhador, além da estrutura de gestão interna utilizada para gerir o PNQ.

O que se percebe no geral é que não houve reestruturações significativas tanto no MEC quanto nos outros ministérios para execução do Programa. Foi utilizada a capacidade de gestão, competências e estruturas já existentes.

Um dos desafios na implementação do programa foi conseguir integrar as agendas dos diversos ministérios que tradicionalmente concentram esforços nos seus próprios programas e iniciativas. Não havia muitas experiências exitosas em colaboração e cooperação com outros ministérios. Havia então a necessidade de se estabelecer um modelo de implementação capaz de dar suporte às especificidades de cada parceiro. Optou-se por iniciar o programa envolvendo dois parceiros demandante e a redes Federal e públicas estaduais de Educação Profissional e Tecnológica, bem como, os Serviços Nacionais de Aprendizagem, do lado dos ofertantes. Esse foi um primeiro esforço para se identificar formas de implementação do programa. Os demandantes foram o MDS e o MTur, os quais já dispunham de recursos e tinham como uma das prioridades de suas agendas a qualificação profissional do seu público-alvo. A implementação da iniciativa seguiu o *modelo iterativo incremental*² de forma que os problemas percebidos em um ciclo de execução subsidiavam o planejamento e as correções para o ciclo seguinte. Segundo Feres, a equipe de gestão estava comprometida com os resultados estando aberta para realizar ajustes pela hipótese do modelo inicial não ser o modelo definitivo, em razão da dimensão da ação e pelo ineditismo do envolvimento de outros ministérios. A adesão se tornou maior depois da criação de modalidades de oferta que consideravam as especificidades de público e região. Isso promoveu a diminuição das resistências ao programa. Outro fator, foi a criação do compartilhamento das ofertas de cursos entre os demandantes. No modelo inicial, as ofertas estavam associadas exclusivamente a um parceiro demandante específico. O entendimento, por parte dos demandantes que compartilhavam uma oferta, de que um beneficiário do programa contribuiria para as metas de ambos promoveu maior integração e sinergia dos demandantes. Associação deste modelo de oferta ao processo de pactuação com a identificação das demandas por

² O modelo iterativo incremental de desenvolvimento de software foi sugerido por Barry W. Boehm e previa um processo dividido em iterações estruturadas em atividades de planejamento, projeto, construção e implantação. Ao final de cada iteração, o ciclo se repetia tendo como insumos os resultados obtidos na iteração anterior. Um aprimoramento desse modelo é o Modelo Espiral criado pelo próprio Boehm (BOEHM et al., 1988).

parte de 15 ministérios, duas secretarias da Presidência da república e 27 secretarias de educação dos estados e do Distrito Federal, caracterizando especificidades do públicos e regiões, foi uma grande inovação no contexto de políticas públicas de educação tanto pela intersectorialidade quanto pela flexibilização da oferta. A pactuação promoveu o diálogo entre os demandantes de vagas em cursos de qualificação profissional e as instituições ofertantes.

