



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA
MESTRADO EM CIÊNCIA POLÍTICA
TURMA 2015-2017



**APROVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO:
EXPERIÊNCIA DA LEI DO PRONATEC NO PODER LEGISLATIVO**

ANA KAROLINA SARAIVA DA SILVA

TERESINA – PIAUÍ
2017

ANA KAROLINA SARAIVA DA SILVA

LINHA DE PESQUISA: ESTADO, INSTITUIÇÕES POLÍTICAS E
DESENVOLVIMENTO.

Dissertação apresentada à Coordenação do
Programa de Mestrado em Ciência Política da
UFPI como requisito para obtenção de título de
mestre em Ciência Política.

ORIENTADOR: DOUTOR BRUNO DE CASTRO RUBIATTI

TERESINA – PIAUÍ

2017

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Serviço de Processamento Técnico

S586a Silva, Ana Karolina Saraiva da.
Aprovação de políticas públicas e o processo
legislativo: experiência da Lei do Pronatec no Poder
Legislativo / Ana Karolina Saraiva da Silva. – 2017.
85 f.

Dissertação (Mestrado em Ciência Política) –
Universidade Federal do Piauí, 2017.
Orientação: Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti.

1. Pronatec. 2. Processo Legislativo. 3.
Presidencialismo. 4. Educação Profissional. I. Título.

CDD 361.61

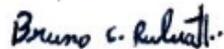
ANA KAROLINA SARAIVA DA SILVA

APROVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O PROCESSO LEGISLATIVO:
EXPERIÊNCIA DA LEI DO PRONATEC NO PODER LEGISLATIVO

Dissertação apresentada à Coordenação do Programa de Mestrado em Ciência Política da UFPI como requisito para obtenção de título de mestre em Ciência Política.

Aprovada em: 29/03/2017.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Bruno de Castro Rubiatti (Orientador)
Universidade Federal do Pará



Prof.^a Dr.^a Olívia Cristina Perez (Examinadora interna)
Universidade Federal do Piauí



Prof.^a Dr.^a Maria Dolores Lima da Silva (Examinadora externa)
Universidade Federal do Pará

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pelo dom da vida.

À minha mãe Margarida, pelo amor, exemplo de vida e força diante das adversidades.

Às minhas tias, Leda Maria e Carmen Célia, pelo apoio durante toda minha vida.

Ao professor doutor Bruno de Castro Rubiatti, orientador desta dissertação, pela atenção, orientação e ensinamentos transmitidos durante o curso.

À banca de defesa do mestrado que contribuiu de forma construtiva para o aprimoramento desse trabalho, aqui representada pela Prof.^a Dr.^aOlívia Cristina Perez(Examinadora interna) e o Prof.^a Dr.^a Maria Dolores Lima da Silva (Examinadora externa) e pela disponibilidade de tempo.

Aos demais professores do mestrado que contribuíram para o meu engrandecimento pessoal e profissional do início ao fim do curso.

Aos colegas da Pró-Reitoria de Ensino de Pós-Graduação pela compreensão e discernimento diante das necessidades de minha ausência, demonstrando parceria e confiança e aos demais amigos e amigas da UFPI, na pessoa de Elvina Barbosa, pelo incentivo.

Obrigada a todos.

RESUMO

O arranjo institucional existente desde a Constituição de 1988 possibilitou ao Executivo uma forma de obter aprovação de suas matérias, utilizando poderes de agenda típicos do presidencialismo de coalizão brasileiro. O poder regimental das lideranças e as comissões internas possibilitam, dentro do processo legislativo, racionalizar discussões e obter análise especializada das matérias. Pesquisas existentes informam que é significativo o impacto do Poder Executivo e das lideranças partidárias na aprovação de leis, e que forças individualistas ou paroquialistas são minimizadas desde a nova configuração estabelecida pela Constituição de 1988. O Pronatec é visto como importante política pública para o país devido a seu potencial em transformar condições de produção e da qualidade da inserção de trabalhadores no mercado de trabalho. Sobre o processo de aprovação dessa Lei indaga-se como ocorreu sua aprovação e qual a relação e atuação dos atores envolvidos. Nesta pesquisa, a relação entre os poderes Executivo e Legislativo, bem como o modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro são analisados a partir do processo legislativo de aprovação de uma política pública para educação profissional e tecnológica, no caso, o Projeto de Lei que instituiu o PRONATEC no ano de 2011. A proposta é analisar como ocorreu a interação entre esses dois atores na aprovação da política, que mudanças foram realizadas e qual o peso dessas mudanças para o projeto final.

PALAVRAS-CHAVES: Pronatec. Processo Legislativo. Presidencialismo. Educação Profissional.

ABSTRACT

The institutional arrangement that existed since the 1988 Constitution provided the executive with a way of obtaining approval of his subjects using agenda powers typical of Brazilian coalition presidentialism. The regimental power of leaderships and internal committees make it possible, within the legislative process, to rationalize discussions and obtain specialized analysis of the matters. Research tells us that the impact of executive power and partisan leadership on the passing of laws is significant, and that individualistic or parochialist forces are minimized since the new constitution established by the 1988 Constitution. Pronatec is seen as an important public policy for the country due to its potential in transforming conditions of production and the quality of the insertion of workers in the labor market. Regarding the process of approval of this Law, one inquires how its approval occurred and what the relation and performance of the actors involved. In this research, the relationship between Executive and Legislative, as well as the model of Brazilian coalition presidentialism are analyzed from the legislative process of approval of a public policy for professional and technological education, in this case, the Law Project that instituted Pronatec in 2011. The proposal is to analyze how the interaction between these two actors occurred in the approval of the policy, what changes were made, and the weight of these changes for the final project.

KEY WORDS: Pronatec. Legislative process. Presidentialism. Professional education.

LISTA DE TABELAS

| | |
|---|----|
| Tabela 1 – Situação das proposições feitas pelo Executivo à Câmara em 2011 | 20 |
| Tabela 2 –Histórico de políticas de EPT no Brasil | 39 |
| Tabela 3 – Pronatec – Número de matrículas por Tipo de Cursos – 2012 a 2015..... | 48 |
| Tabela 4 – Composição regional da Comissão de Constituição e Justiça em 2011 | 58 |
| Tabela 5 – Composição partidária da Comissão de Constituição e Justiça em 2011 .. | 58 |
| Tabela 6 – Composição regional da Comissão de Finanças e Tributação em 2011.... | 59 |
| Tabela 7 – Composição partidária da Comissão de Finanças e Tributação em 2011 . | 60 |
| Tabela 8 – Composição regional da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em 2011 | 62 |
| Tabela 9 – Composição partidária da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em 2011 | 62 |
| Tabela 10 – Composição regional da Comissão de Educação e Cultura em 2011..... | 64 |
| Tabela 11 – Composição partidária da Comissão de Educação e Cultura em 2011 ... | 64 |
| Tabela 12 – Orientação das lideranças partidárias da votação do Pronatec | 70 |
| Tabela 13 – Orientação das lideranças partidárias da votação da Emenda n.º 28 | 73 |
| Tabela 14 – Composição partidária da votação da Emenda n.º 28 | 74 |
| Tabela 15 – Composição regional da votação da Emenda n.º 28..... | 75 |

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| I INTRODUÇÃO | 10 |
| II PROCESSO DECISÓRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO..... | 15 |
| 2.1 Poderes de Agenda do Executivo | 15 |
| 2.2 Organização do Legislativo e caráter reativo | 21 |
| 2.3 Políticas públicas e a perspectiva informacional | 27 |
| III POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E O PRONATEC | 34 |
| 3.1 Políticas Públicas: conceitos | 34 |
| 3.2 Política pública para Educação Profissional e Tecnológica-EPT no Brasil | 36 |
| 3.3 O Pronatec no contexto das políticas para EPT | 44 |
| IV O PRONATEC NO CONGRESSO NACIONAL..... | 50 |
| 4.1 Sistema de comissões..... | 50 |
| 4.2 O Pronatec nas Comissões da Câmara dos Deputados e no Plenário | 56 |
| V CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 78 |
| REFERÊNCIAS..... | 81 |

I INTRODUÇÃO

O objeto da presente pesquisa consiste na análise do processo legislativo, isto é, da relação entre os poderes Executivo e Legislativo, no presidencialismo de coalizão brasileiro, considerando o processo de aprovação da Lei do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec 2011. A proposta é analisar como os atores principais, responsáveis diretos pela produção das leis no país, se relacionam e como atuaram na aprovação dessa política pública, em especial, quais mudanças foram realizadas sobre a proposta inicial e qual o peso delas em seu projeto final. Assim, serão analisados a) poder de agenda do Executivo e das lideranças partidárias sobre o processo legislativo de aprovação da lei do Pronatec; b) as políticas públicas relativas à educação profissional e tecnologia na agenda governamental; c) as mudanças ocorridas no projeto de lei durante o processo de aprovação na Câmara dos Deputados, considerando a capacidade informacional das comissões parlamentares.

Busca-se, nesse contexto, preencher uma lacuna evidenciada na análise de políticas públicas para a educação profissional e tecnológica, no sentido não de avaliar sua eficácia ou impacto real na sociedade, mas como uma política que proporciona esse impacto é formulada, quais os atores envolvidos em sua aprovação, como eles se relacionam e como a política toma corpo após a submissão do seu Projeto de Lei no Congresso.

A partir da problemática levantada, tenta-se confirmar as seguintes hipóteses:

1ª) A aprovação da Lei do Pronatec se deu nos moldes do presidencialismo de coalizão brasileiro, com disciplina partidária e respeitando a orientação das lideranças;

2ª) O Pronatec surge como desdobramento das transformações pelas quais passaram os Centros Federais de Educação Tecnológica - CEFET (posteriormente Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia - IFET), como alternativas às fragmentadas políticas de Educação Profissional e Tecnológica - EPT até então existentes;

3ª) O Poder Legislativo se valeu exclusivamente do *expertise* do Poder Executivo na formulação da política;

4ª) As emendas apresentadas alteraram significativamente o projeto.

A pesquisa aqui apresentada se utiliza tanto da abordagem de políticas públicas – em especial políticas públicas para educação profissional e tecnologia – quanto dos estudos legislativos, por compreender que utilizando apenas esse último não seria possível compreender o processo legislativo envolvido na aprovação de uma política voltada para essa área, que ao longo dos anos tem sofrido diversas configurações. É necessário para essa discussão ao menos tentar realizar um esboço de como o governo ao longo da história recente tem trabalhado a educação profissional e tecnológica no país.

Propõe-se, desse modo, discutir sobre a importância dessa política específica do escopo das políticas públicas para educação profissional e tecnológica existentes no Brasil no período recente (correspondendo aos governos Fernando Henrique Cardoso - FHC, Lula e Dilma), buscando identificar como o Pronatec se insere no cenário brasileiro.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento da pesquisa está pautada na abordagem qualitativa, de caráter descritivo, utilizando como técnica a análise documental, especificamente, a análise de conteúdo.

Esse método apresenta a vantagem básica da pesquisa qualitativa documental de ser uma “fonte natural de informações” que retrata e fornece dados sobre o contexto (histórico, econômico e social) aos quais os documentos se originam (GODOY, 1995, p. 22). O objetivo do método em questão, assim como o objetivo da pesquisa qualitativa é a “ação interpretada”, valorizando a “importância da linguagem e das conceituações” pertencentes ao objeto em análise (DESLAURIES; KÉRISIT, 2008, p. 132).

A técnica análise de conteúdo é responsável pela análise dos dados e codificação presente na documentação utilizada. Ela busca apreender o caráter representativo desses documentos, produzindo “inferências de um texto focal para seu contexto social de maneira objetivada” (BAUER, 2007, p. 191). Por análise de conteúdo entende-se que:

É um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens. (BARDIN, 1977, p. 42).

Os documentos utilizados na análise consistem na documentação produzida a partir da submissão do Projeto de Lei no Legislativo no ano de 2011.

São eles:

- Mensagem da Presidência da República encaminhando o Projeto de Lei;
- Projeto de Lei submetido à Câmara dos Deputados, incluindo pareceres e substitutos das Comissões internas às quais o projeto foi submetido, emendas apresentadas pelos deputados;
- Diário da Câmara dos Deputados na edição relativa à apreciação e votação do Projeto;
- Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados;
- Projeto de Lei aprovado pela Câmara dos Deputados e submetido ao Senado, incluindo as emendas apresentadas pelos senadores ao projeto.
- Diário do Senado Federal na edição relativa à apreciação e votação do Projeto;

Além dos documentos elencados, a pesquisa propõe análise de áudios das reuniões das comissões internas da Câmara dos Deputados. A pesquisa está concentrada no trabalho realizado pela Câmara dos Deputados, pois verificando o trabalho do Senado Federal constatou-se que mesmo que a matéria tenha sido distribuída às comissões internas, ela não foi analisada e, tendo encerrado o prazo regimental, o projeto de lei foi aprovado em Plenário de acordo com o que foi encaminhado pela Câmara dos Deputados.

Cabe aqui uma breve descrição do processo decisório pelo qual o projeto de lei passou até sua aprovação. Ele foi submetido à Câmara dos Deputados pela Presidência da República em regime de urgência. As comissões pelas quais o Projeto foi submetido (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público, Comissão de Finanças e Tributação, Comissão de Educação e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania) realizaram reuniões próprias assim como reuniões conjuntas.

Das reuniões conjuntas resultou um substitutivo ao Projeto que foi submetido à aprovação, tendo sido aprovado. Além disso, 37 emendas parlamentares foram apresentadas, sendo 29 rejeitadas, 04 incluídas no substitutivo e 04 aprovadas, destacando-se dentre estas a inclusão, a oferta de cursos na modalidade à distância, o estímulo à oferta de vagas a portadores de deficiência, o

atendimento prioritário a agricultores familiares, silvicultores, extrativistas e pescadores e, por fim, a destinação de 30% de todos os recursos do programa a oferta de vagas para as regiões Norte e Nordeste.

Após aprovação na Câmara, o projeto foi encaminhado ao Senado, onde foram propostas 27 emendas e enviado à apreciação pelas Comissões de Educação, Cultura e Esporte, de Assuntos Econômicos, de Assuntos Sociais e de Constituição e Justiça. Não houve manifestação dessas comissões no prazo regimental, seguindo, assim, para sessão de votação com manifestação sobre o projeto e suas emendas pela relatora. Todas as emendas foram rejeitadas e o projeto foi aprovado conforme encaminhado pela Câmara.

O trabalho dissertativo está dividido em três capítulos além de sua introdução e conclusão. O primeiro capítulo apresenta os poderes de agenda do Executivo no processo legislativo, a organização do Poder Legislativo e seu caráter reativo nesse processo, bem como a perspectiva informacional na aprovação das políticas públicas e o papel das Comissões no processo legislativo. Pretende-se, assim, demonstrar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo na aprovação das políticas públicas, as estratégias utilizadas por esses atores para fazer valer seus interesses numa determinada matéria. Nesse aspecto, evidencia-se a discussão também sobre o poder de agenda do Executivo sobre as matérias que ele quer aprovar e o processo informacional que o Legislativo se utiliza para fortalecer sua tomada de decisão sobre a matéria proposta.

O segundo capítulo apresenta discussões existentes na literatura sobre o processo de formulação de políticas no modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro. Em seguida, esboça o desenvolvimento das políticas públicas para Educação Profissional e Tecnológica - EPT nos três últimos governos nacionais: FHC, Lula e Dilma (primeiro mandato). Esse capítulo se insere na discussão uma vez que a aprovação da política em análise constitui uma política de EPT que pretende alterar significativamente as ações até então existentes, sendo importante, assim, observar as justificações que guiaram ações nessa área até o surgimento dessa nova regulamentação – que é o Projeto de Lei n.º 1209/2011 que institui o Pronatec.

No terceiro capítulo, realiza-se discussão acerca do sistema de comissões no congresso nacional e a análise do trâmite da aprovação da lei desde sua

submissão pela Presidência da República em Regime de Urgência. Será realizada descrição da organização do processo legislativo, análise dos trabalhos das Comissões que analisaram o Projeto de Lei – PL, as alterações geradas pelo trabalho legislativo e sua votação no Plenário. O objetivo desse capítulo é verificar, de fato, a aprovação da lei, se ocorreu nos moldes do presidencialismo de coalizão, respeitando orientações do governo e das lideranças, o impacto das alterações submetidas sobre o escopo da política.

Os dados analisados permitiram verificar que a aprovação do Pronatec na Câmara dos Deputados ocorreu prioritariamente nos moldes do presidencialismo de coalizão, onde os parlamentares mantiveram a disciplina partidária e respeitaram a orientação das lideranças. Quando isso não ocorreu – no caso da votação de emenda que destinava maiores recursos para as regiões Norte e Nordeste –, isso não comprometeu negativamente a política, na verdade reforçou seu caráter distributivo e mesmo o voto do parlamentar sobre a matéria tendo contrariado a liderança isso ocorreu principalmente com fins de atender a seus redutos eleitorais. As alterações realizadas sobre a proposta original alteraram o Projeto de Lei, propiciando maior amplitude à política. Apesar de notadamente o Executivo ser o principal agente informacional das políticas, o trabalho das comissões foi robusto (realização de audiências com grupos de interesse) e relevante para alteração de alguns pontos da política.

II PROCESSO DECISÓRIO NO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO

O presente capítulo pretende discutir o processo decisório no presidencialismo de coalizão no Brasil considerando o Poder Executivo e seu poder de agenda e o Poder Legislativo e seu caráter reativo. O Executivo brasileiro possui poderes constitucionais que lhe garante predominância sobre a agenda governamental e, em consequência, sobre a proposição de leis e políticas públicas. No entanto, sua ação não é exclusiva, dependendo da coalizão com um Legislativo reativo para implementar suas ações. Será apresentado, de forma sucinta, a organização Poder Legislativo e seu caráter reativo. A discussão sobre o processo legislativo estará centrada nas atividades da Câmara dos Deputados, uma vez que, de forma geral, o processo também contempla o Senado Federal e também por que a aprovação do Pronatec ficou circunscrita ao trabalho da Câmara, haja vista que não houve atividades das comissões sobre a matéria no Senado. Será tratado também da tramitação do processo legislativo considerando Projetos de Lei Ordinária. Essa tramitação exemplifica, de modo geral, o tramite de todo o trabalho legislativo, isto é, demais propostas tramitam com a mesma racionalidade, com mesma lógica, reservadas pequenas modificações, considerando sua origem ou outras situações.

2.1 Poderes de Agenda do Executivo

Mainwaring (1997) ao analisar o presidencialismo e a democracia na América Latina questiona como os presidentes brasileiros operam num sistema que é afetado pelo federalismo e pela fragmentação e indisciplina partidária. Para o autor, o poder proativo que o presidente adquiriu, especialmente a partir da Constituição de 1988, juntamente com esses elementos daria forte poder constitucional ao presidente, porém fraco poder partidário, isto é, dificuldade do presidente em contar com uma maioria disciplinada no Congresso. Para contornar essa situação e obter apoio às suas políticas, os presidentes brasileiros empregam uma variedade de práticas, principalmente construindo coalizões multipartidárias.

As normas constitucionais são responsáveis por regular as ações dos poderes Executivo e Legislativo. Os poderes constitucionais do presidente seriam

três: poderes legislativos reativos, poderes legislativos pró-ativos e capacidade de moldar a agenda congressional. Os poderes reativos correspondem ao poder de veto (total ou parcial), já os poderes pró-ativos se referem à capacidade de impor sua agenda a partir da edição de decretos, medidas provisórias ou de submissão de matérias em regime de urgência. Por fim, a capacidade de moldar a agenda congressional se refere à capacidade do presidente estabelecer prioridades sobre a agenda do Congresso, seja pelo poder de legislar (iniciativa em projetos de lei e mesmo a exclusividade na proposição de matéria orçamentária, por exemplo), seja por impor sobre outras matérias a votação de decretos e medidas provisórias que não forem votadas em prazo regimental. Para Mainwaring (1997), esses poderes resultam em maior capacidade do presidente em controlar a legislação em relação ao Legislativo.

