

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ
UNOCHAPECO
Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* Políticas Sociais e Dinâmicas
Regionais

Andréia Casagrande Begnini

**UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC (BOLSA- FORMAÇÃO
TRABALHADOR) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ/SC – 2011-
2014.**

Chapecó - SC, Mar. de 2016.

ANDRÉIA CASAGRANDE BEGNINI

**UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO NA
IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC (BOLSA-FORMAÇÃO
TRABALHADOR) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ/SC - 2011-
2014**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária Regional de Chapecó como requisito obrigatório para a obtenção do Título de Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais.

Linha de Pesquisa: Problemáticas Regionais e Políticas Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Dr^a. Myriam Aldana Vargas Santin

Co-orientador: Prof. Dr. Cláudio Machado Maia.

Chapecó - SC, Mar. de 2016.

Joseana Foresti

B416u Begnini, Andréia Casagrande
Uma análise dos processos de gestão na implementação
do PRONATEC (Bolsa-Formação Trabalhador) no Município de
Chapecó/SC -2011- 2014 / Andréia Casagrande Begnini.--
2016.

177 p.: il.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas
Regionais) - Universidade Comunitária da Região de
Chapecó, 2016

Inclui bibliografias

1. Política pública. 2. Educação e estado. 3. Ensino
profissional. I. Aldana, Myriam. II. Maia, Claudio Machado.
III. Título.

CDD: ed. 21 -- 379


UNOCHAPECÓ

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ
Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais

**UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO NA IMPLEMENTAÇÃO
DO PRONATEC (BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR)
NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ/SC – 2011-2014**

Andréia Casagrande Begnini

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do grau de
Mestre em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais
sendo aprovado em sua forma final.



Prof. Myriam Aldana Vargas Santin, Dra. em Ciências Humanas
Orientadora



Prof. Cláudio Machado Maia, Dr. em Desenvolvimento Rural
Coorientador

BANCA EXAMINADORA



Prof. Vicente de Paula Almeida Junior, Dr. em Educação



Prof. Márcia Luiza Pit Dal Magro, Dra. em Psicologia

Chapecó, 22 de fevereiro de 2016.

Dedico essa dissertação a todas as pessoas
contribuíram com minha caminhada pessoal e
acadêmica.

AGRADECIMENTOS

Início meu agradecimento a Deus pelo dom da vida e por ter colocado em meu caminho pessoas tão especiais que me fortalecem a cada dia.

Agradeço aos meus pais, Atilio e Lorena Casagrande que com simplicidade souberam repassar valores fundamentais, como o caráter, honestidade e perseverança. A minha irmã Jaqueline que me ensinou a alegria de poder partilhar e aproveitar todos os momentos.

Sou imensamente grata ao meu esposo Sérgio Begnini, pessoa maravilhosa com quem posso contar em todos os momentos, me ampara, me apoia e é um exemplo de dedicação, organização e compreensão.

Aos meus orientadores Myriam Aldana Vargas Santin e Cláudio Machado Maia, queridos mestres que dedicaram seu tempo e não mediram esforço na construção desse estudo.

Aos membros da banca de qualificação e da banca de defesa, Vicente de Paula Almeida Junior, Marcia Luiza Pit pela disponibilidade e valiosas contribuições.

A todos os professores (as) do Mestrado “Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais” que me auxiliaram na construção do conhecimento. Bem como, a Luciana secretária do mestrado e demais colaboradores da Unochapecó.

A todos (as) colegas de mestrado, pela partilha de experiências.

À Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares – ITCP/Unochapecó, onde tive a oportunidade de atuar como bolsista e aprender.

À Secretaria de Estado de Educação de Santa Catarina, que por meio do programa de bolsas UNIEDU contribuir com recursos financeiros para a realização da pesquisa de mestrado.

À Secretaria de Assistência Social de Chapecó - SEASC, ao Sistema Nacional de Empregos – SINE Posto Chapecó, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – SENAC Chapecó, ao Instituto Federal de Santa Catarina – Campus Chapecó, ao Serviço Nacional de Aprendizagem no Transporte – SENAT Chapecó, ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial – SENAI Chapecó e seus gestores que colaboraram com os dados e entrevistas para a dissertação.

Ao Ministério da Educação que disponibilizou dados referentes ao PRONATEC.

Por fim a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para a conclusão dessa importante etapa.

É bom caminhar...

Caminhar é expressão tão profunda e tão bela que não se aplica apenas à marcha que nossos pés realizam. [...] Caminhar é sinônimo de não parar, não se acomodar, avançar, progredir... Caminhar na fé, na esperança e no amor. Caminhar na compreensão humana.

(Dom Hélder Câmara)

BEGNINI, Casagrande Andréia. **Uma análise dos processos de gestão na implementação do PRONATEC (Bolsa-Formação Trabalhador) no Município de Chapecó/SC -2011- 2014.** 2016. 177 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais – Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, Chapecó, Santa Catarina.