Outra inovação citada por Marcelo Feres refere-se a forma aberta e transparente como os diálogos foram conduzidos com os parceiros, uma referência a mecanismos de coordenação baseados em redes, segundo tipologia adotada aqui. Feres afirma que “*o Ministério da Educação embora tenha assumido a incumbência da gestão do programa, não assumiu de forma centralizadora. (O MEC) Assumiu a responsabilidade mas procurou estabelecer um diálogo muito aberto, muito franco, de colaboração com ... os parceiros*”. Ainda segundo Feres, esta também foi a estratégia que permitiu superar as barreiras do Pacto Federativo, como divergências de interesses, disputas e demais obstáculos inerentes a este cenário. Os parceiros eram partícipes no processo de construção da iniciativa. Foi atribuído aos parceiros, um protagonismo na implementação da Bolsa-Formação pelas contribuições resultantes da fluência do diálogo e por terem a liberdade de atuar cada um da sua forma nos seus respectivos setores. Este aspecto refletiu-se também nas modalidades específicas de ofertas moldadas nas características de atuação, público-alvo e demandas das suas áreas geográficas de atuação, como: Pronatec Brasil Sem Miséria, do MDS; Pronatec Seguro-desemprego, do MTE; Pronatec Aprendiz, da Secretaria de Micro e Pequena Empresa da PR; Pronatec Turismo, do MTur; Pronatec Sistema Prisional, do MJ; entre outras duas dezenas de modalidades específicas. É importante frisar que não foram criados programas específicos para cada ministério. A poder de abstração presente na definição da modalidade de oferta tornou possível ter um modelo único que podia ser configurado para cada novo parceiro. Isto foi apresentado pelos entrevistados como uma inovação e impulsionou a adesão como afirmado anteriormente. Por fim, esta inovação pode se resumir em um modelo de gestão que, por um lado, apresentava uma centralização como instrumento hierárquico para gerir recursos, realizar controle, conceber regras e garantir seu cumprimento e, por outro lado, propiciar uma gestão autônoma por parte dos parceiros na ponta permitindo-lhes estabelecer critérios para selecionar o público-alvo e adotar procedimentos peculiares às suas realidades, não havendo interferência do MEC neste nível da implementação do programa. Esta autonomia dos parceiros permitiu que atuassem na iniciativa sem terem que promover grandes alterações nos seus processos produtivos tradicionais. Peters

(2008) traz a tendência de recentralização após a reforma do *New Public Management* como uma opção para superar as dificuldades de controle promovidas pela descentralização. A gestão da SETEC optou por um modelo híbrido que combinava a centralização para atuar no controle com mecanismos de coordenação hierárquicos, e descentralização na implementação para promover a ampliação da escala.

A abertura ao diálogo que caracterizava a gestão da SETEC na coordenação da iniciativa, também foi citada pela Mariângela Coelho, como um dos pilares da viabilidade da iniciativa. Esta abertura também substanciou a principal medida de antecipação a contestabilidade e prevenção da conflituosidade adota pela gestão da iniciativa. Segundo Marcelo Feres, os maiores parceiros eram convidados a contemplar as mudanças que estariam por vir. Eles poderiam avaliar e dar contribuições. Contudo, já havia informalmente estabelecida a regra de que possíveis mudanças só seriam implementadas se fossem consensuais. A firmeza de propósito da equipe de gestão do MEC foi outro fator fundamental para a estabilização dos rumos da política. Afinal, cada novo parceiro com poder de influência que aderiu ao Programa, tentava injetar seus interesses nas tentativas de redirecionamento.

Outro ponto pacífico entre os entrevistados quanto à inovação foi a forma de repasses direta trazida na Lei 12.513/2011. O modelo burocrático e lento dos convênios foi superado com esta inovação. Isto promoveu maior agilidade, ao passo que também representou um voto de confiança do Governo nos parceiros ofertantes e isto promoveu o fortalecimento da relação entre a gestão do programa e estes parceiros.

Obstáculos encontrados na implementação foram relatados nas entrevistas. O primeiro deles situava-se agressiva na meta de atender, na forma de matrícula em cursos técnicos e qualificação profissional, 8 milhões de beneficiários em 4 anos. Esta meta era do Pronatec todo, não apenas o Bolsa-Formação. Contudo, a pressão maior recaía sobre essa iniciativa dado que as outras iniciativas do programa não apresentavam a mesma capacidade de ganho em escala com a Bolsa-formação, como citado anteriormente. O desafio seria como estruturar a política e manter seu funcionamento.

Outro desafio foi a conquista de parceiros para a iniciativa. Houve resistência e contestação inicial de alguns ministérios, por terem os recursos antes geridos por eles para seus programas de qualificação profissional sendo concentrados no MEC. Este obstáculo venceu através do diálogo, do apoio dos primeiros grandes parceiros, a saber MDS e MDIC, e das pressões vindas das contrapartes nos estados e municípios daqueles ministérios que apresentavam alguma resistência, impulsionadas pela atratividade gerada nas primeiras experiências. A educação profissional passou a estar no foco dos debates

das políticas educacionais. Isto ajudou no ganho de escala superando o primeiro grande desafio supracitado. O MDS e o MDIC foram parceiros fundamentais na construção da agenda colaborativa, agenda tal apontada na entrevista com Marcelo Feres como outro grande desafio. Vê-se então que os instrumentos de coordenação baseados em rede foram bastante utilizados aqui.