O fraco poder partidário ao qual o autor se refere corresponde ao pequeno número de assentos no congresso ocupados pelos partidos dos presidentes, isto é, a baixa representação dos presidentes no Congresso e à fragmentação partidária. Isso diminuiria a capacidade de ação dos presidentes, pois, mesmo com os poderes constitucionais, sem apoio dos membros do Congresso há uma maior dificuldade de pôr em prática sua agenda. Para aumentar suas chances de sucesso, os presidentes precisam então obter apoio dos demais partidos, formando as coalizões (suporte multipartidário), onde, em troca de apoio, ofereçam cargos e recursos à coalizão. Em consequência, os parlamentares pertencentes aos partidos que formam a coalizão são “(...) mais ou menos obrigados a apoiar o governo, a menos que seu partido decida abandonar a aliança governamental¹” (MAINWARNING, 1997, p. 75). Uma das principais estratégias para obter apoio político e formar uma coalizão é o patrocínio político ou patronagem, que corresponde à distribuição de postos em ministérios ou postos na burocracia a membros dos partidos que formam a coalizão ou ainda os incentivos que possibilitem aos parlamentares suprirem demandas de seus redutos eleitorais (seja por meio de liberação de investimentos, seja apoiando aprovação de matérias).

Tendo, portanto, a Carta Magna de 1988 conferido maiores poderes constitucionais ao Executivo, para exercer maior influência sobre a formulação de

¹ “(...) more or less bound to support the government unless their party decides to drop out of the governmental alliance” (MAINWARNING, 1997, p. 75. Tradução nossa).

leis e implementação de políticas, o poder de agenda do Executivo apresenta um papel decisivo, pois:

Serve para encurtar o tempo de tramitação das propostas, com a apresentação de pedidos de urgência; serve para evitar a entrada de projetos de lei inaceitáveis, devido à exclusividade de iniciativa do executivo em projetos de natureza orçamentária e fiscal; serve para redefinir onde se fará a análise de um projeto por meio da criação de comissões especiais; e, por fim, serve para poupar o Congresso de ter de lidar com assuntos difíceis, através da edição de medidas provisórias. (SANTOS, 2003, p. 18).

Por poder de agenda é considerado a capacidade de um ator político influenciar o processo decisório de uma política. Os poderes de agenda do Executivo compreendem: exclusividade na proposição de algumas matérias (orçamentária e tributária, por exemplo), decreto constitucional, medida provisória, iniciativa em legislação ordinária e solicitação de regime de urgência (INÁCIO, 2006). Santos e Almeida(2011, p. 42) ressaltam que esse poder é relevante uma vez que é responsável pelo “controle do fluxo de trabalho do legislativo”. Desse modo, o poder de agenda garante ao presidente que o legislativo delibere sobre matérias mais próximas às suas preferências, podendo inclusive antecipar comportamento legislativo e traçar estratégias para contorná-lo (INÁCIO, 2006).

Analisando o poder do Legislativo no presidencialismo de coalizão, Santos (2003) demonstra que a agenda política atual é imposta pelo Executivo, tanto devido às prerrogativas que este possui em relação ao processo legislativo quanto pela sua capacidade de obter coesão e disciplina dos partidos que compõem a sua base. Esses dois elementos são determinantes no resultado da relação entre os poderes. Essa ideia já havia sido levantada por Figueiredo e Limongi (1999) em pesquisas anteriores, afirmando que o domínio do processo legislativo pelo executivo se dá pelo poder de agenda e que esta é por um legislativo centralizado e regido por princípios partidários. Demonstram ainda que a estrutura centralizada do processo decisório “afeta o desempenho do Legislativo no sistema presidencialista” e “neutraliza efeitos centrífugos da separação dos poderes, da organização federativa do Estado e da legislação eleitoral” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 257; 259), ou seja, minimiza ações particularistas e eleitoreiras.

A preponderância também é verificada quando se compara governos latino-americanos com o governo norte-americano. Cox e Morgenstern (2001) ao estudarem os legislativos latino-americanos observaram que a principal diferença

entre o sistema presidencialista norte-americano e o dos países latino-americanos está no que chamam de “*amplitude de oscilação*”, isto é, eles têm maior capacidade de institucional de proposição e maior apoio político. O presidente dos Estados Unidos não pode iniciar uma legislação diretamente ao Congresso, sendo até mesmo a matéria orçamentária apresentada por um membro do Congresso. Já a maioria dos presidentes latino-americanos pode introduzir legislação diretamente e alguns com poderes exclusivos de iniciar determinada matéria. Para os autores, essa prerrogativa aproxima os presidentes da América Latina das funções exercidas por um primeiro-ministro em regimes parlamentaristas. O presidente americano não pode ainda determinar as medidas que o congresso irá considerar, afetando, desse modo, a agenda legislativa. Já os presidentes latinos podem acelerar propostas através de pedidos de urgência, como por exemplo, no Brasil, Colômbia e Peru. Desse modo, os autores evidenciam que a separação de poderes é mais acentuada nos EUA que na América Latina e que o controle da agenda é exercido prioritariamente a partir do Congresso.

Para que o Executivo garanta apoio mais consistente para aprovação de suas proposições, ele se utiliza do seu poder de agenda e da patronagem, sendo a distribuição de cargos em troca de apoio a melhor estratégia para o presidente, uma vez que um congresso cooperativo é fundamental para que ele obtenha aprovação ante os parlamentares de suas propostas. Isso nem sempre foi assim. Figueiredo e Limongi (2006) ao compararem a estrutura institucional do Brasil em dois últimos períodos democráticos (Constituições de 1946 e de 1988, respectivamente) observaram que “as taxas de sucesso e a predominância do Executivo na produção legislativa aumentaram acentuadamente no atual regime” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 250). Ocorreram mudanças também no aumento da coesão dos partidos no parlamento. Os poderes institucionais de agenda e controle conferidos então ao Presidente da República e também aos líderes partidários sobre o processo legislativo proporcionaram mudanças tanto no resultado das políticas quanto no comportamento partidário nas duas casas legislativas.

De acordo com Inácio (2006), a Constituição de 1988 define especificamente sobre a iniciativa exclusiva do presidente na proposição de leis que:

Cabe privativamente ao Presidente da República a iniciativa de propor legislação sobre matérias orçamentárias, tributárias, de organização da administração pública, relacionadas à criação e

extinção de ministérios e órgãos da administração, à alteração de efetivos das Forças Armadas, aos servidores públicos da União e dos territórios. Ou seja, a ação legislativa sobre áreas cruciais de políticas públicas somente pode ser deflagrada pela iniciativa deliberada pelo Poder Executivo. (INÁCIO, 2006, p. 171).

O trabalho de Santos (2003) sobre a atuação do Legislativo no presidencialismo de coalizão demonstra que a coesão e disciplina partidária favorecem o Executivo em suas proposições, uma vez que os parlamentares seguem as orientações das lideranças e estas são motivadas pela patronagem e pela busca de benefícios para suas regiões. Os próprios mecanismos de formação de agenda seriam responsáveis por aumentar a capacidade do presidente de buscar cooperação, “reforçando a coesão na coalizão governista e superando a dissidência originada por diferenças ideológicas e discordâncias a respeito de políticas públicas” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 251).

O processo decisório centralizado, configurado na Constituição de 1988, transfere o poder de propor ao Executivo e os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal dariam aos líderes partidários um maior controle sobre o processo legislativo, “fazendo com que ações conjuntas do Executivo e dos líderes de sua coalizão de apoio sejam não apenas possíveis, mas eficazes” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 251). Esses dois elementos – poder de legislar do Executivo garantido pela Constituição e centralização do processo decisório no Legislativo nas lideranças partidárias – constituem o que Pereira e Mueller (2000) denominaram de teoria da preponderância do poder executivo, isto é, a “preponderância executiva em relação a procedimentos legislativos” (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 46). Essa preponderância seria evidenciada pelo poder de editar Medidas Provisórias, poder de veto total ou parcial de matérias aprovadas no Legislativo, pedido de urgência e a capacidade de definir agenda, dado o poder de iniciar legislação e também do seu poder exclusivo de iniciar determinadas legislações (matéria orçamentária e de administração pública).

Desse modo, “presidentes fortes” podem usar seus poderes de agenda para arregimentar apoio no Legislativo. No entanto, isso não significaria aos autores que o Congresso brasileiro seria fraco ou que ele passaria apenas de um carimbador de atos presidenciais. O que se evidencia é o aumento de poder de agenda do presidente em relação ao processo legislativo a partir de 1988. A força do Poder Legislativo no processo decisório se expressa num cenário de centralização

congressual, pois a “distribuição de direitos e recursos parlamentares é extremamente favorável aos líderes partidários. O presidente da Câmara e os líderes partidários exercem um controle rígido sobre o processo legislativo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 255). Eles são responsáveis pela pauta da Casa, pela designação e substituição de membros das comissões, representam a bancada dos partidos, dentre outros.

Figueiredo e Limongi (2006) em sua análise sobre o desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário consideram que o maior poder de agenda do Executivo reforça a cooperação entre os poderes e minimiza ações individualistas dos parlamentares. O “poder de propor” as políticas públicas concentra-se no Executivo, que em conjunto com os líderes partidários, possui maior efetividade em suas ações. A estrutura centralizada do processo decisório favorece ao Poder Executivo – que apresenta mais leis aprovadas em relação ao Legislativo – tanto em relação à quantidade quanto em relação ao tempo de tramitação – média de 510 e 1.163 dias, respectivamente (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006). Esses dois aspectos – poder de agenda do Executivo e estrutura centralizada do Legislativo – permitiriam ações coordenadas entre Presidente da República e líderes partidários, particularmente em governos de coalizão, sendo capazes de neutralizar algum comportamento individualista de determinado parlamentar.

Sobre a quantidade de leis aprovadas tem-se como exemplo a produção legislativa oriunda do Executivo em 2011, ano em que foi aprovada a Lei do Pronatec. A tabela abaixo demonstra que aproximadamente dois terços dos projetos propostos pelo executivo naquele ano foram aprovados:

Tabela 1 - Situação das proposições feitas pelo Executivo à Câmara em 2011

| Situação | Quant. | % |
|--------------------------------|---------------|---------------|
| Transformada em norma jurídica | 19 | 63,33 |
| Arquivada | 5 | 16,67 |
| Aguardando parecer | 3 | 10,00 |
| Diversos | 3 | 10,00 |
| Total | 30 | 100,00 |

Fonte: www.camara.gov.br/buscaproposicoesWeb².

²Disponível em <<http://www.camara.gov.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&>

Essa preponderância se evidencia ainda quando é verificado que dos 3.144 projetos de lei apresentados em 2011 pelos agentes que podem iniciar a proposição³, 87 foram transformados em norma jurídica (estando incluídos nesse quantitativo os 19 projetos de lei submetidos pelo executivo, conforme tabela acima), o que corresponde a um percentual de aprovação de 2,77% de todos os projetos de lei submetidos naquele ano e que 2.006 projetos ainda estão em tramitação e 1.138 projetos de lei foram arquivados. Outra diferença identificada entre os dois poderes no processo legislativo está no conteúdo da matéria proposta. A Constituição de 1988 confere ao Executivo a exclusividade na proposição de matéria econômica e administrativa e o Legislativo atuaria principalmente em matéria social.

Além da preponderância na aplicação de sua agenda devido à configuração constitucional, o Executivo possui maior capacidade de obter informação e de *expertise* para formulação das políticas – devido ao seu aparato burocrático, o que faz com que o Legislativo se apoie no Executivo para obter essas informações. Mesmo com a melhoria de mecanismos de busca informacional pelo Legislativo, com a formação de comissões especializadas e audiências públicas com setores diretamente interessados em determinadas propostas, Santos e Almeida (2011) afirmam que ainda é o Executivo a maior fonte informacional para análise das políticas submetidas ao Congresso Nacional.

2.2 Organização do Legislativo e caráter reativo

Os estudos legislativos no Brasil constituem uma área recente e importada da área de estudo da política norte-americana. Nos anos 1980-90, a agenda de pesquisa concentrou-se na transição do regime político, para em seguida tratar do processo de consolidação da democracia. Atualmente os estudos legislativos estão voltados para o “estudo comparado do funcionamento efetivo da democracia no Brasil” (LIMONGI, 2010, p. 3), abordando duas variáveis

ano=2011&autor=Poder+Executivo&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPL++Pr
ojetode+Lei%5D&data=10/01/2017&page=false> Acesso em: 10 jan.2017.

³Art. 61 da CF: A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos.

institucionais para a análise do sistema político: poderes legislativos do presidente e organização do trabalho parlamentar. Considerando que o desenvolvimento da área no Brasil se deu em comparação com o modelo norte-americano, por vezes esta seção irá apresentar a organização do Legislativo traçando também esse paralelo.

Limongi (2010) ao fazer levantamento da produção acadêmica da área afirma que os trabalhos até então demonstram que o sucesso legislativo do Executivo e a disciplina partidária estão intimamente relacionados. O sucesso do governo resulta do apoio de uma coalizão partidária disciplinada. O que se verifica é que não há uma disputa institucional entre esses dois poderes e sim uma ação coordenada.

Uma das tradições teóricas sobre os estudos legislativos é a de extração funcionalista, isto é, que se preocupa com “o papel, ou papéis, que o Parlamento cumpre em determinado país”, e que classificam os parlamentos em ativo, reativo ou carimbador (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 19). Um Legislativo ativo tem predominância ante o processo decisório, sendo responsável pela submissão de projetos e implementação de políticas e destinação de investimentos. O Legislativo reativo delega essas ações ao poder Executivo, que é também responsável pela definição da agenda. Nessa tipologia, cabe ao Legislativo a “atividade fiscalizadora” e negociação, com o Executivo, da agenda e dos projetos. Essa delegação ocorre principalmente pelo fato de que “os políticos não conferem prioridade à carreira no Legislativo, preferindo, na medida do possível, concorrer, por meio do voto ou nomeação, a postos no governo em âmbito nacional ou local” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 20). No Legislativo carimbador, “todo o poder decisório e alocativo é delegado ao governo”, sendo a carreira parlamentar voltada para obtenção de nomeações em outros postos do governo (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 21). Esses autores classificam, a partir dessa tipologia, o Legislativo brasileiro como reativo, considerando a predominância do Executivo na proposição de matérias e também na exclusividade em determinadas áreas como, por exemplo, matéria orçamentária, e ainda o perfil dos legisladores que priorizam postos no governo.

O caráter reativo do legislativo é estudado por Cox e Morgenstern (2001) considerando a Lei das Reações Antecipadas e a perspectiva da Escolha Racional. Para os autores, o papel mais importante desempenhado pelo Poder Legislativo no processo legislativo não seria o de iniciar legislação ou definir agenda, mas de

moldar as propostas do Executivo, o que leva este a antecipar as possíveis ações do Legislativo e propor medidas que garantam o apoio à sua agenda, como *porkbarrel*⁴ ou patronagem. Os autores concluem que a relação entre Executivo e Legislativo na América Latina constitui um jogo onde o Executivo é um agente pró-ativo, tendo o Legislativo uma ação mais reativa. Como ressaltado por outros pesquisadores, isso não significa que o Legislativo seja impotente ou desimportante, uma vez que os presidentes para terem suas propostas aprovadas devem antever as ações do Legislativo e estabelecer estratégias de ação de acordo com o perfil legislativo (se recalcitrante, subserviente ou viável). Os legisladores têm, portanto, influência através da reação antecipada.

Ainda sobre o perfil reativo do Poder Legislativo, Mezey (1983) ao pesquisar sobre as funções do Legislativo no terceiro mundo verificou que o papel decisório de uma legislatura não se caracteriza por uma dicotomia entre poderes, mas sim apresenta um caráter contínuo refletindo diferentes graus de envolvimento. O envolvimento do Legislativo pode variar de acordo com o tipo de problema enfrentado, isto é, pode haver menos influência legislativa sobre políticas amplas e maior influência em questões mais estritamente definidas. Mesmo que uma legislatura não vá contra uma política proposta pelo Executivo, o Legislativo pode afetá-la utilizando técnicas de resistência. Através da negociação com o Presidente, o Legislativo é bastante influente na definição de política pública, podendo inclusive rejeitar iniciativas presidenciais. Para o autor, a maior possibilidade de influência legislativa pode ser verificada no interior das comissões. Desse modo, o Legislativo exerce maior influência sobre uma política não em sua fase de formulação, mas na fase deliberativa, estando mais envolvidos em arenas privadas, como bancadas partidárias, comitês, debates públicos e votação, exercendo assim sua função representativa junto ao povo.

Seguindo a mesma racionalidade, Reich (2002), ao discutir como um legislativo reativo, influencia as políticas e considera que a pró-atividade do executivo constitui uma decisão racional de delegação, impulsionada pelos interesses políticos dos legisladores. Para o autor, a ação dos legisladores está na supervisão política após a delegação de autoridade ao presidente. Essa delegação

⁴ Política de barril de porco. Metáfora utilizada para designar algum tipo de patrocínio concedido para que parlamentares atendam interesses de seus redutos eleitorais em troca de apoio à agenda do executivo.

teria como objetivos reduzir a carga de trabalho, tirar proveito da capacidade informacional do executivo, otimizar o tempo ou reduzir custos de transação. Afirma que a delegação de autoridade (no caso de seu trabalho, a autoridade de decreto) representa uma escolha do Congresso, sendo ela benéfica aos legisladores, pois os libera para realização de outras atividades legislativas, bem como protege seus interesses políticos durante o processo de deliberação. O carreirismo legislativo (interesse em cargos no executivo) e a maneira como a estrutura do congresso minimiza a especialização legislativa explicariam por que os parlamentares cedem parte de suas funções ao Poder Executivo. Outro elemento que explica essa delegação está na alta rotatividade dos membros do congresso entre as legislaturas, o que dificulta a capacidade de especialização para propor matérias, delegando ao executivo um aparato institucional e informacional mais robusto.

Para Mezey (1983), o que fica evidente é que o legislativo no terceiro mundo não é um lugar onde as políticas são projetadas ou decididas, apesar da evidência de que sua presença e força têm efeito sobre a natureza das políticas adotadas. De fato, são arenas onde as políticas são articuladas e negociadas, a partir de sua influência marginal. Para ele, o exemplo mais claro dessa influência está nos seus círculos eleitorais, que aproximam a população aos tomadores de decisão centrais e locais, buscando sensibilizá-los quanto às necessidades locais.

A Constituição de 1988 define a base das relações entre Executivo e Legislativo e o controle do Presidente sobre a agenda é o fundamento do funcionamento do apoio ao governo, mas isso não implica em fraqueza do Legislativo, pois só há sucesso do Executivo se houver apoio do Legislativo. Por isso a importância do estudo do funcionamento do Congresso e como são coordenadas as ações da maioria. Para o Mezey (1983), as pesquisas demonstram que a definição da agenda legislativa é centralizada pela Mesa e pelo Colégio de Líderes.

Partidos políticos são os elementos estruturadores do processo decisório no interior do Poder Legislativo. Para a definição da pauta, as assinaturas dos líderes são contabilizadas de acordo com o tamanho de suas bancadas. Do ponto de vista prático, líderes votam por suas bancadas em questões procedimentais, ou seja, não importa quão fraco possam ser os partidos políticos brasileiros na arena eleitoral, o fato é que na arena legislativa eles contam e contam de forma decisiva. Os Regimentos Internos das casas legislativas garantem que assim seja. (LIMONGI, 2010, p. 8).

Sobre o sucesso do Executivo expresso em aprovação de medidas o autor considera isso um fato, uma característica estrutural que não varia significativamente entre os presidentes pós-1988 e cujo padrão também não difere de regimes parlamentaristas. As ações do Executivo não são tomadas unilateralmente. São levadas em conta as preferências do Legislativo a partir da antecipação das reações. O sucesso da agenda do executivo está, portanto, no fato de que ela é uma agenda prelecionada, considerando as chances de sucesso no Congresso. Esse sucesso depende da capacidade do executivo de obter a maioria no Congresso e isso seria obtido a partir ou da formação de uma coalizão partidária ou da negociação caso a caso com a constituição de maiorias para esse fim. O sucesso advém, então, do apoio que o Presidente recebe dos parlamentares e esse apoio é obtido a partir da partilha de poder expressa na patronagem (distribuição de cargos, ministérios, etc.). Dessa relação, Limongi conclui que “o plenário é altamente previsível. Uma vez que tem o apoio formal da maioria, o Executivo raramente é derrotado” (LIMONGI, 2010, p. 18). Para o autor, o que a literatura demonstra é que não há duas agendas distintas e concorrentes para cada poder. A formação da coalizão agiria justamente para antecipar reações a produzir uma agenda de governo que leva em consideração as preferências do Legislativo.