Para a SETEC, outro desafio gestar uma iniciativa com as dimensões já destacadas aqui com uma equipe tão reduzida. Não houve nenhum tipo de ampliação da equipe para essa nova iniciativa. Para contornar esta limitação, a SETEC lançou mão da cooperação de experientes profissionais da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica. Comissões e grupos de trabalho eram constituídos para atender demandas específicas do programa, como por exemplo, as visitas *in loco* de avaliação e monitoramento. A ausência de contratações representou economia para administração, dado que tais profissionais já atuavam nos institutos federais. Este foi mais um exemplo de instrumento de atuação em rede fazendo uso das competências disponíveis nos enlacs já existentes.

Ponto pacífico nas entrevistas e documentos analisados era de que não havia condições tecnológicas adequadas para implementação da iniciativa. O suporte de TI era insuficiente para a demanda existente: alterações de sistemas, geração de estatísticas e relatórios. Outro obstáculo no contexto de TI foi a não integração de sistemas com os parceiros.

Quando questionado sobre a sustentabilidade de uma política desta escala, Marcelo Feres afirmou que *“toda política pública reflete um projeto de grupos sociais dominantes em determinado período de tempo”* e, historicamente, *“as políticas educacionais estão sujeitas aos reflexos de mudanças político-ideológicas ... e à busca de soluções a curto prazo. (...) Para que as políticas públicas possam ser sustentadas e aperfeiçoadas ao longo do tempo, é preciso que sejam tratadas como políticas de Estado e não de governo. Isso tem relação direta com a capacidade de organização política da sociedade visando soluções estruturantes de médio e longo prazo, baseadas em prioridades sustentáveis, mesmo em períodos de crises econômicas. (...) Para isso se faz imprescindível a existência de indicadores que evidenciam pontos fortes e fracos da política, evitando assim que questões apenas ideológicas ou subjetivas sejam suficientes para se fazer mudanças ou rupturas de políticas públicas, baseadas essencialmente na retórica e na força política necessária para alterações legais em detrimento do tratamento científico que deve ser utilizado para apoiar o desenvolvimento das políticas públicas e os seus resultados para a sociedade.”* Feres completa dizendo que *“a maioria*

das políticas públicas no Brasil carece de indicadores, e do devido o tratamento científico, que possam evidenciar a sua eficiência, eficácia e efetividade.”

Instrumentos de coordenação da Bolsa-formação e suas tipologias

Esta seção apresenta os instrumentos de coordenação que foram identificados na iniciativa Bolsa-formação do Pronatec, com base na análise documental, nas observações e nos relatos das entrevistas. Além de identificados, os instrumentos aparecem categorizados segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010). A Tabela 4 traz os instrumentos, em quais processos da Bolsa-formação eles foram identificados e a fonte da capacidade de coordenação, a saber, autoridade, poder, barganha, informação, normas e cooptação mútua. Os instrumentos estão agrupados em duas classes: estruturais e de gestão. Os instrumentos de gestão aparecem primeiro na Tabela 4.

Os primeiros instrumentos são de gestão estratégica e se referem a planejamento e avaliação. Gestão estratégica e interativa *bottom-up* aparece nos processos de elaboração e consolidação do mapa de demandas. Trata-se de um mecanismo de coordenação baseado em rede, cujas fontes de coordenação são a barganha, a informação e a cooptação mútua. Claramente, este instrumento é utilizado nas etapas de elaboração e consolidação do mapa de demandas. Apesar do MEC ser o gestor do orçamento da ação, o que lhe confere poder na abordagem hierárquica, a estratégia da SETEC foi a de conceber uma etapa de planejamento que fosse colaborativo, cooperativo e que promovesse o protagonismo dos atores da ponta do processo, conforme afirmou Feres na entrevista. A partir da coleta de informações das necessidades de formação de mão-de-obra juntos aos municípios, comitês regionais e da sociedade civil organizada, o mapa de demandas a ser analisado pelo MEC era elaborado. Isto caracteriza esta etapa de como um planejamento *bottom-up* – aqueles que são alvo da política pública contribuem com o planejamento da ação. Contudo, conforme também afirmado por Feres, com o aumento do interesse causado pela boa repercussão dos primeiros ciclos de execução, mais atores tiveram interesse em aderir à iniciativa. Tanto do lado dos demandantes quanto dos ofertantes. Por outro lado, aqueles que já estavam na ação criaram expectativas presunçosas de atendimento de suas demandas. Consequentemente, as demandas passaram a superar a capacidade orçamentária e desafiavam a sustentabilidade da iniciativa e o equilíbrio do processo de expansão qualitativa da educação profissional como se propunha o Pronatec. Logo, rodadas de negociação foram promovidas pela SETEC com o objetivo de se reduzir o mapa de demandas. E nessa hora a barganha e a cooptação mútua foram elementos fundamentais para se alcançar o melhor arranjo para

as partes. Aqueles parceiros ofertantes que provinham mais informações para qualificar suas demandas conseguiam se aproximar mais dos seus objetivos.

O segundo instrumento é a gestão estratégica *top-down* e unilateral ou autocrática. De base conceitual hierárquica, esse instrumento fez-se presente na criação das regras de pactuação e na etapa de análise e homologação das ofertas. Com papel do ator central, o MEC construía as regras de pactuação. Como argumentado por Feres, embora a equipe de gestão da Bolsa-Formação estivesse sempre se aberta a sugestões, as regras eram bem protegidas para garantir que os objetivos republicanos estivessem acima de qualquer interesse particular. Esta é uma característica *top-down* de gestão. Na análise e homologação das propostas de oferta era o MEC que definia o que iria para o portal. Se fossem necessários ajustes por adequação algum novo contexto, como por exemplo orçamento, mesmo que de forma transparente e utilizando o bom caminho de diálogo com os parceiros, era o MEC que dava o aval final.

O segundo conjunto de instrumentos dessa classificação são os de gestão financeira e se referem a orçamento, contabilidade e auditoria. No arranjo institucional da Bolsa-Formação do Pronatec, os ofertantes recebiam os incentivos financeiros pela atuação no programa como forma de remuneração pelos serviços educacionais prestados. O instrumento utilizado foi o sistema de gestão financeira orientado a resultados. O orçamento era projetado com base nas metas de execução do programa. Uma vez estabelecido o valor hora-aula/aluno³ médio, estimava-se o orçamento pelo cômputo da quantidade de horas-aula/aluno necessárias para atingir as metas de matrícula. Era possível se chegar a quantidade de matrículas considerando a carga horária média dos cursos ofertados na Bolsa-formação. A lógica inversa foi utilizada nos momentos de restrição orçamentária. Com base no orçamento, se estipulava a quantidade de matrículas da pactuação. Isto posto, os repasses para os ofertantes era computado a partir da execução, contabilizando-se as matrículas realizadas e acompanhando as frequências dos estudantes através SISTEC.

O terceiro conjunto de instrumentos está sob o rótulo da aprendizagem interorganizacional. Mecanismo fortemente baseado em rede com traços da lógica de mercado no que diz respeito à gestão da informação. No problema em mãos, conforme afirmado em entrevista, Feres ressalta a importância de conhecer a realidade de cada parceiro afim de conceber um modelo de abstrato de gestão que pudesse suportar todas

³ Trata-se da unidade básica de contabilidade financeira escolhida pelo MEC para modelar seu sistema de orçamento e repasse de recursos. O valor hora-aula/aluno é o custo estimado de uma hora de aula para um estudante. Na Bolsa-formação, os valores médios eram preestabelecidos pelo MEC. A exceção se deu na oferta de cursos subsequentes cuja lógica de mercado levava aos valores hora-aula/aluno.

as especificidades. Esta característica se reflete na concepção das modalidades de demanda. As modalidades foram criadas para atender regiões e públicos com especificidades. Esta foi a estratégia da SETEC/MEC para superar a resistência de parceiros que na fase de prospecção alegavam o desconhecimento das suas realidades por parte da gestão da Bolsa-formação. A disponibilidade da gestão para se aproximar e conhecer a realidade dos parceiros e suas necessidades foi fundamental. Ao final de cinco anos de execução, haviam sido criadas mais 40 modalidades de demanda.