O Executivo não possui uma agenda formada de maneira exógena, anterior à distribuição de cadeiras no Legislativo, pelo menos não uma que seja relevante politicamente. Constituir o governo com base em um conjunto específico de partidos é o primeiro passo para a formação da agenda do governo. Nesse processo, o partido presidencial é forçado a fazer concessões políticas para atrair partidos para o governo. A recíproca é verdadeira, isto é, os partidos que passam a integrar o governo vinculam seus projetos eleitorais à sorte das iniciativas governamentais, sobretudo àquelas às quais lhes cabe responsabilidade direta. (LIMONGI, 2010, p. 21-22).

Outra questão que merece destaque é considerar a relação entre Executivo e Legislativo pela perspectiva da área de Políticas Públicas, que ressalta a importância - no processo de formulação, aprovação, implementação e avaliação das políticas - da discussão sobre os atores envolvidos e como uma questão ou problema se transforma numa política pública. Essa ponderação é relevante devido ao fato do nosso objeto de pesquisa tratar-se da aprovação de uma política pública.

Para que uma questão ou problema seja inserido na agenda governamental, mais que o próprio problema em si, é decisiva a participação dos

atores envolvidos⁵. Para Capella (2007), os principais atores responsáveis pela agenda referente à área de políticas públicas são os Poderes Executivo e Legislativo. O Presidente é o ator mais influente na definição da agenda devido aos recursos institucionais e organizacionais que possui. Por recursos institucionais destacam-se a possibilidade de propor leis com regime de urgência, poder de veto das proposições realizadas pelo Congresso, controle sobre nomeação para cargos relevantes, dentre outros. Já recursos organizacionais dizem respeito à burocracia e expertise que estão às suas mãos para elaborar políticas ou soluções. Já o Poder Legislativo exerce influência na agenda por possuir recursos para propor mudanças a partir de leis. Sua importância está também em arregimentar interesses das lideranças partidárias e das bases de apoio eleitoral.

Capella (2007) ressalta ainda que nem todas as questões políticas e sociais se transformam necessariamente em problema que chame atenção do governo. Para isso, é necessário que ele adquira uma imagem capaz de mobilizar atenção em um ambiente social mais amplo e que "haja um consenso em torno da política" (CAPELLA, 2007, p. 113), que seja capaz de estabelecer uma ligação entre um dado problema e sua possível solução ou alternativa de enfrentamento, demandando, assim, uma intervenção do Estado. Fundamental, nesse momento, é também a figura do *empreendedor político*. Ele será responsável por assegurar que uma determinada conexão entre problema e solução seja visualizada, para proporcionar sua inserção na agenda.

Considerando o objeto de pesquisa – a Lei que aprovou o Pronatec – observou que o executivo utilizou seu poder de agenda ao submeter a matéria ordinária em regime de urgência, de forma que cada Casa deve apreciar a matéria em um prazo de 45 dias, observados os recessos. Desse modo, o projeto de lei teve sua tramitação e aprovação em um curto período de tempo, corroborando a análise de Figueiredo e Limongi (1999; 2006), pois a tramitação nas duas casas fez um total de 194 dias. A própria composição dos membros das comissões que analisaram a matéria e a coalizão construída pelo Executivo, tanto na Câmara quanto no Senado, facilitaram essa rápida tramitação, como poderá ser observado

⁵ A atuação desses atores é condicionada também pelo conceito de cultura política (Frey, 2009) que corresponde a atitudes, valores, sentimentos, ideias predominantes na sociedade que vai determinar o estilo político dos atores e orientar seu comportamento diante das questões apresentadas e das políticas existentes. O estilo político influencia no resultado material de uma decisão, seja positivamente, seja negativamente.

em capítulo oportuno. Mesmo a matéria não se tratando de um assunto polêmico ou que gerasse conflitos no parlamento fica evidenciada a capacidade do executivo de impor sua agenda no processo legislativo.

2.3 Políticas Públicas e a perspectiva informacional

Santos e Almeida (2011) ao pesquisarem sobre os fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão trabalham a hipótese de que o modelo brasileiro apresenta claros fundamentos informacionais. Buscando uma teoria sobre como os parlamentares adquirem essa informação relevante para a tomada de decisão, resumem que o legislativo brasileiro possui um “perfil reativo que se organiza e toma decisões mediante uma combinação de elementos partidários e distributivos” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 26). Esses elementos correspondem ao sistema de comissões e as lideranças partidárias. Três aspectos devem ser considerados nessa afirmação: perfil reativo, elementos partidários e elementos distributivos.

O perfil reativo corresponde a um legislativo que delega proposições importantes ao Executivo, assim como a definição da agenda. Significa que o Poder Legislativo não é apenas um “carimbador dos atos presidenciais” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006, p. 252) e sim que questiona suas proposições, apesar de ser, em grande parte, dependente de informações de outras instituições para a tomada de decisão (judiciário, grupos de interesse, burocracia do executivo). Isso ocorreria por que as comissões internas existentes, ainda não seriam suficientes para gerar a informação necessária. Até as próprias matérias propostas são diferenciadas entre os poderes, sendo que as do Legislativo, embora relevantes, “não afetam o *status quo* econômico e social do país” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 21), enquanto que as do executivo compreendem, por exemplo, matéria orçamentária e políticas públicas de impacto nacional. Outra característica do perfil reativo está na prioridade que os parlamentares dão à carreira, priorizando, de fato, postos do executivo a nível nacional ou local.

Reich (2002) estudando a autoridade de decreto no Brasil conclui que dada a existência de uma assimetria informacional entre os poderes a favor do Executivo, a fragmentação partidária que promove barreiras à ação legislativa e as

diversas funções exercidas pelo Legislativo (em especial junto aos seus redutos eleitorais) torna-se preferível a este Legislativo delegar para o Executivo a proposição de políticas.

A abordagem distributiva considera que a organização do congresso atende aos interesses eleitorais dos parlamentares, cujas ações buscam atender aos distritos que os elegeram, distribuindo benesses, obtendo, assim, visibilidade para próximo pleito eleitoral. Já a abordagem partidária, em oposição à anterior, afirma que as ações do legislativo se organizam de forma a expressar interesses partidários ou a coalizão majoritária. É através dos partidos que os parlamentares são coordenados e que os eleitores tomariam sua decisão de voto, prevalecendo, em ambos os casos, o interesse coletivo.

Do dilema entre as duas abordagens surge a solução da *liderança partidária*, cujo papel é de disciplinar a conduta dos parlamentares e não permitir que sua ação individualizada prejudique o partido, bem como evitar conflitos de interesse, em suma “compatibilizar os interesses individuais e coletivos” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 25). O processo de tomada de decisão centra-se, desse modo, na liderança dos partidos. A questão da liderança partidária pode ser ainda interpretada a partir da organização do Congresso Brasileiro. Figueiredo e Limongi (2006) demonstram que o Congresso, a partir de 1988, atua de forma centralizada, onde direitos e recursos parlamentares são distribuídos a favor dos líderes dos partidos, que, assim, exercem controle rígido sobre o processo, determinando a pauta legislativa, escolhendo membros das comissões e representando as bancadas dos partidos. Essa estrutura centralizada juntamente com as prerrogativas do Executivo é responsável pelas ações coordenadas entre os dois poderes nos governos de coalizão majoritária e mesmo quando não há maioria do governo no parlamento.

Santos e Almeida (2011) analisam, principalmente, como o legislativo obtém informação para a tomada de decisão em condição de incerteza, isto é, quando não tem todas as informações e como eles adquirem a informação necessária e as gerenciam. Os autores demonstram que o processo informacional é bastante custoso para o legislativo, principalmente em virtude do ainda incipiente sistema de comissões e pelas estratégias que os atores envolvidos utilizam para que seus interesses sejam atendidos. Diante da incerteza e da evidente assimetria

informacional, o Legislativo se informa a partir das comissões internas ou a partir do que é informado pelo proponente ou especialista, que é, geralmente, o Poder Executivo. O Poder Executivo é, nesse caso, detentor de ampla estrutura informacional (burocracia, especialistas) e o “principal proponente das políticas públicas” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 32).

O ponto chave nesse momento é questionado pelos autores da seguinte forma: “quanta informação realmente confiável a respeito das consequências de políticas públicas específicas pode ser compartilhado pelo especialista?” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 27). O modelo *cheaptalk*⁶ utilizado pelos pesquisadores considera que o executivo compartilha informações de maneira estratégica, de modo que quando possui os mesmos interesses que o legislativo, toda a informação é compartilhada e que, quanto mais divergente forem seus interesses em relação aos parlamentares, menos informação é partilhada ou mais seletiva ela será. De modo equivalente, na produção de políticas públicas, quanto menos divergentes são as preferências do executivo e dos parlamentares, menos estes recorrem às comissões internas para tomada de decisão.

Cabe ressaltar que a tomada de decisão sobre determinada política não leva em conta apenas o interesse particular, individual de cada parlamentar. Melo (2006) ao estudar o ciclo eleitoral e o sistema partidário, ressalta que os regimentos internos da Câmara e do Senado desenvolveram um processo decisório em que os partidos, por meio de seus líderes, são os verdadeiros responsáveis pelas decisões, sejam aprovações ou rejeições. Esse padrão decisório centralizado revela elevada disciplina partidária e pouca ação individualizada. Para o autor, esse cenário revela um grau expressivo de estruturação e estabilidade do presidencialismo e organização federativa brasileira. De sua análise é possível compreender que, o processo decisório no interior do parlamento é orientado pelas lideranças partidárias e que ações individuais de parlamentares buscando apoio de sua base são minimizadas.

Outra questão importante apresentada na literatura sobre o tema é que para uma tomada de decisão mais consistente e para melhorar o processo legislativo, este necessita melhorar sua ferramenta informacional e tornar-se menos dependente do poder executivo como fonte de informação. As comissões, nesse

⁶*Conversa barata.*

cenário, possuem importante papel informativo no presidencialismo de coalizão, tornando a tomada de decisão mais robusta. Argumentam, desse modo, que:

Processos internos de avaliação e deliberação em torno de tais proposições podem ajudar a resolver dilemas apontados na literatura como sendo específicos ao nosso modelo de representação, o assim chamado presidencialismo de coalizão. (SANTOS E ALMEIDA, 2011, p. 28).

Pereira e Mueller (2000) ao tentarem desenvolver uma teoria de preponderância do Poder Executivo explicam o sistema de comissões no Legislativo a partir da abordagem da teoria informacional e afirmam que:

O sistema de comissões existe para proporcionar ganhos informacionais para o plenário e o Executivo, por meio de subgrupos que se especializam em tópicos específicos. (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 52).

Essa especialização tem o intuito de garantir maior informação sobre as consequências da aprovação de determinada política ou proposta. O modelo desenvolvido pelos autores se baseia na incerteza dos parlamentares sobre a matéria e estratégias para a tomada de decisão, sendo descrito como:

Existe incerteza a respeito das consequências de uma proposta uma vez que ela for aprovada e implementada. Como todos os agentes são avessos ao risco, todos têm a ganhar se a proposta for examinada e suas consequências potenciais tornadas claras. Porém, existem custos de especialização por parte dos deputados, assim como existem custos de se examinar a proposta. Sendo assim, o plenário oferece incentivos para que os deputados, em suas comissões específicas, se disponham a arcar com estes custos. Um dos incentivos usados é a concessão de poderes especiais às comissões, como o poder de veto e o poder de alterar as propostas. Por meio desses poderes os membros da comissão podem influenciar o desenho da proposta, e, com isto, obter para si ganhos distributivos. O plenário sabe que os membros das comissões agirão dessa forma, porém encara esta perda distributiva como um custo devido à assimetria de informação que será compensado com os ganhos advindos da redução da incerteza. (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 52).

Há outro ganho não abordado pelos autores e que se aprofundará mais adiante que é o ganho de tempo que o parlamento obtém na análise diante da quantidade de matéria proposta em cada legislatura a partir do poder terminativo ou conclusivo das comissões (exercido na Câmara e no Senado, respectivamente). Esse poder – estabelecido em Regimento – corresponde à aprovação ou rejeição de

determinada matéria em comissão, sem que seja apreciada em Plenário, filtrando assim o que é apreciado pela casa.

Santos e Almeida (2011) afirmam que como não há incentivo para que os parlamentares produzam informação especializada para as propostas a serem avaliadas, eles tomam como base e ajustam suas crenças a partir das informações produzidas nas comissões. Na teoria informacional, dois postulados são considerados: o majoritário e o da incerteza. O primeiro considera que a tomada de decisão tem como base o voto da maioria. O segundo considera que “legisladores decidem sem conhecer com certeza os resultados das políticas públicas que aprovam” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 114). Diante dessa incerteza, as comissões assumem papel fundamental na tomada de decisão parlamentar. Os autores investigam ainda “como e por que a abordagem informacional lança luz sobre a formulação de políticas públicas no presidencialismo de coalizão” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 165). A teoria informacional se baseia em como se adquire e transmite informação de forma efetiva que possibilite a tomada de decisão sobre determinada matéria em condição de incerteza. Consideram também que quando o poder executivo encaminha à Câmara um projeto ou matéria com uma mensagem presidencial de recomendação para sua aprovação. Essa mensagem consiste em especulação ou *soft information*, uma vez que não pode ser verificada sua veracidade. Essa mensagem pode, desse modo, ser considerada como caso de *cheaptalk*. A questão central nesse modelo é saber quanta informação verídica um ator bem informado comunica a um decisor (nesse caso, executivo e legislativo, respectivamente). “O ator comunica de forma crível toda sua informação privada se e somente se sua preferência ideal coincide com a do decisor” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 169). Desse modo, quanto maior o viés entre os atores, menos informação é compartilhada.

No processo de busca informacional para tomada de decisão, é importante a figura do relator. Ele é o “agente informacional da comissão, cuja função consiste na coleta e divulgação da informação sobre as consequências de uma política pública específica” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 119). O valor estratégico do relator está em fornecer informação para a comissão e parlamentares, bem como emitir parecer favorável ou não à política em análise, ou mesmo formular emendas e alterar ao projeto inicial. O Regimento Interno da

Câmara dos Deputados estabelece como competência do presidente da comissão responsável por determinado projeto, “designar relatores e relatores substitutos e distribuir-lhes a matéria sujeita a parecer” (BRASIL, 2015, p. 32). Cabe ao relator examinar projetos de lei e demais proposições, sugerindo sua aprovação ou rejeição, podendo ainda alterar o projeto inicial ou sugerir emendas. Santos e Almeida (2011) afirmam que essa escolha é feita considerando a *expertise* do deputado, ou seja, seu conhecimento prévio na área da matéria proposta; grau de instrução e cujas crenças não apresentem um viés extremo em relação à proposta em análise, pois, nesse caso, ele não terá incentivo para produzir informação relevante. Porém, e principalmente, a escolha do relator leva em conta o interesse das lideranças partidárias, assim como ocorre na escolha dos presidentes das comissões. A característica de que as crenças do relator não devem ser muito enviesadas foi levantada pelos autores ao analisarem a legislatura de 1995-98 e que utilizam para dar validade empírica à assertiva de que “um relator extremamente contrário à proposta original é mais informativo do que um relator extremamente contrário, favorável ou neutro” (SANTOS; ALMEIDA, 2011, p. 112). Esse relator moderadamente contrário terá um maior empenho em buscar informação que ajude de forma concreta a tomada de decisão dos parlamentares (reduzindo suas incertezas) em relação a um relator extremamente contrário, favorável ou neutro que poderiam, inclusive, não contribuir com nenhuma informação sobre o projeto (aumentando a incerteza).

Em se tratando da aprovação da Lei do Pronatec e a perspectiva informacional, podemos ressaltar algumas questões. A Câmara dos Deputados (e em momento oportuno o Senado Federal) responde a uma proposição oriunda do Poder Executivo, que utilizou de seu poder de agenda para encaminhar a proposta em regime de urgência. Como consequência direta isso limita o tempo de discussão dos parlamentares sobre a matéria e a sobrepõe a outras matérias em andamento na Casa. O executivo encaminha a matéria com uma mensagem de recomendação, o que Santos e Almeida (2011) denominam de *soft information*, pois, a princípio, não há como verificar a veracidade de todas as informações contidas ou as consequências que essa política para EPT trará de fato, caso seja aprovada.

No entanto, ressalta-se que a mensagem não foi produzida diretamente pela Presidência, mas foi assinada pelos Ministros de Educação, do Trabalho e

Emprego, da Fazenda, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Esses ministérios foram responsáveis pela elaboração do projeto, e a mensagem traz uma contextualização das políticas para EPT existentes, os objetivos e ações que compreendem o Pronatec e a origem das despesas para seu financiamento.

No presente capítulo, discutem-se os poderes de agenda que o Executivo possui e que lhes garantem preponderância no processo decisório (medidas provisórias, urgência, veto parcial e total e iniciativa exclusiva) e como esse poder, juntamente com a estrutura centralizada do Legislativo, permitem, no presidencialismo de coalizão, ações de governo coordenadas. Essa preponderância não minimiza o poder do Legislativo, pois mesmo com o poder de agenda o Executivo precisa do apoio dos partidos para que suas políticas sejam aprovadas, sendo esse apoio é obtido a partir da formação de coalizões partidárias. O poder de agenda seria de fato delegado por um Legislativo reativo cuja função estaria em moldar as propostas do Executivo (COX; MORGENSTEIN, 2001). A agenda do governo seria, portanto, iniciada a partir da formação de uma coalizão (LIMONGI, 2010), sendo no caso de nosso objeto de estudo, o governo de Dilma Rousseff (2011-2014) era formado por uma coalizão partidária heterogênea de partidos de esquerda, centro e direita (PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN). O Executivo se utilizou da urgência para encaminhar a projeto de lei do Pronatec, limitando o tempo de tramitação e análise no Congresso. No segundo capítulo, discutir-se á como se apresenta a agenda do governo para a educação profissional.

Por fim debateu-se como o Legislativo obtém informações para tomada de decisão no processo legislativo. Aqui o trabalho das comissões é essencial para obter informação para tomada de decisão bem como é o espaço onde as lideranças partidárias fazem valer o poder da coalizão e onde as políticas são negociadas para atender aos interesses dos dois poderes. No terceiro capítulo, informará como o trabalho das comissões e das lideranças atuaram na aprovação do Pronatec.

III POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA E O PRONATEC

O presente capítulo pretende traçar um histórico das políticas públicas para educação profissional no Brasil nos últimos vinte anos, tentando identificar como se construíram essas políticas e como o Pronatec se insere nesse cenário. Para que possa discutir sobre políticas públicas para educação profissional e tecnológica no país, é necessário apresentar inicialmente uma introdução sobre o campo das políticas públicas. Apesar de não estar localizada em uma das fases da análise de políticas (formulação – implantação - avaliação), compreender seus elementos básicos ajudam a identificar políticas de EPT no contexto nacional e a verificar questões pertinentes no processo de aprovação de leis no Congresso.

3.1 Políticas públicas: conceitos

De acordo com Souza (2006), a política pública, como área do conhecimento centrada no estudo sobre as ações do governo, surge nos Estados Unidos a partir dos trabalhos de Laswell, Simon, Lindblom e Easton. Seu pressuposto analítico é o de que as ações do governo são passíveis de análise científica. Baseada nos conceitos dos fundadores da área, eles resumem o conceito de políticas públicas como:

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). (SOUZA, 2006, p. 26).

O contexto em que a política se insere é fundamental para sua análise. Enfática é a consideração de Dagnino *et al.* (2002) de que, se considerar que uma política pública afeta a economia e a sociedade, uma teoria que a explique deve abranger também as relações entre a política, estado e sociedade. O Estado não deve ser visto como um ator isolado, suas ações se manifestam a partir das relações que mantém com a sociedade. Essas relações são dinâmicas e complexas, uma vez que tanto a sociedade cobra do Estado ações para a resolução de problemas quanto o Estado, ao tentar imprimir determinado comportamento na sociedade “produz”

problemas, ou seja, insere em sua agenda determinada questão e formula sobre esta uma política.

Partindo para uma caracterização da política, Souza (2006) resume os quatro formatos que uma política pública pode assumir: distributivas (de impacto individual), regulatórias (envolve a burocracia e estabelecem normas), redistributivas (políticas sociais, de maior amplitude) e constitutivas (relacionadas a procedimentos). Desse modo, pode-se afirmar que o Pronatec se constitui como uma política redistributiva, destinada a atender determinados grupos sociais e implicam em grandes transferências de recursos entre os grupos.