Como medida de antecipação da contestabilidade e prevenção à conflituosidade, mudanças nas regras de pactuação e na normatização da Bolsa-formação eram trazidas a mesa em reuniões com parceiros demandantes e ofertantes, às vezes, em momentos distintos, e em diálogos informais com os representantes dos principais parceiros da iniciativa de forma prévia. Tratava-se de um teste de aceitação às mudanças que estavam por vir. Nesta oportunidade, sugestões eram avaliadas e o poder de persuasão da gestão do programa era utilizado em prol dos objetivos do programa. A coordenação utilizava o instrumento de consulta e revisão pela rede de atores visando obter maior coesão e desempenho dos atores da rede.

A segunda classe agrupa os instrumentos estruturais. Não se observou a utilização de muitos instrumentos dessa categoria na gestão da Bolsa-formação. Internamente, a ideia foi utilizar a estrutura que já existia e conseguir potencializar organizacional que já existia, distribuindo as atividades entre as coordenações. O mesmo se aplica aos parceiros externos. Para uma ação que demandava esforço de tantos atores, pressionar por mudanças estruturais mais importantes poderia ter o efeito colateral de diminuição das adesões.

Os dois primeiros instrumentos propostos na tipologia de Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) são: reorganização de competências e reorganização da linha de gestão. A reorganização de competências pode envolver a fusão ou divisão de organizações. Enquanto que a reorganização da linha gestão envolve, entre outros, o rodízio de gestores e a implementação de gestão matricial. Ambos instrumentos não foram utilizados explicitamente na coordenação da Bolsa-formação.

Criação de funções ou de uma célula de coordenação específica é o instrumento seguinte. Conforme dito anteriormente, a SETEC utilizou a estrutura organizacional já existente. Entretanto, no momento em o foco passou a ser o Pronatec, a Diretoria de Integração das Redes Educação Profissional e Tecnológica (DIR) da SETEC teve toda sua capacidade de atuação voltada ao planejamento, implementação e coordenação das ações do Pronatec. Mesmo não tendo sido criada para este fim, houve uma total absorção

de suas competências para as iniciativas do Pronatec. Este é um instrumento puramente hierárquico.

Instrumentos de mercados regulados foram utilizados na oferta de cursos subsequentes da Bolsa-Formação. Tal oferta se dava pelo processo de seleção de propostas das redes ofertantes para o Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica – SISUTEC. A SETEC fazia a seleção das propostas utilizando critérios como distribuição regional das vagas, qualidade e capacidade operacional das unidades ofertantes, participação no Censo da Educação Básica, entre outros. Dentre os demais critérios, estava o valor da hora-aula/aluno. Seguindo a lógica de mercado, o preço era um dos determinantes para aprovação das propostas. Estatísticas dos valores propostos eram feitas por região e turno. Inicialmente valores discrepantes eram eliminados e, após processamento, aquelas propostas com valores acima da média eram eliminadas. Todos os valores eram obtidos a partir do conjunto de proposta submetidas pelos ofertantes. Isto configurou um ambiente de competição característico dos mercados.

Em ambientes de interação de muito atores como o caso do Pronatec, sistemas de informação são imprescindíveis para troca de informações entre atores e para viabilizar o acompanhamento da ação. No caso da Bolsa-formação, foi utilizado o Sistema de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Apesar de ter sido concebido para um fim mais específico, o qual era o registro todas as matrículas de educação profissional, ele foi adaptado para suportar os fluxos da Bolsa-formação. Ponto pacífico nas entrevistas é que o SISTEC apresentou problemas que atrapalharam o correto andamento de alguns fluxos da Bolsa-Formação. Uma queixa dos parceiros se voltava à pouca agilidade na TI do MEC em conseguir dar resposta às muitas solicitações de manutenções corretivas e evolutivas. Esta foi uma fragilidade da implementação da iniciativa. No quesito monitoramento estratégico, o sistema utilizado foi o Sistema de Informações do Ministério da Educação – SIMEC. Ele proveu painel de controle com informações da execução do Pronatec importadas do SISTEC para subsidiar as tomadas de decisão estratégicas.

Os dois instrumentos seguintes são os órgãos consultivos e colegiados deliberativos. Na coordenação da iniciativa não foram formalmente instituídos órgãos desta natureza. Contudo, dentro da lógica de relações informais que também caracterizam as redes de atores, conforme citado anteriormente, a SETEC promovia reuniões com os parceiros mais importantes para comunicar mudanças e antecipar o planejamento de cada ciclo de execução. Isto trazia bons resultado na busca da sinergia da rede.

Gestão compartilhada e estruturas de gestão da cadeia de produção foram categorias de instrumentos de coordenação não presentes na gestão da Bolsa-Formação.

Como pode ser visto, a coordenação se deu de uma forma híbrida combinando instrumentos das três categorias abordadas neste estudo. Alguns instrumentos foram utilizados de forma mais intensa e importante para o alcance dos objetos da iniciativa e outros de maneira mais discreta. Pensa-se que esta variedade de instrumentos seja um reflexo da dimensão e da complexidade da iniciativa. Contudo, observa-se um predomínio dos mecanismos de Rede. Dos nove instrumentos detectados neste estudo, os mecanismos de rede aparecem em cinco deles, correspondendo a 55,6%. Pela natureza da ação, demandando a articulação entre dezenas de atores de diversos setores e em todos os níveis do federalismo brasileiro. Mecanismos hierárquicos e de mercado aparecem em seguida, em 33,3% dos instrumentos. Quanto aos mecanismos hierárquicos de coordenação, isto se deve principalmente a estar no MEC o papel central de coordenação desta política, definindo regras, gerindo o orçamento, fomentando a articulação e realizando monitoramento e avaliação. Os mecanismos de mercado, apesar dos seus elementos não terem sido explicitamente relatados nas entrevistas, no cruzamento das informações obtidas pela análise documental, observações e das próprias entrevistas com a tipologia aqui adotada levaram à identificação três mecanismos de coordenação baseados em mercado.

Tabela 4. Mapeamento dos instrumentos de coordenação da Bolsa-Formação.

Instrumento	Mecanismo	Aplicação na Bolsa-formação	Fonte da Capacidade de Coordenação					
			Autoridade	Poder	Barganha	Informação	Normas	Cooptação Mútua
<i>Instrumentos de Gestão</i>								
1. Gestão estratégica (Planejamento e avaliação) dependente dos objetivos e processos primários	R-H							
1.1. Gestão estratégica interativa e <i>bottom-up</i>	R	Pactuação – construção do mapa de demandas			●	●		●
1.2. Gestão estratégica unilateral e <i>top-down</i>	H	Pactuação – definição de regras; análise e homologação das vagas	●	●				
2. Gestão Financeira (orçamento, contabilidade e auditoria)								
2.1. Sistema de gestão financeira orientado a resultados	M	Repasse de recursos para os ofertantes			●			
3. Aprendizagem interorganizacional: gestão cultural, gestão de competências e gestão da informação.	R-M	Criação das modalidades de oferta				●	●	●
4. Processos referentes a consulta e revisão obrigatórias	H-R	Reuniões de validação e diálogos informais	●		●	●		
<i>Instrumentos Estruturais</i>								

5. Criação de funções ou de uma célula de coordenação específica	H	DIR/SETEC/MEC	●	●
--	---	---------------	---	---

Tabela 3. Mapeamento dos instrumentos de coordenação da Bolsa-Formação (continuação).