Para análise de uma política pública, é ideal analisá-la em três níveis: institucional, de interesse dos atores e estrutural (DAGNINO *et al.*, 2002). O nível institucional é o nível mais superficial, que trata do funcionamento da estrutura administrativa e está centrada no processo decisório dentro e entre as organizações. É responsável por identificar os atores e instituições envolvidas e as relações institucionais que eles estabelecem entre si. O nível do interesse dos atores trata das relações de poder que se expressam dentro da estrutura administrativa e que influenciam as decisões. São observadas as relações de poder, grupos de pressão, interesses, para caracterizar a política. Por fim, o nível estrutural compreende as relações entre Estado e sociedade, as estruturas de poder e regras da formação da política. Esse nível é responsável por legitimar o processo de acumulação de capital ante à sociedade. Ele ainda dá corpo aos outros dois níveis. Busca explicar “sua infraestrutura economicomaterial e sua superestrutura ideológica” (DAGNINO *et al.*, 2002, p. 8), para entender por que essas relações se estruturam de determinada maneira. É importante considerar que esses três níveis de análise de políticas públicas estão em constante interação e retroalimentação, não agindo cada um de forma isolada no interior da política.

As características essenciais de uma política são identificadas a partir da análise da relação entre os três níveis, sendo possível, assim, “conhecer o comportamento da comunidade política”, passando do nível superficial ao estrutural (DAGNINO *et al.*, 2002, p. 8).

O processo de tomada de decisão sobre uma determinada política pública, nesse cenário, dependeria de fatores que Boneti (2007) chama de preponderantes, a dizer: a) interesses internacionais, pelas elites globais, de

expansão do capitalismo internacional; b) interesses nacionais, das classes dominantes, alinhadas aos interesses internacionais, mas que pode se originar também da sociedade civil e de movimentos sociais; c) interesses locais, que importam não para elaboração, mas para a efetivação das políticas.

No caso da educação profissional e tecnológica, todos esses interesses podem ser resumidos na alegação da “*deficiência formativa da força de trabalho*” (DEITOS; LARA, 2016, p. 167. Grifo dos autores), onde a política educacional deve atender, ao mesmo tempo, a população trabalhadora e as exigências da produção capitalista. Instituições nacionais e também multilaterais prescrevem historicamente um diagnóstico de “ineficiência educacional e da inadequada capacitação dos jovens para o mercado de trabalho” (DEITOS; LARA, 2016, p. 170). Para superar essa questão, instituições como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD e o Banco Mundial apoiam e financiam ações da União, Estados, Municípios e setor privado.

Em se tratando especificamente no Pronatec, encontra-se o argumento de que os interesses que atuam no processo de tomada de decisão se articulam de modo que “a marca predominante na definição de objetivos nacionais, regionais e locais para a consumação de processos educativos e formativos realizados no país” está em assegurar melhor empregabilidade de jovens, fornecendo,

Estoque (qualitativo/quantitativo) de força de trabalho no Brasil, com habilidades mínimas suficientes para os requerimentos produtivos e necessária para o equilíbrio das vantagens competitivas do capital. (DEITOS; LARA, 2016, p. 170-171).

A questão da deficiência formativa é evidenciada também no processo de formulação do Pronatec, como será analisado nos capítulos seguintes. O elemento principal do Pronatec, nesse cenário, está em não negar outras ações e políticas educacionais existentes em nível estadual e municipal, mas em garantir sua articulação e funcionalidade diante dos setores produtivos locais e nacionais.

3.2 Política pública para Educação Profissional e Tecnológica - EPT no Brasil

Ao analisar políticas públicas na área de educação profissional no Brasil é relevante verificar discussões existentes sobre a relação entre trabalho e educação e verificar como foi sendo construído o discurso sobre essa política no país e como

isso se refletiu na formulação das políticas. Isso é importante para verificar, dentro de todo esse ambiente, como surge o Pronatec e quais suas motivações.

Como já discutido anteriormente, a ideia da deficiência formativa é o eixo central que justificam as políticas públicas para EPT no Brasil. Em Teixeira (2006) vemos reiterado o discurso de que as dificuldades de crescimento econômico são sempre apontadas como consequência do déficit educacional do país, e, mais ainda, que esse déficit justifica a redução dos postos de trabalho. O autor amplia essa discussão ao considerar como importante para esse crescimento econômico e de postos de trabalho não apenas o quantitativo de força de trabalho especializada, mas, principalmente, a qualidade dessa qualificação a analisar a “construção social de significados que se atribuem aos conceitos de qualificação, competência e empregabilidade” (TEIXEIRA, 2006, p. 54). Diante das novas demandas que o mercado globalizado apresentou, cada vez mais é exigido do trabalhador uma qualificação que lhe forneça habilidades e competência para se adequar ao modelo de produção atual.

Esse autor demonstra que a matriz econômica desse processo caracteriza qualificação vinculada à ideia de desenvolvimento socioeconômico, isto é, a qualificação do trabalhador influencia diretamente a produtividade. Por outro lado, isso resultaria também em melhor remuneração para o trabalhador. Essa noção, ligada à teoria do capital humano (anos 1950, 1960) predominou, nas políticas, durante o regime militar e nos governos seguintes, atrelando a formação profissional a “necessidades técnico-organizacionais dos setores mais estruturados do capital”(TEIXEIRA, 2006,p. 57), isto é, criando mão de obra especializada para o mercado.

Teixeira aponta também que a globalização e as transformações técnicas alteraram a “noção de competência como parâmetro para a formação profissional” (2006, p. 58). Num contexto de produção diferenciada (e não mais padronizada), exige do trabalhador um grau de abstração, uma capacidade de se adaptar rapidamente às inovações e capacitação constante. A valorização está não mais em trabalhos tradicionais, mas em atividades relacionadas às tecnologias. É impossível não destacar o que a mudança das competências provoca, pois,

A certificação (diploma) vai deixando de ser elemento de excelência no mundo do trabalho, passando à condição de suplemento à medida que cresce o número de diplomados. (TEIXEIRA, 2006, 60).

Ocorre uma demanda do mercado por qualificações além do diploma e que sejam aplicáveis ao mercado, gerando conhecimento dentro das empresas, sendo este, portanto, o indicador de competências. Competências aqui não se limitam aos saberes aprendidos no ensino formal, mas ainda pela experiência profissional vivida e atitudes comportamentais adquiridas e identificáveis com os objetivos organizacionais.

Teixeira (2006) conclui que o sistema educacional tem o papel de desenvolver qualificações e comportamentos alinhados ao modelo de produção atual, não se limitando à formação de mão de obra, mas de inculcar no trabalhador os valores exigidos pelo mercado.

Histórico da EPT no Brasil

A presente seção pretende traçar um histórico das políticas de EPT no Brasil, não desde sua origem, que demandaria um trabalho à parte, mas a partir do governo FHC até o primeiro mandato de Dilma Rousseff, fazendo algumas considerações e apresentando as discussões existentes sobre o tema.

Em verdade, esse histórico se concentra nos mecanismos de regulação que formularam as diversas políticas ou seus diversos enfoques. Por mecanismos de regulação consideramos “as formas de relação entre o aparato estatal e a sociedade civil” (ORTIGARA; GANZELI, 2013, p. 2) que opera as formas de governabilidade para desenvolvimento. Correspondem, portanto às Leis, Decretos e outras normas estabelecidas sobre o tema e que orientam formas de organização e controle pelas autoridades envolvidas.

Em 2009, no centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, o MEC divulga um documento comemorativo que busca retratar a trajetória da educação profissional desde 1909. Ela está resumida na tabela abaixo que também apresenta as principais reformas que ocorreram no período recente, considerando outras pesquisas existentes⁷. O documento do MEC ressalta a mudança de paradigma dessa modalidade de ensino, passando de um instrumento para ensinar uma profissão a “classes desprovidas” para uma modalidade de ensino

⁷ Azevedo, Shiroma e Coan (2012); MEC (2009); Rodrigues (2015).

que permite acesso a bases científicas e tecnológicas, produção científica, pesquisa e inovação orientando e articulando educação, desenvolvimento e territorialidade.

Tabela 2 - Histórico de políticas de EPT no Brasil

| Ano | Ações |
|-------------|---|
| 1909 | Criação de 19 Escolas de Aprendizes Artífices (Decreto 7.566/1909) pelo presidente Nilo Peçanha. |
| 1927 | Congresso sanciona projeto que torna obrigatório o oferecimento de ensino obrigatório no país. |
| 1930 | Ministério da Educação e Saúde cria a Inspeção do Ensino Profissional Técnico para supervisionar as Escolas de Aprendizes e cria novas escolas. |
| 1941 | "Reforma Campanema" que remodelou todo o ensino e tornou ensino profissional de nível médio, de responsabilidade das empresas, estando a educação básica de responsabilidade do Estado. |
| 1942 | Escolas de Aprendizes se tornam Escolas Industriais e Técnicas (Decreto 4.127/42). Os alunos nela formados podiam ingressar no ensino superior. |
| 1942 | Decreto n.º 4.048 de criação do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial- SENAI (primeira organização do Sistema S), vinculado ao Ministério do Trabalho e operado pela Confederação Nacional das Indústrias e por federações estaduais. |
| 1959 | Escolas Industriais e Técnicas transformadas em Escolas Técnicas Federais com autonomia didática e de gestão |
| 1971 | O currículo do segundo grau torna-se, de maneira compulsória, ensino técnico-profissional (LDB 5.692/71) |
| 1994 | Institui o Conselho Nacional de Educação Tecnológica e transforma gradativamente Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação de Educação Tecnológica, a fim de promover sua expansão (Lei 8.948/94). |
| 1996 | Lei de Diretrizes e Bases da Educação (n.º 9.394/96). Considera Educação Profissional separada da Educação Básica e cria sistema de certificação profissional. |
| 1997 | Decreto n.º 2.208/1997. Estabelece que a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino médio (de forma fragmentada e não integrada.) |
| 2004 | Decreto 5.154/2004 permite a integração do ensino técnico com ensino |

| | |
|-------------|--|
| | médio (revoga o Decreto n.º 2.208/97). |
| 2005 | Primeira fase de expansão da Rede Federal, com construção de 64 novas unidades (Lei n.º 11.195/05). |
| 2006 | Instituído o PROEJA - Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos (Decreto n.º 5.840/2006). |
| 2007 | Segunda fase de expansão da Rede Federal, com construção de 150 novas unidades e oferecendo cursos de qualificação, nível técnico, nível superior e tecnológico e de pós-graduação (Decreto n.º 6.095/2007). |
| 2008 | Criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (Lei n.º 11.892/2008). |

Fonte: compilado pela autora.

Durante o governo FHC (1995-2002), algumas reformas significativas foram realizadas nas políticas para EPT. Azevedo, Shiroma e Coan (2012) consideram que as reformas propostas buscavam direcionar a educação profissional às demandas do capitalismo contemporâneo mais que atender a demandas sociais por educação, cidadania, desenvolvimento social. Os autores fazem duras críticas às reformas apresentadas no período, afirmando que serviam apenas para atender à classe burguesa governante e a determinações de organismos internacionais (que seriam a Comissão Econômica para a América Latina e Caribe – CEPAL e a Oficina Regional para Educação na América Latina e Caribe – OREALC), que definiram a importância das políticas educacionais para a economia.

Em 1996 foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB (Lei n.º 9394/96), cuja proposta era,

Superar enfoques do assistencialismo e do preconceito social contido nas primeiras legislações de educação profissional do país, fazendo uma intervenção social crítica e qualificada para tornar-se um mecanismo para favorecer a inclusão social e democratização dos bens sociais de uma sociedade. (MEC, 2004).

Ela determina que a educação profissional será desenvolvida em articulação com o ensino regular, no entanto, deixa em aberto como ocorrerá essa articulação, deixando margem para diferentes interpretações. Ortigara e Ganzeli (2013) apontam que a LDB não definiu as responsabilidades dos diversos entes federativos para a educação profissional. A regulamentação ocorreu posteriormente, mediante outros instrumentos normativos, decretos e portarias.

No governo FHC, destaca-se, ainda, o Decreto n.º 2.208/1997 que desvinculava o ensino médio do ensino técnico, este tendo currículo próprio e podendo ser oferecido de forma concomitante ou subsequente ao ensino médio. Outra medida relevante do decreto foi a limitação de no máximo 50% de oferta de vagas para ensino médio nas instituições federais. Desse modo, as escolas técnicas federais tinham sua oferta de vagas para ensino médio limitada, devendo priorizar cursos exclusivamente profissionalizantes e não de modo articulado, como proposto pela LDB de 1996. Essa fragmentação evidenciava a perspectiva do ensino técnico voltado apenas ao setor produtivo e não uma formação integral do indivíduo.

No governo Lula (2003-2010), a política para EPT foi considerada como estratégica para o desenvolvimento do país, passando a ser tratada como uma política pública responsável pela “cura dos males sociais” (AZEVEDO; SHIROMA; COAN, 2012, p. 31).

Inicialmente, no ano de 2003, a Secretaria de Educação Média e Tecnológica – SEMTEC realizou o Seminário Nacional de Educação Profissional com fins a,

Buscar um novo ordenamento educacional, na premissa de contribuir efetivamente para o enfrentamento das situações vulneráveis a que o país estaria sujeito, assim como diminuir a pobreza de parcela significativa da sociedade brasileira (AZEVEDO; SHIROMA; COAN, 2012, p. 31).

No entanto, os autores identificam contradições na política do novo governo, assim como no governo anterior, que seriam o favorecimento da política a setores produtivos. No Seminário, foi discutida a necessidade de “rever a legislação vigente de forma a retomar as possibilidades de elaboração pelas escolas de projetos pedagógicos integrados” (ORTIGARA; GANZELI, 2013, p. 6).

Desse modo, em 2004, o decreto n.º 2.208/1997 foi revogado e substituído pelo Decreto n.º 5.154/2004 que reintegrou o ensino médio com o ensino técnico, mas mantendo a possibilidade de oferta segmentada, e vinculou a EPT diretamente ao MEC. A manutenção da possibilidade de oferta segmentada demonstraria uma política controversa (ORTIGARA; GANZELI, 2013), no entanto, ela proporciona maiores oportunidades para aqueles que já realizaram o ensino médio e não tem curso técnico, bem como confere autonomia às instituições, pois fica a cargo delas decidir sobre as modalidades ofertadas.

Com a criação em 2008 da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia a partir da Lei n.º 11.892/2008 o objetivo é,

“Promoção da justiça social, da equidade, do desenvolvimento sustentável com vistas à inclusão social, bem como a busca de soluções técnicas e geração de novas tecnologias, e que essa nova institucionalidade pode atuar em todos os níveis e modalidades da educação profissional, articulada com os princípios do Plano de Desenvolvimento da Educação” (AZEVEDO; SHIROMA; COAN, 2012, p. 33).

Esse objetivo seria alcançado com a oferta de uma multiplicidade de cursos nas mais diferentes modalidades: formação inicial e continuada (profissionalizante), técnico de nível médio, cursos de tecnologia (nível superior) e pós-graduação na área tecnológica. Um questionamento sobre essa diversidade de cursos que fica para o futuro é como cursos de áreas afins se relacionam entre si em cada diferente modalidade, se há alguma conexão entre eles e como ocorre.

A criação dos institutos seguiu-se a sua expansão. No período de 2003 a 2010, foram construídas e entregues 214 escolas técnicas no Brasil (CASSIOLATO; GARCIA, 2014). Isso corresponde um grande salto, uma vez que de 1909 a 2002 esse número é foi 140 (ORTIGARA; GANZELI, 2013).

A esse novo modelo de políticas para EPT foi atribuída denominação de “nova institucionalidade” por pesquisadores (ORTIGARA; GANZELI, 2013) e gestores da área (por exemplo, Eliezer Pacheco, da SETEC/MEC). Seu diferencial em relação ao modelo do governo FHC é que representaria uma nova dinâmica ao processo de implementação de políticas, com novos atores e elementos de regulação. Ela valoriza a otimização de recursos, a autonomia financeira e administrativa dos institutos e a uma proposta integração pedagógica contextualizada, com vistas a uma “concepção de formação integral da cidadania” (ORTIGARA; GANZELI, 2013, p. 10).

Outra face fundamental da EPT - além de escolas técnicas federais, centros federais, institutos federais (ou qualquer nome que seja) e escolas técnicas estaduais - consiste no Sistema S (Serviços Nacionais de Aprendizagem: SENAI, SENAC, SENAT E SENAR). Criado na década de 1940 constitui organizações ligadas ao comércio, indústria, transporte e área rural que oferecem EPT,

assistências social, cultural, lazer e técnica. Seu funcionamento é sustentado por imposto descontado na folha de pagamento dos funcionários destes setores.

Desde sua criação até os anos 2000 não houve mudanças significativas na organização dessas instituições, na sua oferta de cursos privados ou na sua tímida ou ausente atuação na definição das políticas na área, apesar de ser, reconhecidamente, muito importante para a qualificação profissional de brasileiros ao longo dos anos. Rodrigues (2015) afirma que dados do PNAD de 2007 “demonstram que 75,9% dos alunos brasileiros de EFP estavam matriculados em instituições de ensino privado – incluindo as do Sistema S”(RODRIGUES, 2015, p. 14). Apesar disso, é apenas com a criação do Pronatec que o Sistema S passa a se envolver em fóruns, conselhos, audiências, no monitoramento do Programa e, também, ofertando cursos gratuitos, realizando ações compartilhadas com agentes estatais e agindo mais diretamente na configuração dessa política.

Para Rodrigues (2015), a inclusão de mais esse ator nessa “nova política” de EPT contribui para o desenvolvimento de uma governança mais democrática, tanto em termos de gestão quanto em termos de proteção social. As vagas para cursos técnicos e de formação inicial e continuada ofertadas de forma gratuita podem assim se expandir de modo a atingir um número maior de brasileiros com a estrutura técnica já existente.

Deitos e Lara (2016), em artigo recente, apontam para os motivos socioeconômicos e ideológicos da atual política de educação profissional brasileira no período de 2003-2013. O argumento central é de que as orientações nacionais e internacionais dão maior visibilidade à política educacional como componente relevante para estabilidade socioeconômica, tanto no contexto ideológico como psicopolítico.

Sua análise conclui que “a educação acaba sendo associada ideológica e economicamente ao processo de produção e à competitividade econômica” (DEITOS; LARA, 2016, p. 179). As políticas para EPT adotadas estão centradas em argumentos relativos ao processo de flexibilização das relações de trabalho, necessária para atender à demanda por modernização e competitividade frente à globalização. Essas políticas se dividiriam em atender às necessidades da classe trabalhadora e das exigências do mercado, a partir de um discurso diagnóstico historicamente construído de “ineficiência educacional e da inadequada capacitação

dos jovens para o mercado de trabalho” (DEITOS; LARA, 2016, p. 170). Esse discurso seria difundido por organismos de financiamento multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BIRD e o Banco Mundial.

3.3 O Pronatec no contexto das políticas para EPT

Dando sequência à “nova institucionalidade” é apresentado como proposta de campanha eleitoral e em 2011 elaborado pelo governo recém empossado o Projeto de Lei do Pronatec, submetido à Câmara dos Deputados em maio de 2011. Nesse contexto, o Pronatec:

Estabelece os ajustes educativos, tecnológicos e profissionalizantes para os mecanismos formativos que as políticas educacionais nacional e regional devem adotar, integrar e articular para atender aos requerimentos demandados pelos setores produtivos entrelaçados no processo de transnacionalização das bases produtivas. (DEITOS; LARA, 2016, p. 171).

Não seria sua função, portanto, negar programas existentes a nível local e criar outros totalmente novos, mas de garantir sua articulação e meios de funcionalidade em consonância com os setores produtivos vinculados, com um nível nacional de coordenação. Essa nova articulação é necessária para o avanço do desenvolvimento econômico nacional. E é nesse contexto que surgem o catálogo nacional de cursos profissionalizantes (sem exigência mínima de escolarização) e de cursos técnicos de nível médio, para uniformizar no país o currículo dos cursos de acordo com “as exigências formativas e ocupacionais demandadas pelos diversos setores produtivos” e “vinculadas a postos de baixa e média qualificação” (DEITOS; LARA, 2016, p. 184).