Instrumento	Mecanismo	Aplicação na Bolsa-formação	Fonte da Capacidade de Coordenação					
			Autoridade	Poder	Barganha	Informação	Normas	Cooptação Mútua
6. Mercados regulados: mercados internos, quase-mercados, mercados externos	M	Oferta de cursos subsequentes da Bolsa-formação			●	●		
7. Sistemas de Informação	R	SISTEC/SIMEC				●		
8. Órgão consultivos e colegiados deliberativos	R	Informalmente constituídos por gestores dos principais parceiros			●	●		●

Legenda: H – Mecanismo de coordenação baseado em hierarquia; R – Mecanismo de coordenação baseado em rede; M – Mecanismo de coordenação baseado em mercado
 Fonte: Adaptação no modelo apresentado por Bouckaert, Peters e Verhoest (2010).

Em relação às fontes da capacidade de coordenação, destacam-se a informação e a barganha. Em consistência com a visão dos gestores entrevistados, os gestores do MEC e do MTE corroboram neste ponto. Para o gestor do MEC, a troca de informações e a transparência que caracterizaram a gestão da SETEC foram fundamentais para a viabilização da ação integrando todos os atores e gerando um clima de confiança mútua. A barganha aparece como segunda fonte, pois no modelo de gestão participativa implementado pela SETEC, rodadas de negociação para definição das prioridades de oferta eram por vezes trabalhadas em exaustão até se conseguir um consenso.

Considerações Finais

A análise apresentada neste estudo se debruça sobre as estratégias de gestão e instrumentos de coordenação utilizados na implementação de uma iniciativa intersetorial com um heterogêneo tecido institucional contendo mais 40 atores entre ministérios dos mais diversos setores, secretaria especiais da Presidência da República, secretarias de educação das unidades federativas e redes ofertantes de educação profissional. A partir da classificação dos instrumentos concluiu-se que a Bolsa-Formação do Pronatec utilizou mecanismos hierárquicos, de rede e de mercado, estes últimos em menor intensidade, para se alcançar um modelo de coordenação híbrido.

As barreiras do federalismo foram superadas com abordagem participativa. Apesar da coordenação centralizada, criaram-se mecanismos para gerar protagonismo das instâncias ligadas às unidades federativas. A gestão na ponta era autônoma. Conselhos, comissões e outros instrumentos coletavam as necessidades na ponta e em um processo de consolidação em cascata tornava viável o atendimento de grande parte das demandas de forma sustentável e em alinhamento com os objetivos do programa.

Os desafios da intersetorialidade foram vencidos pela atuação sinérgica da rede de atores. Foi promovido um clima de cooperação e colaboração através da transparência e da comunicação fluente da gestão central da Bolsa-Formação com os parceiros demandantes e ofertantes. Foi concebido de um modelo de gestão com nível de abstração que permitiu a adequação às diferentes realidades e necessidades dos atores. A blindagem da equipe quanto à cooptação por interesses privados se deu pelo suporte da base legal garantindo assim a supremacia dos interesses republicanos.

Por fim, percebe-se que a sustentabilidade de um programa intersetorial, de larga escala e de complexidade de coordenação com a Bolsa-Formação do Pronatec não se dá apenas pela garantia de aporte de recursos proporcionais à dimensão da ação. É preciso que políticas dessa dimensão se tornem políticas de Estado ao invés de governo, tornando-se menos vulneráveis a rupturas políticas e ideológicas. Ao passar para o contexto de Estado, tais políticas passarão a sofrer menos influência de grupos dominantes em caráter temporário e se debruçarão sobre os problemas para gerar soluções a longo prazo, sustentáveis e com resultados mais consistentes. Acredita-se que é desta forma que devem ser pensadas as políticas para a educação. É também imprescindível ter bons indicadores que consigam expressar claramente as metas e mensurar a eficiência, a eficácia e a

efetividade da política e que ajudem a comunicar à sociedade seus avanços e pontos de melhoria.