Deitos e Lara (2016) e Teixeira (2006) evidenciam uma determinada visão da vinculação da educação com as demandas do mercado e das consequências que esse direcionamento pode trazer, como uma prejudicial transmissão rasa de conhecimentos apenas para aplicar no mundo do trabalho, sem contextualização, sem uma ampliação de visão em termos tecnológicos ou culturais. Essa preocupação é extremamente válida para a definição dos objetivos da política para EPT, se apenas para formação de mão de obra de reserva para o mercado ou se busca inserir o indivíduo num contexto mais amplo de desenvolvimento social e conquista de cidadania. No entanto, para as políticas para EPT (para políticas de

modo geral) não há como fugir de sua vinculação com o próprio mercado capitalista, considerando que a obtenção do emprego é uma maneira de se obter a defendida cidadania e o desenvolvimento social do indivíduo.

As ações para educação profissional e tecnologia atual foram desenhadas no governo Lula (2003-2010) e tiveram continuidade no governo Dilma. Seus pressupostos e justificativas podem ser observados na publicação *Políticas Públicas para Educação Profissional e Tecnológica* (MEC, 2004). Os princípios gerais elencados no documento posicionam a EPT como estratégica para desenvolvimento tecnológico do Brasil, estando comprometida com a redução de desigualdades sociais e com uma escola pública de qualidade e ainda com a incorporação da educação básica como direito garantido a partir de sua universalização e a integração da EPT com o mundo do trabalho. As ações para EPT deveriam, a partir de então, integrar-se a outras políticas públicas, fortalecer o poder normativo da LDB e valorizar a formações de profissionais da educação profissional e tecnológica.

No desenvolver dessa trajetória surge o Pronatec em 2011 numa proposta de unificar e expandir todas as políticas para EPT no Brasil. As políticas para EPT já existentes antes do Programa são: expansão da rede federal (2003), Rede E-Tec Brasil (2007), Brasil Profissionalizado (2007), Acordo gratuidade do Sistema S (2008). Somam-se a essas a Bolsa Formação (tanto para cursos FIC⁸ quanto cursos técnicos) e o Fies⁹ (técnico e empresa).

Esse caráter integrador justificaria a existência do programa no contexto de EPT. Cabe aqui uma apresentação ao Programa. Ele foi lançado em 2011 (Lei n.º 12.513/11) como uma continuidade à política de expansão da educação profissional. Reúne iniciativas diversas objetivando ampliação de acesso à educação profissional. Sua finalidade, estabelecida em lei, é de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. O Ministério da Educação afirma que de 2011 a 2014, por meio do programa, foram realizadas mais de 8,1 milhões de matrículas, entre cursos técnicos e de qualificação profissional, em mais de 4.300 municípios. Enfatizando essa expansão da educação profissional o programa apresenta seis objetivos aqui elencados:

⁸ Formação Inicial e Continuada - FIC

⁹ Fundo de Financiamentos Estudantil - FIES

- 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. (BRASIL, 2011a, art. 1º).

A ampliação proposta na lei refere-se, desse modo, aos aspectos de expansão de cursos e vagas, tanto em modalidade presencial quanto à distância; em suporte à rede física para que tenha condições de ofertarem esses cursos, melhorias na qualidade do ensino e de recursos pedagógicos (apesar da lei não deixar claro de que modo isso será concretizado) e de acesso aos trabalhadores a essa modalidade de ensino e sua articulação com acesso ao mercado de trabalho.

Quanto aos cursos oferecidos pelo Pronatec estão relacionados pelo MEC a partir de um Guia para Cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC e um Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. O Guia para Cursos FIC¹⁰, em sua 3ª edição, apresenta 644 cursos distribuídos por 12 eixos tecnológicos, com carga horária mínima de 160 horas. O guia, por sua abrangência temática, possibilita às diversas instituições que se habilitarem a ministrarem cursos conforme matriz vocacional de determinada região, seja turismo e hotelaria, seja agricultura familiar, computação ou comunicação. Assim, são ofertados cursos como Açaicultor, Açougueiro, Agente Comunitário de Saúde, Língua Brasileira de Sinais, Padeiro, Almojarife, Maquinista, Sommelier, dentre outros. Já o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos¹¹ possui 226 cursos distribuídos em 13 eixos tecnológicos, com carga horária mínima de 800 horas e regulados pelo Conselho Nacional de Educação.

As ações propostas pelo programa podem ser resumidas apresentadas da seguinte forma:

¹⁰<http://Pronatec.mec.gov.br/fic/>

¹¹http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41271-cnct-3-edicao-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192

- Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica: entre 2003 e 2014 foram construídas 422 unidades dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, que se somam às 140 unidades construídas entre 1909 e 2002;

- Programa Brasil Profissionalizado: destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional integrada ao ensino médio nas redes estaduais, por meio de repasse de recursos para as redes de educação profissional estaduais, sendo que até 2015, foram construídas, reformadas e ampliadas 342 escolas públicas estaduais;

- Rede e-Tec Brasil: oferta gratuita de cursos técnicos e de qualificação profissional, na modalidade a distância. Participam as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as unidades de ensino dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT) e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino;

- Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem: objetiva ampliar a aplicação dos recursos do SENAI e do SENAC, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores. O Acordo foi celebrado em 2008 e, em 2014, as instituições atingiram o percentual de alocação de 66,7% da receita líquida oriunda da contribuição compulsória nos seus programas de gratuidade;

- Bolsa-Formação: são ofertados cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica para estudantes matriculados no ensino médio (cursos técnicos concomitantes), para quem concluiu o ensino médio (cursos técnicos subsequentes, por meio do Sisutec), para estudantes da educação de jovens e adultos e, ainda, cursos de qualificação profissional.

A proposta do Pronatec é:

“Uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional que busca integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação de sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão social e produtiva e de promoção da cidadania” (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 34).

Suas ações buscam ampliar oportunidades educacionais entre os trabalhadores, tanto por meio de cursos técnicos como profissionalizantes, melhorar a qualidade do ensino e expandir a rede física de atendimento à EPT.

Considerando sua proposta de expansão e integração, o Programa arregimenta e coordena, a partir da Secretaria de Ensino Técnico do Ministério da Educação – SETEC/MEC diversos atores e instituições em seu arranjo institucional, (escolas técnicas estaduais, CEFETs, Institutos Federais, universidade tecnológica, escolas vinculadas a universidades, Sistema S, redes estaduais de educação, instituições privadas de ensino superior e ensino técnico habilitadas no SISTEC e diversos ministérios demandantes¹²). Essa multiplicidade de atores exige do programa, uma significativa capacidade de articulação, à qual Cassiolato e Garcia (2014) afirmam que se concretiza a partir fóruns em nível nacional e com a coordenação dos institutos federais em nível local.

Dados iniciais demonstram a expressiva expansão do Programa em número de vagas ofertadas entre os anos de 2012 a 2014, conforme tabela abaixo. Vale ressaltar a acentuada queda em oferta de vagas em 2015, que pode ser atribuída ao reflexo da crise econômica e política pela qual o país passa no momento.

Tabela 3 - PRONATEC - Número de Matrículas por Tipo de Curso – 2012 a 2015

Elaborado pela SETEC/MEC em 28/03/2016. Fonte: SIMEC/SISTEC.

| Ano | Qualificação Profissional ¹³ (média 200h) | Técnicos (média 1200 horas) | Total |
|--------------|---|-----------------------------|------------------|
| 2012 | 1.173.872 | 442.333 | 1.616.205 |
| 2013 | 2.034.549 | 687.156 | 2.721.705 |
| 2014 | 2.113.549 | 887.030 | 3.000.579 |
| 2015 | 703.947 | 442.925 | 1.146.872 |
| Total | 6.025.917 | 2.459.444 | 8.485.361 |

Fonte: SIMEC/SISTEC¹⁴.

A tabela mostra ainda a preponderância da oferta de vagas de cursos FIC, cursos de curta duração, para qualificação em qualquer nível de escolaridade,

¹² Ministério do Desenvolvimento Social, do Turismo, do Desenvolvimento Agrário, da Cultura, de Previdência Social, da Justiça, de Comunicação (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 49).

¹³ Corresponde aos cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC.

¹⁴ SIMEC/SISTEC. **Sistema Acesso a Informação** - [23480.003748/2016-80] - Pedido Respondido. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anakarolina@ufpi.edu.br> em 07 abr. 2016.

em relação à oferta de cursos técnicos. Causas da expansão maior de uma modalidade de cursos em relação à outra podem ser analisadas em pesquisas futuras.

Ao final desse capítulo é possível constatar que as políticas públicas para EPT no Brasil, realizadas nos últimos vinte anos, foram marcadas por avanços e retrocessos entre as perspectivas neo-desenvolvimentista e neo-liberal. Os mecanismos de regulação se especializaram e se tornaram mais alinhados com um projeto de educação nacional (a partir da LDB e do Plano Nacional de Educação - PNE). A atual política para a educação profissional reforça uma concepção política e ideológica da educação como estabilizador socioeconômico, valorizando a necessidade de formação profissional e a elevação da escolaridade para o crescimento do país. A “nova institucionalidade”, ainda que ligada às demandas do mercado, incluem, de uma forma mais articulada, a proposta de competências, qualificação, empregabilidade, territorialidade e de preparação do cidadão às questões tecnológicas do mercado global. O Pronatec viria, nesse aspecto, para unificar as políticas existentes, centralizando ações e recursos (financeiros, técnicos, humanos) e ampliando a oferta de cursos profissional com aporte do governo federal e a inclusão dos serviços nacionais de aprendizagem. O Sistema S e as escolas técnicas, apesar do mesmo foco na qualificação profissional apresentaram trajetórias e perspectivas distintas, mas como o Programa passaram a ter uma maior interação.

A necessidade de suprir essa carência por educação profissional justificou o encaminhamento do Projeto de Lei pelo Poder Executivo. Este se utilizou da prerrogativa do encaminhamento com urgência e da capacidade no período de formar uma coalizão com um amplo espectro de partidos para obter uma rápida aprovação e implementação da política. A justificativa do encaminhamento em regime de urgência para submissão à Câmara seria a de que o programa representava extremo impacto na qualificação profissional, beneficiando milhões de jovens e trabalhadores.

IV O PRONATEC NO CONGRESSO NACIONAL

No presente capítulo discutimos o trabalho das comissões na aprovação de políticas considerando o Projeto de Lei Ordinária n.º 1.209/2011 (Pronatec), no interior das Comissões na Câmara dos Deputados e do Plenário. A tramitação de uma lei ordinária nos dá uma ideia do funcionamento do processo legislativo na Câmara. Trata-se dos poderes que as comissões possuem sobre determinadas matérias e discutir-se-á como ocorreu a tramitação da Lei do Pronatec nas Comissões e sua votação no Plenário, destacando a proposição das emendas e sua importância na alteração do projeto, bem como a atuação das lideranças e do Executivo no processo de votação.

4.1 Sistema de comissões

As comissões internas da Câmara dos Deputados possuem a finalidade de apreciar e deliberar sobre submissões de projetos ou proposições da casa, acompanhar planos e programas do governo e realizar fiscalização orçamentária, podendo ser permanentes ou temporárias. São definidas como:

Colegiados compostos por um número reduzido de membros, criadas em cada Câmara com o objetivo de examinar minuciosamente as proposições legislativas e sobre elas emitir parecer. Esses órgãos surgiram pela necessidade da divisão do trabalho legislativo, porquanto era praticamente impossível para uma assembleia numerosa discutir qualquer proposta em detalhes. (AMARAL, 2009, p.94).

Conforme observou-se no primeiro capítulo, em um Legislativo reativo, como no caso do Brasil, cuja atividade principal é fiscalizar e negociar (SANTOS; ALMEIDA, 2011) a importância das comissões está no debate das propostas, servido como arena onde as políticas são decididas (MEZEY, 1983). Mesmo tendo o Executivo a preponderância na proposição de políticas as comissões legislativas demonstram sua importância principal na fase deliberativa do processo legislativo, negociando para atender aos interesses da sociedade ou do público-alvo da política. Amaral (2009) confirma a importância atual do sistema de comissões no processo legislativo, onde, na maioria das vezes o que lá é decidido prevalece na votação final da matéria em Plenário.

O Regimento Interno da Câmara assegura representação proporcional dos partidos e blocos parlamentares na constituição dos membros em cada comissão. A distribuição do número de vagas em comissões pelos partidos ou blocos é organizada pela Mesa Diretora ao início de cada legislatura, sendo a indicação de seus membros titulares e suplentes obedecendo ao desejo das lideranças partidárias. Ainda sobre a influência da liderança partidária na escolha dos membros das comissões, Müller (2005) constata que trajetória político-partidária dos deputados é importante na decisão do líder partidário ao indicar a composição parlamentar nas comissões permanentes. Haveria, portanto, um comportamento estratégico dos partidos ao preencherem vagas nas comissões, utilizando deputados mais leais para atingirem os objetivos do partido. Esse aspecto reforça o poder dos líderes partidários no processo decisório, uma vez que a indicação dos membros das comissões pelos líderes considera o interesse estratégico do partido em determinada comissão e a fidelidade partidária do parlamentar indicado, isto é, sua capacidade de seguir as orientações do partido ao deliberar sobre as políticas.

Traçando um paralelo com os trabalhos sobre as comissões do parlamento norte-americano, Müller (2005) informa que ao longo do tempo ocorreu um fortalecimento de critérios endógenos para recrutamento em postos daquele poder legislativo, isto é, que devido a um processo de especialização, as regras do jogo transformam a *seniority* em critério de promoção interna. Isso ocorre tanto pela “deferência” dos novatos quanto pelo acúmulo de *expertise* de um parlamentar em determinado assunto. No Brasil, a escolha dos membros se dá principalmente por critérios partidários, isto é, a composição das comissões é determinada pela importância que as lideranças partidárias dão a determinada comissão e à lealdade do parlamentar ao partido.

O Regimento estabelece ainda que, cabe às comissões, dentre outras ações, discutir e votar proposições sujeitas a deliberação do plenário que lhes forem atribuídas; realizar audiências públicas envolvendo técnicos e sociedade civil para discutir a matéria em evidência; convocar ministros para prestar informações; estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover conferências, palestras ou seminários; solicitar audiências ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta, de fundações ou da sociedade civil para elucidar matéria sujeita a seu

pronunciamento. O Regimento veda às comissões emitir parecer que não seja de sua atribuição específica, isto é, que não pode emitir parecer que não seja diretamente relacionado à temática de cada comissão. No caso do Pronatec, o áudio das sessões deliberativas das comissões demonstrou que cada comissão limitou-se a avaliar a matéria de acordo com sua competência, por exemplo, a Comissão de Finanças e Tributação verificou se o projeto de lei atenderia a requisitos de compatibilidade financeira e orçamentária sem avaliar questões relativas ao mérito da proposta ou se atendia ou não critérios educacionais, questões estas a cargo da Comissão de Educação e Cultura.

Após a definição de seus membros, a comissão fará eleição para escolha de seu presidente e seus três vice-presidentes. Ao presidente da comissão compete, entre outras coisas, convocar e presidir reuniões; organizar a ordem do dia; ler a ata da reunião anterior e submetê-la a discussão e aprovação; designar relatores e distribuir matérias sujeitas a parecer; representar a comissão em suas relações com a mesa diretora e líderes.¹⁵ Após a Comissão receber a matéria, o Presidente da Comissão designa dentre seus membros (titular ou suplente) o Relator. A importância do relator está em ser o agente informacional da comissão, isto é, responsável por coletar as informações sobre a política e partilhá-las aos demais membros da comissão (SANTOS E ALMEIDA, 2011). E sua escolha importa ao Executivo, pois dependendo do seu viés (a favor ou contra a proposta), seu relatório poderá resultar em favorável ou desfavorável aos interesses daquele poder.

O relator, após análise da matéria, apresenta relatório à comissão com seu parecer sobre o mesmo. Depois da leitura pelos membros, relatório e parecer são avaliados pelos membros. Aprovada a redação final do parecer, por maioria de votos, e findado todos os recursos, o projeto retorna à mesa diretora da Câmara para aguardar sua entrada na ordem do dia. Cabe ressaltar que, após parecer sobre a matéria ter sido aprovado pelos membros da comissão, o mesmo é considerado como parecer de toda comissão, então o parecer não é visto como uma ação individualizada de um parlamentar, mas do grupo que compõe a comissão. Ao analisar matéria, a comissão, através de seu relator, pode propor a rejeição total ou parcial do projeto, formular outro projeto dela decorrente, formular um substitutivo ou apresentar emendas.

¹⁵Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD, art. 39 e 41.

A Constituição de 1988¹⁶ conferiu às Comissões o poder conclusivo (Câmara) ou terminativo (Senado) em determinadas matérias, com o intuito de agilizar o processo legislativo e valorizar o poder das comissões. Isso significa que elas podem discutir e votar determinados projetos de forma conclusiva, sem passar pela apreciação em Plenário. Essa mudança representa que os trabalhos legislativos “não estão mais centralizados no Plenário, mas descentralizados nas Comissões” (AMARAL, 2009, p. 98), conferindo a elas maior poder deliberativo. Ressalta-se que o poder conclusivo só é válido quando todas as comissões às quais a matéria foi submetida apresentam igual parecer, de aprovação ou rejeição. Caso haja divergência entre as comissões, a matéria segue para o Plenário.

O Regimento Interno da Câmara quando trata da competência das comissões permanentes regulamenta o poder conclusivo e estabelece as matérias às quais eles não são estendidos:

- I – Discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem atribuídas;
- II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no §2º do art. 132 e excetuados os projetos:
 - a) de lei complementar;
 - b) de código;
 - c) de iniciativa popular;
 - d) de Comissão;
 - e) relativos à matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o §1 do art. 68 da Constituição Federal;
 - f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
 - g) que tenham recebido pareceres divergentes;
 - h) em regime de urgência. (BRASIL, 2015, p. 22-23).

O recurso do poder conclusivo, além de ser limitado por essas exceções, pode ser anulado caso haja recurso composto por um décimo dos deputados para que a matéria seja apreciada em Plenário (BRASIL, 2015, art.132, § 2º). Ainda sobre o poder conclusivo, o Regimento Interno assegura em seu art. 54 que pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e da Comissão de Finanças e Tributação são terminativos. Santos (2008) esclarece que:

Existe ainda um outro tipo de competência que, além da conclusiva, é também realizada no âmbito das comissões e que pode pôr fim à tramitação de qualquer proposição legislativa. Tal prerrogativa é

¹⁶ Art. 58, §2º.

denominada de apreciação terminativa e aplica-se a todas as matérias a serem deliberadas pela Casa, inclusive as que estejam sujeitas à apreciação conclusiva. Além disso, ela é decisória e privativa de apenas duas comissões: a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, quanto aos aspectos de admissibilidade jurídica; e a Comissão de Finanças e Tributação, quanto aos aspectos de admissibilidade financeiro-orçamentária.(SANTOS, 2008, p. 68)

Desse modo, pela descrição do poder conclusivo, fica evidenciada a função das comissões de realizar uma triagem ou seleção das matérias submetidas à Câmara, seja por questões quanto ao mérito, constitucionalidade, juridicidade ou adequação financeira, diante do volume de matérias apresentadas.

O Regimento Interno estabelece três prazos para que uma comissão examine uma matéria: cinco sessões em caso de regime de urgência, dez sessões para matérias em regime de prioridade e quarenta sessões para matérias com regime de tramitação ordinária¹⁷. Submetida a matéria a uma comissão, a partir desse momento ela pode receber emendas e pareceres. As emendas podem ser apresentadas por qualquer membro (individualmente ou em conjunto) ou por Comissão de Legislação Participativa que recebe sugestões de associações, sindicatos ou entidades civis (AMARAL, 2009). As emendas são apreciadas e votadas em Comissão ou Plenário, após discussão e aprovação da matéria. Elas podem ser incorporadas ao projeto pelo Relator, mas há requisitos, estabelecido em Regimento Interno da Casa, para que uma emenda seja submetida, como esclarecido pela autora:

a) a emenda deverá versar sobre matéria do campo temático ou área de atividade da Comissão; b) a apresentação de substitutivo é atribuição da Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição; c) nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, não serão admitidas emendas que impliquem aumento da despesa prevista, exceto no caso de emendas ao orçamento ou ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, em que são permitidas; d) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, não serão admitidas emendas que impliquem aumento da despesa prevista; e) a emenda não poderá ser formulada de modo inconveniente, ou versar sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrariar prescrição regimental: neste caso, o Presidente da Câmara ou de Comissão poderá recusar a emenda. Havendo reclamação ou recurso, o respectivo Plenário será consultado pelo processo simbólico. (AMARAL, 2009, p. 104).

¹⁷RICD, art. 52.

Após análise da matéria e das emendas, o Relator emite parecer, restringindo ao que compete a Comissão que ele pertence. O Relator não deve em seu parecer tratar de temas que não fazem parte das atribuições da Comissão ou que pertençam a outras comissões. A leitura do parecer do relator corresponde à fase inicial da discussão e votação da matéria em comissão, seguindo o rito regimental da Casa. Ao final da discussão, novamente tem a palavra o Relator, que responderá a questionamentos e posicionamentos levantados pelos demais. A comissão, no desenvolvimento do trabalho, pode propor rejeição total ou parcial da matéria, formular outro projeto dela decorrente, apresentar substitutivo ou emendas¹⁸.

Para a votação da matéria em comissão é utilizado o processo simbólico de votação por maioria simples: “o Presidente convidará os Deputados a favor, que aprovam a matéria, a permanecerem sentados e proclamará o resultado notório dos votos – se aprovada a matéria ou rejeitada” (AMARAL, 2009, p. 106). Esse procedimento, apesar de não considerar a quantidade de votos, exige a presença de maioria dos membros da comissão durante a votação. Em se tratando de matérias cujas comissões possuem poder conclusivo ou terminativo, se o parecer em todas elas forem contrárias, e após prazo para recursos (feito por um décimo dos membros da Casa), a matéria é arquivada. Caso haja pareceres divergentes, a deliberação da matéria passa ao Plenário. Caso todas as comissões aprovem a matéria, seu texto é encaminhado para assinaturas e segue para o Senado ou Presidência da República. Após discussão e votação da matéria em comissão, tendo sido aprovada a redação final da matéria e do parecer e findado todos os recursos, o projeto retorna à mesa diretora da Câmara e aguardará para entrar na ordem do dia¹⁹.

No caso do Pronatec, por ter sido encaminhado à Câmara com regime de urgência, cada comissão teve prazo máximo de cinco sessões para análise e votação, em vez das quarenta sessões reservadas quando se trata de matéria em regime de tramitação ordinária. Para Santos (2011), o pedido de urgência “é um mecanismo para forçar a ação sobre um projeto. Sua importância reside no controle do fluxo do legislativo” (SANTOS, 2011, p. 42), usado principalmente de forma consensual, ou seja, quando não existem grandes divergências sobre a política entre os poderes. Isso é confirmado quando verifica-se o processo de aprovação da lei, sendo aprovado em sua maioria pelas comissões e pelo Plenário.

¹⁸ RICD, art. 57.

¹⁹ RICD, art. 58.

O projeto de lei foi submetido à análise de quatro Comissões: Constituição e Justiça, Finanças e Tributação, Administração, Trabalho e Serviço Público. Todas as comissões aprovaram o projeto de lei e a Comissão de Constituição e Justiça não se utilizou do poder conclusivo, uma vez que a matéria não feria princípios constitucionais. Em vez de cada comissão propor emendas ao projeto, os relatores trabalharam em conjunto e formularam um único substitutivo ao projeto, que, conforme afirmações de um dos relatores, Deputado Alex Canziani, PTB-PR, melhorava a proposta inicial e harmonizava o texto.

4.2 O Pronatec nas Comissões da Câmara dos Deputados

Resume-se o processo legislativo envolvido na aprovação do Projeto de Lei da forma como segue:

O Projeto de Lei 1.209/2011 foi submetido à Câmara em 29/04/2011 em regime de urgência. Isso significa que cada Casa (Câmara dos Deputados e Senado Federal) tem 45 dias para votar o projeto e que as comissões devem avaliá-lo em no máximo cinco sessões. O projeto foi então distribuído pelo presidente da Câmara para as seguintes Comissões: de Trabalho, Administração e Serviço Público; Educação e Cultura; Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça.

Sobre o trabalho das comissões em relação ao Pronatec, após análise individual de cada comissão seus relatores, em trabalho conjunto, elaboraram um substitutivo ao projeto que, para o deputado Alex Canziani do PTB-PR, relator designado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público, aperfeiçoa e não desnatura as propostas nela contidas e a concepção originária do Pronatec. Isso demonstra a capacidade das comissões de trabalharem em conjunto, oferecendo uma habilidade informacional sólida. Foram ainda realizadas audiências públicas para discutir o projeto nas seguintes capitais: Curitiba-PR, Salvador-BA, Belém-PA, Natal-RN, Goiânia-GO, Recife-PE e no Distrito Federal-DF. No entanto, não obtivemos dados sobre o que foi discutido nessas audiências e seu resultado.

Após aprovação do projeto pelas comissões foi apresentado à Câmara o substitutivo aprovado. O projeto aguardou para entrar na ordem do dia juntamente com as propostas de emendas individuais dos parlamentares. Quanto à votação da lei em si não houve oposição, sendo votado pelas lideranças em votação simbólica.

Da aprovação na Câmara o projeto foi submetido ao Senado Federal. Das 37 emendas individuais apresentadas, sendo as Emendas n.º 1 a 18 apreciadas pelas Comissões e as Emendas n.º 19 a 37 apreciadas em Plenário, 04 foram aprovadas (Emenda n.º 6 aprovada durante análise pelas comissões e Emendas n.º 26, 28 e 37 aprovadas em Plenário) e 33 rejeitadas.

Em relação à votação das emendas, apenas a emenda n.º 28/2011 gerou necessidade de votação nominal eletrônica. Tratava-se da destinação de 30% dos recursos financeiros para as regiões norte e nordeste para ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica. Essa emenda obteve aprovação, recebendo 198 (53,51%) de votos a favor, 170 (49,95%) de votos contrários e 02 (0,54%) de abstenções. Tratou-se dessa emenda mais detalhadamente quando foi discutida a votação do projeto em Plenário.

A seguir apresenta-se o processo legislativo que levou à aprovação do Pronatec no interior das Comissões e no Plenário. O Projeto de Lei após ter sido recebido pela Câmara dos Deputados foi destinado a quatro comissões para análise: Comissão de Constituição e Justiça, Comissão de Finanças e Tributação, Comissão de Administração, Trabalho e Serviço Público e Comissão de Educação e Cultura. Será mostrado como ocorreu o debate do projeto de acordo com a competência de cada comissão se, e quais, modificações foram propostas e se foram aceitas ou não. Isso é importante para verificar se os trabalhos das comissões trouxeram alterações significativas ao projeto de lei.

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Composta por 140 membros (conforme informado pelo Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados), entre titulares e suplentes, cuja composição partidária e regional pode ser observada nas tabelas seguintes. A comissão tinha como presidente o Deputado João Paulo Cunha, PT-SP.

Tabela 4 - Composição regional da Comissão de Constituição e Justiça em 2011

| Região | Deputado | % |
|---------------|-----------------|----------|
| Nordeste | 49 | 35,00 |
| Sudeste | 45 | 32,14 |
| Centro-Oeste | 16 | 11,43 |

| | | |
|--------------|------------|---------------|
| Sul | 17 | 12,14 |
| Norte | 13 | 9,29 |
| Total | 140 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI²⁰. Compilado pela autora.

Tabela 5 - Composição partidária da Comissão de Constituição e Justiça em 2011

| Partido | Deputado | % |
|----------------|-----------------|---------------|
| PT | 22 | 15,71 |
| PMDB | 21 | 15,00 |
| PSDB | 14 | 10,00 |
| PSD | 13 | 9,29 |
| DEM | 11 | 7,86 |
| PP | 10 | 7,14 |
| PROS | 8 | 5,71 |
| SD | 8 | 5,71 |
| PDT | 5 | 3,57 |
| PR | 5 | 3,57 |
| PSB | 5 | 3,57 |
| PCdoB | 4 | 2,86 |
| PTB | 4 | 2,86 |
| PRB | 3 | 2,14 |
| PV | 3 | 2,14 |
| PPS | 2 | 1,43 |
| PSC | 1 | 0,71 |
| PTdoB | 1 | 0,71 |
| Total | 140 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

O relator, deputado Jorginho Mello, PR-SC, ao ler seu relatório afirma a relevância da matéria. Seu parecer considera a constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa do projeto. Considerando a perspectiva informacional, o deputado, que é advogado e bancário, não possuía experiência ou histórico parlamentar, uma vez que estava em sua primeira legislatura, mas sua formação profissional lhe garante conhecimentos para relatar a matéria no âmbito da Comissão.

²⁰Tabelas 4 a 11: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. **Serviço de Informação ao Cidadão-SIC.** Câmara Responde: Composição de Comissões em 2011[mensagem pessoal]. Mensagem recebida por <anakarolina@ufpi.edu.br> em 05 ago. 2016.

Na discussão do projeto, todos os deputados que se apresentaram falaram a favor do projeto, enaltecendo o trabalho do relator e a iniciativa da Presidente Dilma Roussef e os benefícios que o programa traz para a juventude, o mercado de trabalho e para o país como um todo.

Apresentaram-se para falar os deputados: Marçal Filho, PMDB-MS, Esperidião Amim, PP-SC, Ricardo Berzoini, PT-SP, Pedro Uczai, PT-SC, João Paulo Lima, PT-PE, Antony Garotinho, PR-RJ, Luís Couto, PT-PB, Danilo Forte, PMDB-CE, Wilson Filho, PTB-PB, Francisco Escórcio, PMDB-MA, Efrain Filho, DEM-PB e Alessandro Molon, PT-RJ.

Para além da atividade de cada comissão, verificou-se a predominância da coligação governista nas comissões uma vez que dos quatro relatores designados em cada comissão para analisar o projeto, apenas um não faz parte da coligação partidária do governo (Dep. Alex Canziani, do PTB-PR).

COMISSÃO DE FINANÇAS E TRIBUTAÇÃO

Responsável pela análise técnica nas áreas de tributação, arrecadação e fiscalização, aspectos financeiros e orçamentários públicos, sistema financeiro nacional, administração fiscal, dentre outros.

Presidida pelo Deputado Cláudio Poty, PT-PA, em 2011 essa comissão era composta por 71 membros, entre titulares e suplentes, e apresentava a seguinte composição regional e partidária:

Tabela 6 - Composição regional da Comissão de Finanças e Tributação em 2011

| Região | Deputados | % |
|---------------|------------------|---------------|
| Sudeste | 24 | 33,80 |
| Nordeste | 21 | 29,58 |
| Sul | 12 | 16,90 |
| Norte | 9 | 12,68 |
| Centro-Oeste | 5 | 7,04 |
| Total | 71 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

Tabela 7 - Composição partidária da Comissão de Finanças e Tributação em 2011

| Partido | Deputados | % |
|----------------|------------------|---------------|
| PT | 17 | 23,94 |
| PMDB | 14 | 19,72 |
| DEM | 9 | 12,68 |
| PP | 7 | 9,86 |
| PR | 6 | 8,45 |
| PSDB | 6 | 8,45 |
| PSB | 4 | 5,63 |
| PDT | 2 | 2,82 |
| PPS | 2 | 2,82 |
| PSC | 2 | 2,82 |
| PRB | 1 | 1,41 |
| PTB | 1 | 1,41 |
| Total | 71 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

Durante a sessão que aprovou o PL sobre o Pronatec, em 18.08.2011, constata-se parecer favorável do relator, Deputado Júnior Coimbra do PMDB-TO, afirmando que o PL atende aos requisitos de compatibilidade orçamentária e financeira, e que em seu mérito a proposta trará impacto positivo e significativo no desenvolvimento da economia brasileira. Essa era a primeira legislatura do deputado e sua formação como jornalista não lhe confere *expertise* para análise da matéria, o que nos faz considerar que sua presença se confere devido a algum interesse partidário. Destacam-se também as considerações do Deputado Jean Willis do PSOL-RJ, que quanto à competência da comissão, o PL não indica fonte de recursos para custeio da política ou a despesa esperada. O Deputado solicitou a retirada de pauta do PL para maior discussão e a supressão do artigo 8º, sendo ambas as solicitações negadas pela comissão. O artigo que o Deputado solicita supressão trata da oferta de cursos por entidades privadas sem fins lucrativos:

Art. 8º O PRONATEC poderá ainda ser executado com a participação de entidades privadas sem fins lucrativos, devidamente habilitadas, mediante a celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento congênere, observada a obrigatoriedade de prestação de contas da aplicação dos recursos em termos da legislação vigente. (BRASIL, 2011b)

O receio do Deputado está na perda de qualidade dos cursos oferecidos por essas entidades e o controle financeiro das mesmas. Em favor da aprovação e implantação imediata do Programa os dois pedidos foram rejeitados na votação pelos membros da comissão.

Outro ponto de destaque no trabalho da comissão está no pedido de alteração do art. 6º, §1, do projeto, pelo Deputado João Dado do PDT-SP, que em sua versão inicial dispensa celebração de convênio para transferência de recursos do Pronatec para instituições de educação profissional de rede pública estadual, municipal e Sistema S, sugerindo então que essas transferências de recursos sejam sim feitas por meio de convênio e com obrigatoriedade de prestação de contas.

Contrário a essa alteração, o relator afirma que o sistema a ser implantado para o Pronatec é o mesmo do PROUNI e FIES, onde não há obrigatoriedade de convênio, mas que há fiscalização e prestação de contas.

A solicitação do Deputado João Dado foi igualmente rejeitada pelos membros da comissão e o PL foi aprovado pela Comissão de Finanças e Tributação prevalecendo o substitutivo apresentado por seu relator e elaborado em conjunto com as demais comissões às quais o PL foi submetido.

COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO, TRABALHO E SERVIÇO PÚBLICO

Essa comissão é responsável pela análise (dentre outras) de matéria trabalhista urbana e rural, política salarial e de emprego, sindicalismo, serviço público, regulamentação de profissões. Em 2011 era composta por 49 membros, entre titulares e suplentes, como evidenciado nas tabelas abaixo e tinha como Presidente o Deputado Silvio Costa, PTB-PE. Como relator do PL, foi indicado o Deputado Alex Canziani, PTB-PR. O deputado, quando da aprovação do PL, estava em sua quarta legislatura, com ampla atuação na Casa, inclusive participando de Frentes Parlamentares de Educação Profissional e Tecnológica, de Ensino à Distância e Novas Tecnologias e de Defesa do Turismo. Sua presença como relator pode ser atribuída à sua *expertise*, ao se considerar, de acordo com a Teoria Informacional, sua carreira parlamentar longa e com experiência na área educacional.

Tabela 8 - Composição regional da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em 2011

| Região | Deputados | % |
|---------------|------------------|---------------|
| Nordeste | 16 | 32,65 |
| Sudeste | 10 | 20,41 |
| Sul | 9 | 18,37 |
| Norte | 8 | 16,33 |
| Centro-Oeste | 6 | 12,24 |
| Total | 49 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

Tabela 9 - Composição partidária da Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público em 2011

| Partido | Deputados | % |
|----------------|------------------|---------------|
| PTB | 8 | 16,33 |
| PT | 7 | 14,29 |
| PMDB | 6 | 12,24 |
| PCdoB | 4 | 8,16 |
| PDT | 4 | 8,16 |
| PR | 4 | 8,16 |
| DEM | 3 | 6,12 |
| PP | 3 | 6,12 |
| PSB | 3 | 6,12 |
| PSDB | 3 | 6,12 |
| PSC | 2 | 4,08 |
| PRB | 1 | 2,04 |
| PV | 1 | 2,04 |
| Total | 49 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

A votação do PL nesta comissão foi rápida, uma vez que estava em pauta no mesmo dia a votação do PL 1992/07 (que geraram discussões mais acalouradas) que tratava da aprovação de previdência complementar para servidores públicos federais e limitava a concessão de aposentadorias dos servidores ao teto do INSS.

O relator, além de aprovar o mérito do PL, afirma como benéfica a criação das Bolsas-Formação para estudante e trabalhador, o FIES Técnico e o FIES

Empresa. Considera que PL tem mérito de ampliar a oferta de vagas a partir da ampliação da rede federal e estadual e da parceria com Sistema S.

Em seu relatório, ressalta ainda a iniciativa da Presidente Dilma, do Ministério da Educação, o trabalho conjunto das comissões e a reunião com o fórum de secretários do Ministério do Trabalho e Emprego, onde foi possível discutir e articular a formação profissional com o Sistema Nacional de Emprego – SINE.

Para falar contra o PL apresentou-se o deputado André Figueiredo, PDT-CE. Este, apesar de confirmar o mérito do projeto, aponta como negativo a centralização das ações no MEC, pois prejudicaria ações já existentes de qualificação pelo Ministério do Trabalho e Emprego. Diante dessa consideração, o deputado requer que o Ministério do Trabalho e Emprego tenha competência exclusiva quando a oferta de cursos de formação continuada (FIC) e que ao MEC recaia a competência quanto ao ensino técnico.

Essa alternativa foi rebatida pelo relator, que afirmou que Pronatec não extinguiria as ações do Ministério do Trabalho e Emprego estando suas atribuições definidas no projeto. No entanto, cabe ressaltar aqui que em nenhum artigo do projeto original ou da redação final da Lei, constam atribuições que não sejam do Ministério da Educação.

Quando da aprovação do parecer do relator, o relatório foi aprovado pela maioria dos membros da comissão, tendo três votos contrários dentre os membros presentes. Não é possível identificar os membros que votaram a favor ou contra o projeto, nem mesmo quais membros estavam presentes na hora da votação, pois o processo de votação é simbólico, não permitindo a identificação dos deputados, apenas daquilo que é informado pelo presidente da comissão, inclusive devido ao fato que o material de pesquisa consiste nos registros de áudio das seções que trataram da matéria. A identificação desses votos seria importante para verificar possíveis padrões partidários de votação, mas o voto simbólico exerce justamente um papel de não individualizar esses votos e considerar que as ações tomadas pelos parlamentares ocorram como um corpo, isto é, em conjunto.

COMISSÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA

De todas as quatro comissões às quais o PL foi submetido à análise, a Comissão de Educação e Cultura constitui a comissão mais relevante. Isso se deve ao próprio tema do projeto – na área de educação – e as discussões dela decorrentes, que foram mais intensas, não apenas sobre o mérito do projeto na comissão em si, mas no projeto de educação profissional e tecnológica que se define para o país com o Pronatec. O próprio substitutivo ao projeto inicial assumido pelas comissões foi elaborado por esta comissão e então discutido com os outros relatores.

Presidida pela Deputada Fátima Bezerra, PT-RN, em 2011 a Comissão de Educação e Cultura estava composta por 73 membros entre titulares e suplentes, divididos regionalmente da forma como segue:

Tabela 10 - Composição regional da Comissão de Educação e Cultura em 2011

| Região | Deputados | % |
|---------------|------------------|---------------|
| Nordeste | 26 | 35,62 |
| Sudeste | 19 | 26,03 |
| Sul | 16 | 21,92 |
| Centro-Oeste | 11 | 15,07 |
| Norte | 1 | 1,37 |
| Total | 73 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

E com a seguinte composição partidária:

Tabela 11 - Composição partidária da Comissão de Educação e Cultura em 2011

| Partido | Deputados | % |
|----------------|------------------|----------|
| PT | 17 | 23,29 |
| PMDB | 15 | 20,55 |
| DEM | 7 | 9,59 |
| PSDB | 7 | 9,59 |
| PSB | 6 | 8,22 |
| PP | 4 | 5,48 |
| PDT | 3 | 4,11 |
| PR | 3 | 4,11 |
| PV | 3 | 4,11 |

| | | |
|--------------|-----------|---------------|
| PCdoB | 2 | 2,74 |
| PSC | 2 | 2,74 |
| PTB | 2 | 2,74 |
| PPS | 1 | 1,37 |
| PSOL | 1 | 1,37 |
| Total | 73 | 100,00 |

Fonte: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação – CEDI. Compilado pela autora.

O relator da proposta na comissão foi o Deputado Antônio Carlos Biffi, do PT-MS. O deputado, que é professor de formação, estava em seu segundo mandato como Deputado Federal, tem sua *expertise* na matéria confirmado tanto por sua formação profissional, quanto por experiência como Secretário Estadual de Educação do Mato Grosso do Sul e tendo, desde seu início na Câmara, atuado na Comissão de Educação e Cultura. Em sua leitura do parecer, assim como os demais relatores, ressalta positivamente o trabalho conjunto das comissões na análise do projeto, na construção do substitutivo, nas audiências públicas realizadas, na parceria com corpo técnico tanto do Ministério da Educação e o Ministério do Trabalho, e na integração do Sistema S com a política pública para educação profissional. Considera ainda o esforço das comissões em contemplar o projeto com as emendas propostas pelos parlamentares. Além de seu relatório se posicionar favorável quanto ao mérito da proposta, afirma que ela está em consonância com as metas n.º 10 e 11 do Plano Nacional de Educação em trâmite na casa.