Construir uma rede de parceiros atuantes e que patrocinem a ideia é outra base para a sustentabilidade neste contexto. Para o Bolsa-Formação Pronatec, foi fundamental conhecer a realidade de cada setor e se aproximar dos parceiros para construir um planejamento participativo onde estes parceiros assumissem seu protagonismo. Não se acredita no sucesso da implementação de uma política dessa magnitude se concebida e implementada utilizando um modelo de coordenação autocrático, puramente *top-down*. É importante criar um ambiente propício ao diálogo, buscar cooperação, colaboração e compartilhamento de metas, através do estabelecimento de relações de confiança entre os parceiros. Para se alcançar a sustentabilidade, é imprescindível também ter êxito na desafiadora tarefa de coordenar, reconhecendo as competências e o potencial da força de trabalho dos parceiros, utilizando-as em prol dos objetivos do programa. Mesmo com todo recurso aportado, sozinho, o MEC não teria conseguido implementar todas as etapas desta tão expressiva iniciativa.

Referências Bibliográficas

ALEXANDER, Ernest R. *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Amsterdam, OSA, 1995.

BICHIR, Renata et al. *Multi-level governance in federal contexts: the Social Assistance Policy in the City of São Paulo*. Brazilian Political Science Review, São Paulo, v. 11, n. 2, e0003, 2017.

BOEHM, Barry W.; TRW Defense System Group. *A spiral model of software development and enhancement*. Computer, n. 21, issue 5. EUA: IEEE Computer Society, 1988.

BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy.; VERHOEST, Koen. *Resources, Mechanisms and Instruments for Coordination*. In: *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. UK, Palgrave Macmillan, 2010. p. 34-66.

BRASIL. *Lei n. 12.513, de 26 de outubro de 2011*. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 27 out. 2011. Seção 1, p. 1-3.

_____. Ministério da Educação - MEC. *Portaria n. 817, de 13 de agosto de 2015*. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, 14 ago. 2015a. Seção 1, p. 13-17.

_____. Ministério da Educação – MEC. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. *Manual de Gestão da Bolsa-Formação do Pronatec*. Brasília: 2015b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. *O Brasil sem Miséria./ Org: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa..* Brasília: MDS, 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Caderno de Estudos - Desenvolvimento Social em*

Debate: Inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014. Org: Paula Montagner; Luiz Herberto Müller. Brasília: MDS, 2015c.

COSTA, Bruno L. D.; BRONZO, Carla. *Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão*. In: FARIA, Carlos A. P. de (Org.). *Implementação de Políticas Públicas – Teoria e Prática*. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2012. p. 50-81.

CUNILL-GRAU, Nuria. *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y Política Pública*, Ciudad de México v. XXIII, n. 1, p. 5-46, enero-junio, 2014..

GONTIJO, José G. L. *Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação*. In: FARIA, Carlos A. P. de (Org.). *Implementação de Políticas Públicas – Teoria e Prática*. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2012. p. 82-122.

KAUFMANN, Franz-Xaver; MAJONE, Giandomenico; OSTROM, Vincent. *Guidance, control and evaluation in the public sector*. *De Gruyter studies in organization*, n. 4. Berlin: de Gruyter; 1986.

KICKERT, Walter J M.; KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop F M. *Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector*. London: Sage Publications, 1997.

O'TOODLE, Laurence J., Jr. *Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration*. *Public Administration Review*, vol. 57, n. 1, Jan. - Feb., 1997, p. 45-52.

OUCHI, William G. *Markets, bureaucracies and clans*. *Administrative Science Quarterly*, New York: Cornell University, vol. 25, n. 1, p. 129-141, Mar. 1980.

PETERS, Brainard G. *The capacity to coordinate*. In: *Workshop on Policy Capacity*. Hong Kong, 2003.

_____. *Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar*. *Revista do Serviço Público*, Brasília: n. 59 (3), p. 289-307, jul./set., 2008.

THOMPSON, Grahame et al. *Markets, hierarchies and networks: the coordination of social life*. London: Sage Publications, 1991.

Cristiano de Santana Pereira

Possui mestrado em Ciência da Computação pela Universidade Federal de Pernambuco (2009). Atuou como Coordenador-Geral de Relações Institucionais na Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação de 2014 a 2017. Atualmente é professor do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia. Contato: cristiano.pereira@ifb.edu.br.