Cabe aqui um esclarecimento. O Plano Nacional de Educação - PNE foi submetido à Câmara em 2011 esomente aprovado em 2014. As metas n.º 10 e 11 relacionadas com educação profissional e tecnológica pretendem oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional e triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão no segmento público (Lei n.º 13.005/2014). No entanto, o PNE é limitado a apenas indicar as metas, sem direcionar como essas metas deverão ser alcançadas, isto é, por quais mecanismos ou políticas esses percentuais seriam obtidos.

Antes da leitura relatório na integra, o Deputado Ivan Valente, PSOL-SP, solicitou retirada de pauta do projeto. Destaca-se que o deputado foi tanto nessa

comissão quanto na sessão de sua votação pelo Plenário a principal voz contra a aprovação do Pronatec, por motivos que veremos adiante. Ivan Valente é Deputado Federal desde 1995 e apresenta uma ação parlamentar robusta na área de educação, saúde, gestão ambiental e reforma agrária. Engenheiro e professor foi desde início atuante na Comissão de Educação e Cultura e esteve diretamente relacionado à proposta do PNE. Podemos considerar, a partir do enfoque informacional e por seu histórico na Casa, que ele possui expertise para discutir a matéria e fazer suas ponderações. A justificativa para retirada de pauta em questão estava no número pequeno de parlamentares na sessão. A presidente da Comissão, Deputada Fátima Bezerra, do PT-RN, rejeitou o pedido devido ao prazo regimental para trâmite de matérias em regime de urgência.

Na sessão seguinte, após a leitura do relatório e do parecer do relator, passam-se as palavras aos deputados para manifestação sobre o projeto. A Deputada Mara Gabrili, PSDB-SP, critica o fato do projeto original não ter contemplado a inclusão de pessoas com deficiência, a falta de alinhamento com o PNE e a falta de metas do projeto.

Já o deputado Paulo Rubem Santiago, PDT-PE, vai mais além em suas críticas, apesar de concordar que o projeto atende às expectativas dos deputados e da sociedade. Assim como o deputado Ivan Valente, critica a falta de articulação do Pronatec com o Plano Nacional de Educação – PNE para 2011-2020 (que tramitava na forma do Projeto de Lei n.º 8.035/2010 que foi transformado em lei ordinária n.º 13.005/2014) e que também trata da expansão da EPT. O projeto não deixaria claro o vínculo com o PNE e suas metas, nem deixaria claro também sua intencionalidade em relação à – na época – atual fase de expansão dos Institutos Federais. Para ele, o Pronatec deveria ser desenhado dentro do PNE. Outra questão negativa observada pelo parlamentar é que o programa propõe expansão da rede federal, estadual e municipal de educação profissional, mas não estabelece exigências para que isso ocorra nos estados, municípios e demais instituições de EPT como, por exemplo, não exige criação ou adequação de planos regionais de educação. O Pronatec permite ainda a transferência de recursos para instituições estaduais e municipais (através da Bolsa-Formação) sem a exigência dos planos de educação que definam metas de expansão para estudantes da educação básica. A transferência de recursos para ONGs e instituições privadas também se demonstra problemática para

o deputado, faltando clareza quanto à natureza das empresas que podem fazer financiamentos e sem metas estabelecidas para tal. Ele afirmou não negar o valor da iniciativa que é o Pronatec, mas critica a forma aligeirada como estava sendo realizada naquele momento. Por fim, ressalta que um projeto como esse deveria ter sido analisado por uma comissão especial, composta por um único relator e por membros de comissões variadas, inclusive a Comissão de Ciência e Tecnologia, que não foram incluídas nas discussões.

A deputada Dorinha Seabra, do DEM-TO, apresenta outras preocupações quanto ao projeto. Primeiro, afirmando que historicamente EPT no país tem sido realizada pelos Institutos Federais e pelo Sistema S, questiona a falta de estrutura da rede estadual na oferta de cursos de EPT e que o projeto não sinaliza melhorias na rede. Outra questão está no fato de que o programa não apresenta atenção especial às regiões mais carentes de EPT – regiões Norte e Nordeste – para que possam se igualar a regiões onde EPT estaria melhor estruturado. Em um outro momento, a deputada sugere que seja incluído no projeto algum tipo de incentivo que beneficie essas regiões e as iguale, em termos de estrutura e oferta de EPT ao restante do país. Sobre a abertura de financiamento para ONGs e para o Sistema S, questiona a falta de meios de regulamentação ou controle no projeto e a deficiência do Ministério da Educação para realizar esse monitoramento.

O deputado Rogério Marinho, do PSDB-RN, rebate as críticas dos deputados quanto a participação do Sistema S e das ONGs no programa, afirmando que a autonomia dada serviria para desburocratizar ações para EPT, agilizar oferta de cursos, privilegiar regionalidades nessa oferta. Isso serviria, principalmente, para tornar todo o processo mais dinâmico.

Em defesa do PL, o deputado Pedro Uczai, PT-SC, aborda um tema diferente dos elencados acima, quanto a questões didáticas do curso, afirmando que devido a carga horária mínima estabelecida para os cursos ser de 160 horas, isso impede a transmissão aligeirada de conhecimento. Quanto a críticas dos deputados anteriores sobre a falta de uma regulamentação mais objetiva no PL, afirma que a determinação, regulação e fiscalização do Pronatec ficariam a cargo do SETEC/MEC, o que se reflete num projeto de lei mais aberto. No entanto, isso não significaria falta de regulamentação ou controle.

Tendo sido concedido ao Deputado Ivan Valente, PSOL-SP, mais um espaço para se manifestar, ele usou da palavra para apresentar mais pontos negativos do PL e a defender prioridade à votação do PNE e posteriormente que fosse apresentado um PL que tratasse de EPT e que estivesse diretamente relacionado ao Plano Nacional de Educação. O deputado critica a euforia que projetos políticos educacionais alimentam quando são apresentados, devido à carência nacional nesse aspecto. Considera uma farsa a afirmação de que EPT resolverá o problema do desemprego, considerando que as crises econômicas trazem desemprego mesmo entre pessoas qualificadas. Ressalta novamente que o PL deveria estar inserido no PNE e não fora, sendo discutido antes do PNE. Critica a transferência de recursos públicos para o setor privado. A EPT deveria se desenvolver com expansão da escola pública técnica de qualidade e não com transferência de recursos para o Sistema S. Apesar da evidente necessidade de expansão da EPT no Brasil, rebate que a transferência de recursos para o setor privado é uma escolha política, não uma necessidade e que o governo poderia realizar essa expansão se utilizando apenas da rede pública de qualidade. Um projeto como esse merecia debate maior e menos transferência de recursos para o setor privado. Por fim, afirma que o PL não garante fiscalização pelo Estado da transferência dos recursos, de seu uso, da formação, dos cursos, de sua qualidade. Por todos esses argumentos o deputado vota contrário à aprovação do Pronatec.

Quanto às críticas que os deputados fizeram sobre as deficiências que o PL possui, impacta a afirmação do deputado Nazareno Fonteles, do PT-PI, de que o plenário deveria aprová-lo mesmo com suas deficiências para aperfeiçoá-lo no futuro, pois, em suas palavras, um plano acabado, completo não existiria. Cabe aqui observar na fala do deputado a força da coalizão partidária na aprovação do projeto. Mesmo vários deputados tendo identificado problemas no PL – ainda que afirmasse o mérito da matéria – o discurso majoritário é de sua aprovação, apesar das deficiências. O mais importante seria aprovar a matéria e implantar a política pública e não corrigir pontos críticos visíveis antes mesmo de sua implementação. Terminada a discussão da matéria, a presidente da comissão encaminhou a votação, tendo o substitutivo sido aprovado pela maioria e com votos contrários dos deputados Ivan Valente (PSOL-SP) e Paulo Rubem Santiago (PDT-PE).

Tendo o substitutivo elaborado pelos relatores sido aprovado pelas quatro comissões, importa apresentar as principais mudanças que ele apresenta em relação à proposta inicial. A proposta original estabelecia que o público-alvo do programa eram estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos, trabalhadores em geral e beneficiários de programas federais de transferência de renda (Bolsa-Família). O substitutivo incluiu no público, agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores. Outra mudança está em proporcionar ao Sistema S (serviços nacionais de aprendizagem) autonomia para criar e oferecer cursos e programas de educação profissional e tecnológica, sob supervisão e avaliação da União (no caso, o MEC). Ainda como incremento à proposta original consta a oferta de cursos na modalidade de educação à distância.

Outra questão de merece análise são as emendas rejeitadas. Dentre emendas repetitivas e emendas incorporadas ao substitutivo, destacam-se duas. A primeira trata do fomento à oferta de cursos na modalidade da pedagogia da alternância, pois:

Consiste numa metodologia de organização do ensino escolar que conjuga diferentes experiências formativas distribuídas ao longo de tempo e espaços distintos, tendo como finalidade uma formação profissional. (TEIXEIRA; BERNARTT; TRINDADE, 2008, p. 227).

Nessa metodologia, o sistema educacional atende às necessidades do meio rural, isto é, a educação atende tanto a formação escolar quanto à profissionalização em atividades agrícolas, para desenvolvimento social e econômico das comunidades rurais. Além das disciplinas básicas, “engloba temáticas relativas à vida associativa e comunitária, ao meio ambiente e à formação integral nos meios profissional, social, político e econômico” (TEIXEIRA *et al*, 2008, p. 229). Na Comissão de Educação e Cultura, essa emenda foi rejeitada pelo relator alegando que os princípios dessa modalidade já seriam atendidos ao priorizar atendimento a agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, bem como à posterior instalação pelo MEC de um catálogo de cursos que atenda a essa demanda.

Outra emenda rejeitada permitiria oferta de Cursos de Formação Inicial e Continuada - FIC com uma carga horária mínima de 40 horas (cursos de curta

duração) e cursos de técnicos com carga horária mínima de 160 horas. O relator na Comissão de Educação e Cultura criticou uma carga horária tão reduzida, alegando que desvirtuaria o objetivo do programa, não apenas de fornecer uma certificação, mas de qualificar trabalhadores para mercado de trabalho. Os cursos FIC tiveram então uma carga horária mínima estabelecida em 160 e os cursos técnicos regulados conforme Conselho Nacional de Educação (mínimo de 800 horas).

VOTAÇÃO DO PRONATEC NO PLENÁRIO

Após o trabalho individual das comissões, o projeto de lei foi submetido à discussão e votação em sessão no plenário. No início da sessão no plenário, o deputado Ivan Valente, PSOL-SP, solicitou novamente a retirada de pauta do projeto pelos motivos já elencados na reunião da Comissão de Educação e Cultura. Contra a retirada de pauta manifestou-se a deputada Fátima Bezerra, do PT-RN. Essa solicitação foi rejeitada em votação.

Passando-se à discussão do projeto de lei em si, cada relator de cada comissão realiza a leitura de relatório e parecer da comissão. Em seguida, passa-se para orientação do voto, onde as lideranças orientam como cada parlamentar deve votar de acordo com a indicação do partido. Conforme tabela abaixo, obtida a partir da análise do áudio da seção do Plenário, apenas a liderança do PSOL orientou voto contrário à aprovação do projeto de lei, reiterando necessidade de maior análise e em defesa do Plano Nacional de Educação. Devido ao tempo limitado que foi dado em plenário para a orientação das bancadas, não foram identificados argumentos detalhados para orientar o voto, sendo que as orientações favoráveis alegaram melhorias no ensino, ampliação de mão de obra, pela democracia, dentre outros, que já foram detalhados nas comissões. Finalmente realiza-se a votação do projeto de lei – no caso do Pronatec, uma votação simbólica, o que significa que não houve contagem de votos a favor ou contra a proposta, onde o substitutivo elaborado pelas comissões foi aprovado.

Tabela 12 - Orientação das lideranças partidárias da votação do Pronatec.

| Lideranças | Orientação |
|-------------------|-------------------|
| DEM | Sim |
| Governo | Sim |

| | |
|---------------|------------|
| Minorias | Sim |
| PDT | Sim |
| PMDB | Sim |
| PMN | Sim |
| PP | Sim |
| PR | Sim |
| PRB | Sim |
| PSB/PTB/PCdoB | Sim |
| PSC | Sim |
| PSDB | Sim |
| PSOL | Não |
| PT | Sim |
| PV/PPS | Sim |

Fonte: Compilado pela autora.²¹

Da votação do projeto de lei constatamos que apenas o PSOL indicou voto contrário, tendo o Deputado Ivan Valente tentado obstruir o processo legislativo tanto na Comissão de Educação e Cultura quanto em Plenário, alegando necessidade prioritária de votar o Plano Nacional de Educação - PNE, da sujeição do Pronatec ao PNE e maior discussão da política para que não sirva apenas a interesses privados. Outros partidos de oposição não se manifestaram sobre a política, tendo se limitado à orientação da liderança pela aprovação e enaltecendo a iniciativa da política e a inclusão do Sistema S. A posição favorável ao Pronatec pela oposição se verifica ainda pela submissão de emendas importantes como a Emenda n.º 26 (Deputado Otávio Leite, PSDB/RJ), 28 (Deputada Dorinha Seabra, DEM-TO) e 37 (OnixLorenzoni, DEM/RS).

Após a aprovação do substitutivo, seguiu-se para a votação das 37 emendas apresentadas. As emendas 1 a 18 foram rejeitadas em conjunto no Plenário, pois elas já haviam sido discutidas nas comissões (e que orientaram pela sua rejeição) e o substitutivo apresentado já contemplava algumas das alterações incluindo as:

- Emenda n.º 6: incluir como atendimento prioritário agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, proposta pelo Deputado Assis do Couto, PT-PR;

²¹Compilado pela autora a partir do áudio de sessão deliberativa do Plenário da Câmara dos Deputados. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/sessoes_e_reunioes?idPr oposicao=500079>. Acesso em: 04 ago. 2016.

- Emenda n.º 12: inclusão da possibilidade de ofertar educação profissional técnica de nível médio na modalidade educação à distância, proposta pelo Deputado Agnelo Agnolin, PDT-TO;

Sobre a emenda n.º 6 cabe ressaltar que ela foi proposta por um deputado cuja formação profissional é de agricultor e cuja atuação é voltada para defesa da agricultura familiar. Deputado desde 2003, Assis do Couto concentra sua ação parlamentar na área de agricultura, pecuária, desenvolvimento rural e meio ambiente, o que identifica o perfil ideológico da emenda apresentada, buscando favorecer e qualificar as comunidades rurais.

Ainda em plenário, o Deputado Alex Canziani, PTB/PR, relator do PL na Comissão de Administração, Trabalho e Serviço Público, foi responsável pela apresentação e discussão do grupo de emendas de n.º 19 a 37, cujo parecer foi pela rejeição do grupo, seja porque elas aumentavam o custo da política sem informar previsão orçamentária para tal, seja por beneficiar uma categoria profissional específica ou por que a emenda já estaria contemplada pelo substitutivo, uma vez que várias emendas eram repetitivas. A rejeição das emendas foi acolhida pelos parlamentares no plenário em votação, exceto pelas Emendas n.º 26, 27, 28 e 37 tendo sido solicitado que fossem votadas em separado pelos seus propositores. Essas emendas são relativas a²²:

- Emenda n.º 26: trata do estímulo à expansão da oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação, proposto pelo Deputado Otávio Leite, PSDB/RJ e aprovada em plenário;

- Emenda n.º 27: dentre as três modalidades de cursos oferecidas pelo Pronatec (formação inicial e continuada, educação profissional técnica de nível médio e qualificação profissional), seria de competência do Ministério do Trabalho e Emprego (e não do Ministério da Educação) a oferta de cursos de qualificação profissional, proposto pelo Deputado Onix Lorenzoni, DEM-RS. Essa emenda foi rejeitada, permanecendo todas as modalidades de curso sendo ofertadas pelo MEC.

- Emenda n.º 28: destinar 30% de todos os recursos financeiros alocados para o Pronatec para oferta de vagas para as regiões norte e nordeste, proposta

²² BRASIL, 2011b

pela Deputada Dorinha Seabra, DEM-TO e aprovada após votação nominal eletrônica;

- Emenda n.º 37: determinar que o Poder Executivo defina critérios mínimos de qualidade para que as entidades privadas possam receber recursos financeiros do Pronatec, proposto pelos Deputados Carmen Zanotto, PPS/SC, OnixLorenzoni, DEM/RS e Rubens Bueno, PPS/PR, aprovada em plenário.

Nas tabelas seguintes, apresenta-se como essa votação ocorreu considerando a orientação das lideranças, e como estados e partidos votaram. Apenas o Governo, o PP e o PT orientaram suas bancadas a votar contra a emenda. A justificativa (apresentada pelo líder do Governo, Deputado Candido Vacarezza, PT-SP) seria a de que não haveria necessidade de direcionar parte dos recursos a uma determinada região, pois o próprio sistema se encarregaria de atender às regiões que necessitavam de mais cursos e que as regiões Sul e Sudeste já tinham um sistema consolidado que não exigiria demanda maior, o que, por consequência, destinaria naturalmente maiores recursos para regiões que mais precisavam. A tabela 14 demonstra que os deputados do PP e PT seguiram a orientação das lideranças em mais de 70%, votando contra a emenda.

Tabela 13 - Orientação das lideranças partidárias da votação da Emenda n.º 28.

| Lideranças | Orientação |
|-------------------------------|-------------------|
| DEM | Sim |
| PR/PTdoB/PRTB/PRP/PHS/PTC/PSL | Sim |
| PRB | Sim |
| PSC | Sim |
| PSOL | Sim |
| PV/PPS | Sim |
| Governo | Não |
| PP | Não |
| PT | Não |
| Minorias | Liberado |
| PDT | Liberado |
| PMDB | Liberado |
| PSB/PTB/PCdoB | Liberado |
| PSDB | Liberado |

Fonte: Proposição: PL Nº 1209/2011 - DVS - DEM - EMENDA Nº 28 - Nominal Eletrônica. Compilado pela autora²³.

²³Proposição: PL Nº 1209/2011 - DVS - DEM - EMENDA Nº 28 - Nominal Eletrônica. Compilado pela autora. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna>.

Tabela 14 - Composição partidária da votação da Emenda n.º 28.

| Partidos | Sim | % | Não | % | Total | % |
|-----------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|---------------|
| DEM | 29 | 90,63 | 3 | 9,38 | 32 | 100,00 |
| PCdoB | 1 | 9,09 | 10 | 90,91 | 11 | 100,00 |
| PDT | 11 | 52,38 | 10 | 47,62 | 21 | 100,00 |
| PHS | 1 | 100,00 | 0 | 0,00 | 1 | 100,00 |
| PMDB | 33 | 61,11 | 21 | 38,89 | 54 | 100,00 |
| PMN | 0 | 0,00 | 3 | 100,00 | 3 | 100,00 |
| PP | 8 | 27,59 | 21 | 72,41 | 29 | 100,00 |
| PPS | 8 | 80,00 | 2 | 20,00 | 10 | 100,00 |
| PR | 23 | 92,00 | 2 | 8,00 | 25 | 100,00 |
| PRB | 7 | 100,00 | 0 | 0,00 | 7 | 100,00 |
| PRP | 1 | 100,00 | 0 | 0,00 | 1 | 100,00 |
| PRTB | 0 | 0,00 | 1 | 100,00 | 1 | 100,00 |
| PSB | 7 | 31,82 | 15 | 68,18 | 22 | 100,00 |
| PSC | 10 | 83,33 | 2 | 16,67 | 12 | 100,00 |
| PSDB* | 21 | 58,33 | 15 | 41,67 | 36 | 100,00 |
| PSL | 1 | 50,00 | 1 | 50,00 | 2 | 100,00 |
| PSOL | 3 | 100,00 | 0 | 0,00 | 3 | 100,00 |
| PT | 16 | 23,19 | 53 | 76,81 | 69 | 100,00 |
| PTB | 7 | 43,75 | 9 | 56,25 | 16 | 100,00 |
| PTdoB | 2 | 100,00 | 0 | 0,00 | 2 | 100,00 |
| PV | 8 | 80,00 | 2 | 20,00 | 10 | 100,00 |
| Sem Partido** | 1 | 100,00 | 0 | 0,00 | 1 | 100,00 |
| Total* | 198 | 53,80 | 170 | 46,20 | 368 | 100,00 |

Fonte:Proposição: PL Nº 1209/2011 - DVS - DEM - EMENDA Nº 28 - Nominal Eletrônica. Compilado pela autora.²⁴

*Não foram computadas as duas abstenções do PSDB (PR e SP).

** Sem partido: Deputado Vinicius Gurgel, Amapá.

A tabela 15 a seguir apresenta como ocorreu a votação da Emenda n.º 28 considerando o voto por regiões geográficas. As regiões Norte e Nordeste apresentam praticamente o mesmo percentual de votos a favor da emenda (68,42% e 68,38%, respectivamente). Já as regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul votaram prioritariamente contra uma destinação diferenciada de recursos para as regiões Norte e Nordeste (53,57%, 51,18% e 72,41%, respectivamente).

<http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4740&tipo=partido>. Acesso em: 04 set. 2015.

²⁴Proposição: PL Nº 1209/2011 - DVS - DEM - EMENDA Nº 28 - Nominal Eletrônica. Compilado pela autora. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4740&tipo=partido> >. Acesso em: 04 set. 2015.

Tabela 15 - Composição regional da votação da Emenda nº 28

| Região | Sim | % | Não | % | Total | % |
|---------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|---------------|
| Centro-Oeste | 13 | 46,43 | 15 | 53,57 | 28 | 100,00 |
| Nordeste | 80 | 68,38 | 37 | 31,62 | 117 | 100,00 |
| Norte | 26 | 68,42 | 12 | 31,58 | 38 | 100,00 |
| Sudeste | 62 | 48,82 | 65 | 51,18 | 127 | 100,00 |
| Sul | 16 | 27,59 | 42 | 72,41 | 58 | 100,00 |
| Total* | 197 | 53,53 | 171 | 46,47 | 368 | 100,00 |

Fonte:Proposição: PL Nº 1209/2011 - DVS - DEM - EMENDA Nº 28

- Nominal Eletrônica. Compilado pela autora²⁵.

*Não foram computadas as duas abstenções do PSDB (PR e SP).

Verifica-se, portanto, que os parlamentares das regiões beneficiadas pela Emenda n.º 28 votaram em sua maioria atendendo aos interesses de suas localidades, ao destinar parcela maior de recursos para as regiões Norte e Nordeste. É relevante notar também o voto dos partidos que orientaram contra a emenda. Dos 29 deputados do PP que estavam presentes na votação, 8 votaram contra (27,59%), e destes, 5 eram das regiões Norte e Nordeste (17,24%). Dos 69 deputados do PT que votaram, 16 (23,19%) não seguiram a orientação da liderança, sendo estes 12 representantes da bancada do Norte e Nordeste (17,39% dos deputados petistas votantes), preferindo esses parlamentares votarem em desacordo com a liderança. No entanto, a soma desses votos (8+6=24) não seria suficiente para mudar o resultado da aprovação da emenda, caso a fidelidade partidária fosse absoluta.

Diante de tudo o que foi aqui exposto sobre o trabalho nas comissões e lembrando que o mandato de Dilma Rousseff (2011-2014) é formado por uma coligação partidária heterogênea que reúne partidos dos três polos do espectro político – esquerda, centro e direita – e composta por dez partidos (PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC e PTN), pudesse realizar algumas ponderações. Considera-se que a apresentação e discussão dessa política refletem o cenário político e econômico favoráveis daquele período onde o país ainda gozava de grande aporte financeiro para investimentos e da imagem positiva do país no cenário internacional e da econômica aquecida. Sobre a representação da coalizão governista, verificando a composição partidária nas comissões, constata-se que em

²⁵Proposição: PL Nº 1209/2011 - DVS - DEM - EMENDA Nº 28 - Nominal Eletrônica. Compilado pela autora. Disponível em:< <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4740&tipo=partido>>. Acesso em: 04 set. 2015.

cada comissão no mínimo a metade dos partidos que a compõem fazem parte da coligação governista, o que possibilitaria ao Executivo induzir a cooperação para aprovação de sua agenda ante o Legislativo.

Considerando a teoria informacional e a importância da figura do relator, a pesquisa identificou que, das quatro Comissões, dois relatores não possuíam histórico de atuação parlamentar, estando em suas primeiras legislaturas (Jorginho Melo, PR-SC, da Comissão de Constituição e Justiça e Junior Coimbra, PMDB-TO, da Comissão de Tributação e Finanças). Isso pode indicar que os deputados foram escolhidos por critérios partidários não por sua expertise no tema. Já os relatores Alex Canziani, PTB-PR e Antonio Carlos Biffi, PT-MS, possuíam maior especialização devido ao tempo de legislatura e pela centralização de suas ações parlamentares na área educacional. Isso pode indicar que a escolha desses dois parlamentares para relatoria foi motivada principalmente por critérios informacionais em relação a critérios partidários.

As apreensões e críticas quanto a determinados pontos apresentados pelos parlamentares reforçadas no decorrer das sessões não resultaram em votação desfavorável. Com base nos dados apresentados sobre a votação do projeto de lei (orientação do voto pelas lideranças) e principalmente na votação da Emenda n.º 28 (votação por partido e por região geográfica) só se pode imaginar que o peso da coalizão governista predominou sobre a aprovação da política, tanto devido ao pedido de urgência, a designação dos relatores e a orientação das lideranças. Quanto aos quatro relatores designados em cada comissão apenas um não faz parte da coalizão do governo (Deputado Alex Canziani, PTB-PR), o que não resulta em parecer desfavorável à matéria na Comissão de Administração, Trabalho e Serviço Público. Considerando que uma das emendas aprovadas destina 30% dos recursos do programa para as regiões Norte e Nordeste, verificou-se que a predominância de deputados da região Nordeste em três das quatro comissões (Constituição e Justiça, Administração, Trabalho e Serviço Público e Educação e Cultural, conforme tabelas anteriores). Acredita-se que isso também possa ter influenciado na decisão sobre o projeto, pois seria uma oportunidade dos parlamentares de atenderem uma demanda de seus redutos eleitorais.

Da crítica que os parlamentares fizeram quanto a desarticulação do PL em relação ao PNE, podemos verificar com a confrontação do PL e das metas 10 e

11 do PNE para a educação profissional e tecnológica que as duas políticas estão articuladas. O PL fornece, de fato, meios para cumprimento das metas propostas pelo PNE, ao passo que esta não indica os meios necessários para o alcance das metas.

A oposição não teve como fazer frente ao cenário favorável à política. A maior voz contra o projeto e suas deficiências o Deputado Ivan Valente, tentou obstruir a matéria em comissão e em plenário, sem sucesso. O único apoio ao deputado do PSOL foi do Deputado Paulo Rubem Santiago, PDT-PE, durante os trabalhos na Comissão de Educação e Cultura, que, apesar de afirmar o mérito da política, questionou também a sua alegada falta de articulação com o PNE, se opôs à transferência de recursos para instituições privadas e solicitou maior debate sobre o Pronatec. A própria orientação das lideranças para a aprovação do projeto significaria não apenas concordância com a política pública em si, mas a lealdade ao bloco partidário governista. Alguns pontos da oposição à política feitos pelo Deputado Ivan Valente remetem à ideia da deficiência formativa que justificaria a aprovação do PL, criticando, assim como Teixeira (2006) de que o desenvolvimento econômico do país estaria diretamente (e unicamente) ligado ao déficit educacional, e desconsiderando outros elementos estruturais que afetam esse desenvolvimento.

As emendas aprovadas alteraram significativamente o projeto de lei, ampliando o público-alvo (agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas e pescadores, pessoas com deficiência), ampliando a oferta de vagas (ensino à distância) e priorizando expansão do ensino profissional às regiões Norte e Nordeste, historicamente deficitário.

V CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise do conteúdo dos documentos e fontes relativos à submissão do PL do Pronatec na Câmara dos Deputados foi possível verificar o processo legislativo para aprovação de um projeto de lei ordinária, especificamente que trata da implantação de uma política pública na área de Educação Profissional e Tecnológica no Brasil. Considerando que à época o Executivo gozava de uma ampla coalizão política, formada por partidos de diferentes orientações (centro, esquerda e direita), arregimentando para si, portanto, grande apoio político para executar uma agenda que atendesse a seus interesses, bem como aos membros do Poder Legislativo, a aprovação do Pronatec não apresentou grande oposição, apesar de alguns parlamentares identificarem que a proposta merecia maior amadurecimento. De fato, na aprovação da Lei do Pronatec verificou-se um congresso cooperativo, que trabalhou juntamente com o Executivo para aprovar a proposta. Outro ponto importante que foi verificado é que a preponderância do Executivo, conforme teorizado por Pereira e Mueller (2000) pode ser verificada tanto no envio da matéria com urgência, quanto na orientação do governo na votação.

Já a função reativa do Poder Legislativo, isto é, da centralização de suas funções em negociação e articulação (MEZEY, 1983), pode ser verificada no trabalho das comissões e seu esforço em construir um substitutivo que definisse melhor alguns tópicos da política. O estudo da aprovação da Lei na Câmara dos Deputados demonstrou que o Poder Legislativo, mesmo com seu caráter reativo, não se valeu apenas da *expertise* do Poder Executivo para aprovar a política. Foram realizadas audiências públicas em algumas capitais para debater a proposta e foram realizadas parcerias com Ministério da Educação e Ministério do Trabalho e Emprego para se utilizar do seu corpo técnico como meio de fortalecer a análise ao projeto. É verificado também que a escolha do relator da Comissão de Educação e Cultura – principal comissão para análise da matéria – considerou aspectos informacionais ao escolher deputado com experiência em matéria educacional e anterioridade legislativa.

Seguindo a literatura sobre presidencialismo de coalizão e processo legislativo, a pesquisa demonstrou que a aprovação do PL pelos deputados obedeceu a orientação das lideranças partidárias (SANTOS, 2011; ALMEIDA, 2015;

AMARAL, 2009; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006) e obtendo apenas um voto contrário (PSOL). Considerando o próprio tema do PL em questão, que trata de uma ampliação e unificação nacional das políticas para educação profissional e tecnológica e seu provável impacto para o desenvolvimento econômico e social do país, mesmo os partidos de oposição e os que não faziam parte da coalizão partidária se manifestaram favoráveis à política, inclusive sendo responsáveis pelas três emendas aprovadas em Plenário, relativas à expansão de oferta de vagas para pessoas com deficiência (PSDB), destinação de 30% dos recursos financeiros para regiões Norte e Nordeste (DEM) e a fixação pelo MEC de critérios mínimos de qualidade de cursos ofertados por entidades privadas (PPS e DEM). Essas emendas contribuíram significativamente para o aprimoramento da política, definindo mesmo a expansão da oferta de vagas à qual a proposta inicial se comprometia.

Pela análise do conteúdo dos documentos utilizados, ou pelos áudios das sessões das comissões e do Plenário, não foi possível inferir que no processo de aprovação do Pronatec foi utilizado diretamente algum mecanismo de patronagem, isto é, que o Executivo tenha concedido algum cargo burocrático ou ministerial para que a lei fosse aprovada. Mesmo assim é possível verificar a presença de parlamentares pertencentes à coalizão partidária ocupando postos importantes nas comissões às quais o projeto de lei se relaciona, seja como presidente de comissão, seja como relator da matéria. É possível identificar também uma disciplina partidária consistente, tanto na votação da matéria quanto na votação da emenda que exigiu votação nominal eletrônica.

No contexto das políticas de educação profissional e tecnologia, observa-se que o Pronatec é elaborado sob a alegação de que não viria a romper com a estrutura até então existente, mas como um desdobramento da transformação da política de EPT ao longo do tempo. O Programa propõe unificar as ações e instituições e dar maior controle da União quanto aos cursos ofertados e recursos, garantindo seu funcionamento, bem como garantir que a política para educação profissional e tecnológica esteja alinhada a um projeto nacional a partir da LDB e do PNE. A proposta do programa reforça o alinhamento da educação profissional com as demandas do mercado e garantiria à população cidadania a partir da formação para o trabalho. Criado num ambiente econômico favorável, inicialmente o Programa teve uma oferta maciça de vagas (conforme demonstrado na Tabela 3), alcançando

em 2014 o total de 3.000.579 vagas ofertadas. Porém, conforme a crise financeira foi agravada, imediatamente houve redução de recursos e vagas, chegando a 1.146.872 em 2015. Pesquisas futuras podem investigar o amadurecimento dessa política pública, se ela conseguirá atingir sua proposta e como ela se desenvolverá considerando contexto político futuro, inclusive buscando estabelecer alguma relação entre a oferta de cursos e a absorção pelo mercado de trabalho, o que não foi possível estabelecer devido à indisponibilidade de dados.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, A. Processo legislativo: mudanças recentes e desafios. **Boletim de Análise Político Institucional**, n. 7, jan./jun. de 2015. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI_n7_processo.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2016.

AMARAL, A. R. V. P. **O Parlamento brasileiro**: processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. 2009. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6504>>. Acesso em: 14 nov.2016.

AZEVEDO, L. A.; SHIROMA, E. O.; COAN, M. As políticas públicas para educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem? **Boletim Técnico do SENAC**, v. 38, p. 27-40, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/centenario/historico_educacao_profissional.pdf>. Acesso em: 04 maio 2016.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1979.

BAUER, M. W. Análise de conteúdo clássica: uma revisão. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som**: um manual prático, v. 3, p. 189-217, 2002.

BONETI, L. W. **Políticas públicas por dentro**. 2. ed. Ed. Unijuí, 2007, 96 p.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento interno da Câmara dos Deputados**. 15. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015.

BRASIL. Lei n.º 12.153, de 26 de outubro de 2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec**. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12513.htm>. Disponível em: 19 mar. 2017.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 1.209/2011. **Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)**; Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6C26082052174EE9060E4535A66A5DC3.proposicoesWebExterno2?codteor=864726&filenome=PL+1209/2011>. Acesso em: 18 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Políticas Públicas para Educação Profissional e Tecnológica (EPT) no Brasil**. Brasília, 2004. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf/p_publicas.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2015.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Pronatec de Cursos FIC**. 2013. Disponível em: <http://pronatec.mec.gov.br/fic/pdf/2013_guia_cursosfic_port_899.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2017.

BRASIL. Ministério da Educação. **Catálogo Nacional de Cursos Técnicos**. 3ª Edição. 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41271-cnct-3-edicao-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso em 16 mar. 2017.

BRASIL Ministério da Educação. **Centenário da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica**. 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/> Acesso em: 21abr. 2016.

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

CAPELLA, A. C. N. **Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas**. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES E. (Org). Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p.87-124.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C. **Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional**. Brasília: IPEA, 2014. 63 p.

CENTRO DE POLÍTICA E ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO (São Paulo). FGV. EAESP. EESP. **Como Dilma gerencia a coalizão partidária?** 2013. Disponível em: <<http://cepesp.fgv.br/pt-br/node/493>>. Acesso em: 25 fev. 2017.

COX, G. W.; MORGENSTERN, S. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. **Comparative Politics**, v. 33, n. 2, p. 171-189, 2001.

DAGNINO, Renato et al. Metodologia de análise de políticas públicas. **Campinas: Grupo de Análise de Políticas de Inovação, Universidade Estadual de Campinas, 2002.**

DEITOS, R. A.; LARA, A.; BARROS, M. A. R. A. Educação profissional no Brasil: motivos socioeconômicos e ideológicos da política educacional. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 64, p. 165-188, 2016.

DESLAURIERS, J-P.; KÉRISIT, M. O delineamento de pesquisa qualitativa. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: **Vozes**, p. 127-153, 2008.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio A. Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (Org). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

FLEURY, S. Modalidades e procedimentos de votação nas modernas casas legislativas. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Ed.). **Reforma política no Brasil**. Editora UFMG, 2006. p. 175-179.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**: Brasília, IPEA, n. 21, 2009.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de administração de empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

INÁCIO, M. Poderes de agenda do Presidente. In: AVRITZER, L.; ANASTÁSIA, F. (Org). **Reforma política no Brasil**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 170-174.

LIMONGI, F. Estudos legislativos. In: MARTINS, C. B.; LESSA, R.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Ciência política**. São Paulo: ANPOCS Instituto Ciência Hoje: Discurso Editorial; Barcarola, 2010.

MAINWARING, S. **Presidentialism and democracy in Latin America**. Cambridge University Press, 1997.

MELO, C. R. Sistema partidário, presidencialismo e reforma política no Brasil. In: SOARES, G. A. D.; RENNÓ, L. R. (Org). **Reforma política: lições da história recente**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 157-175.

MEZEY, M. L. The functions of legislatures in the third world. **Legislative Studies Quarterly**, v. 8, n. 4, p. 511-550, Nov., 1983.

MORAES, M. C. M. de. A atuação da Comissão Permanente de Educação da Câmara de Deputados no Brasil no governo Lula 2003-2011. In: **ENCUENTRO DE LATINOAMERICANISTAS ESPAÑOLES**, 15, 2012, Madri. Trama editorial; CEEIB, pp.392-397, 2013. Disponível em: <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00874151/document>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

MORGENSTERN, S.; NACIF, B.; **Legislative politics in Latin America**. Cambridge University Press, 2002.

MULLER, G. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 371-394, abr./jun. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152582005000200005>. Acesso em: 05 jul. 2016.

ORTIGARA, C.; GANZELI, P. Regulação nas políticas para a educação profissional nos governos FHC e Lula: trabalho e cidadania. **SIMPOSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO**, 25, 2011. São Paulo: ANPAE, 2011. Disponível

em:<<http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompleto/c omunicacoesRelatos/0109.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

PEREIRA, C.; MUELLER, B. Uma teoria da preponderância do poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

REICH, G. Executive decree authority in Brazil: How reactive legislators influence policy. **Legislative Studies Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 5-31, 2002.

ROCHA, Marta Mendes da; BARBOSA, Cássio Felipe. Regras, incentivos e comportamento: as comissões parlamentares nos países do Cone Sul. **Revista de Sociologia e Política**, v. 16, p. 93-104, 2008. Disponível em: <<http://search.proquest.com/openview/40db153c55ba67b80b381b5f04a17c8c>>.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Governança, democracia e política de educação e formação profissional no Brasil: do Senai ao Pronatec. **Revista Ensino Superior UNICAMP**, v. 6, n. 16, p. 1-18, 2015. Disponível em: <<https://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/governanca-democracia-e-politica-de-educacao-e-formacao-profissional-no-brasil-do-senai-ao-pronatec>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

RODRIGUES, R. de O.; SANTOS, M. I. dos. Relações entre o público e o privado na educação profissional e tecnológica: alguns elementos para a análise do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). **Tear: Revista de Educação, Ciência e Tecnologia**, v. 1, n. 2, 2012. Disponível em: <<https://periodicos.ifrs.edu.br/index.php/tear/article/view/1745>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

RUBIATTI, B. de C. **Sistemas bicamerais na América Latina: Argentina, Brasil e México**. 2014. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP. 2014. Disponível em:<<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=000926505>>. Acesso em: 10 set.2016.

SANTOS, C. D. de M. O poder conclusivo das comissões da Câmara dos Deputados na 52ª legislatura. **E-Legis**, n. 01, p. 37-41, 2. 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1841>>. Acesso em: 06 jul. 2016.

SANTOS, F. G. M.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.

SANTOS, F. G. M. **O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, F. G. M. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **Dados**, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788>>. Acesso em: 08 ago. 2016.

SOUZA, Celina et al. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 25 mar. 2017.

TEIXEIRA, A. M. F. A cigarra e a formiga: qualificação e competência – um balanço crítico. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. São Paulo, n. 61, p. 53-69, 2006. Disponível em: <<http://www.anpocs.com/index.php/universo/acervo/biblioteca/periodicos/bib/bib-61/583-a-cigarra-e-a-formiga-qualificacao-e-competencia-um-balanco-critico/file>>. Acesso em: 18 mar. 2017.

TEIXEIRA, E. S.; BERNARTT, M. de L.; TRINDADE, G. A. Estudos sobre Pedagogia da Alternância no Brasil: revisão de literatura e perspectivas para a pesquisa. **Educação e Pesquisa**, v. 34, n. 2, p. 227-242, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v34n2/02.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2017.