RESUMO

Nesse estudo o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC está sendo compreendido como uma política pública e como tal deve refletir os interesses da sociedade. A análise das políticas públicas é uma forma de monitoramento social das ações do governo. Todavia, por tratar-se de um programa que envolve as instâncias Federal, Estadual e Municipal, com a participação de instituições públicas e privadas na execução das ações, torna-se um espaço de negociação e coalizão de interesses, pressupondo a articulação e o planejamento para alcançar as metas estabelecidas. O objetivo do estudo é realizar uma análise dos processos de gestão na implementação do PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó/SC de 2011 a 2014. Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, possibilitando entender os significados para os sujeitos pesquisados e efetuar o tratamento dos resultados. Foi realizada pesquisa documental com a coleta de dados e entrevista a fim de atender os objetivos da pesquisa. Em Chapecó, a modalidade Bolsa-Formação Trabalhador teve quatro instituições ofertantes e duas demandantes, sendo essas as responsáveis pela gestão e implementação do PRONATEC. Do ano de 2011 a 2014 Chapecó ofertou cento e quarenta e cinco cursos, com pré-matrícula de quatro mil e vinte beneficiários. Foram ainda efetuadas duas mil seiscentas e noventa e sete matrículas, sendo que, mil novecentos e setenta e dois matriculados concluíram os cursos iniciados. Destaca-se como os principais entraves identificados nos processos de gestão: as dificuldades de aprendizagem apresentadas pelos beneficiários que em sua maioria estavam muito tempo afastados da sala de aula; as dificuldades de compreensão e aceitação da condicionalidade dos beneficiários do seguro desemprego; e a falta de informações pontuais sobre os processos para gestão do programa. Bem como a falta de capacitação dos implementadores, a falta de diálogo com os formuladores da política pública, as constantes alterações das normativas e a descontinuidade ou instabilidade do PRONATEC. Como

acertos foram identificados o aumento da oferta de cursos de qualificação profissional, o retorno à sala de aula, a possibilidade de realização profissional e mudança para outra área de atuação.

PALAVRAS-CHAVE: PRONATEC, Políticas Públicas, Implementação.

BEGNINI, Casagrande Andréia. **An analysis of the management processes in the implementation of PRONATEC (Bolsa-Formação Trabalhador) in the city of Chapecó/SC – 2011-2014.** 2016. 177 f. Dissertation (master's degree) – Postgraduate program in Social politics and regional dynamics – Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, Chapecó, Santa Catarina.

ABSTRACT

In this study the program “Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC” is being acknowledged as a form of public policy, and as so it must reflect the interests of society. The analysis of public policies is a form of social monitoring of the actions of the government. However, being a program that involves the federal, state, and municipal stances, with participation of public and private institutions in the execution of the plans, it becomes a space for negotiation and coalition of interests, presupposing the articulation and the planning to reach the established goals. The objective of this study is to make an analysis of the management processes in the implementation of PRONATEC in the course “Bolsa-Formação Trabalhador” in the city of Chapecó/SC from 2011 until 2014. It is a study with qualitative approach, allowing the comprehension of senses and significances of the subjects researched and treatment of the results. In addition, documental survey and data collection were made in order to trace the profile of the program's beneficiaries. In Chapecó the modality, “Bolsa-Formação Trabalhador” had four offering institutions, and two requesting, being the last ones the responsible for the management and implementation of PRONATEC. From 2011 until 2014, were offered a hundred and forty-five (145) courses, with subscription of twenty-six hundred and ninety-seven (2697) students, from whose, nineteen hundred and seventy-two (1972) concluded the course. The main obstacles identified in the management processes were: the learning difficulties shown by the beneficiaries, that have been, in most of the cases, away from any form of formal study for quite a long time; the incomprehension and unacceptance of the beneficiaries from the unemployment compensation program; and the lack of up-to-date information about the program. It's also highlighted the lack of capacitation of the implementers, the lack of communication with the creators of the public policy, the frequent alterations of the program's normatives and the lack of continuity and stability of PRONATEC. The successes were the growth of the offering

of professional qualification courses and the of change to other practice area.

KEYWORDS: PRONATEC, Public Policies, implementation

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|-----|
| Quadro 1 - Ciclo de políticas públicas | 48 |
| Quadro 2 - Programas de transferência de renda no Brasil | 64 |
| Quadro 3 - Principais atribuições no pronatec bolsa-formação trabalhador..... | 81 |
| Quadro 4 - Perfil dos matriculados nos cursos PRONATEC/BSM de janeiro 2012 a junho de 2014 no Brasil..... | 91 |
| Quadro 5 - Cursos ofertados no período de 2012 a 2014 no município de Chapecó..... | 112 |
| Quadro 6 - Perfil dos pré-matriculados pela SEASC nos cursos PRONATEC bolsa-formação trabalhador em Chapecó..... | 116 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Organograma plano Brasil sem miséria..... | 74 |
| Figura 2 - Resumo das etapas de implementação do PRONATEC bolsa- formação trabalhador..... | 83 |
| Figura 3 - Transferências anuais aos parceiros ofertantes, 2011 a maio de 2014..... | 88 |
| Figura 4 - Evolução anual do número absoluto de beneficiários do PRONATEC bolsa-formação, distribuídos por rede de ensino ofertante, 2011 a maio de 2014. | 90 |
| Figura 5 - Resoluções FNDE _ fluxograma das alterações | 94 |

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Aspectos demográficos, econômicos e sociais de Chapecó 105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS Trabalho - Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BPC - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social
BSM - Brasil Sem Miséria
CF - Constituição Federal
CGU - Controladoria Geral da União
CPF – Cadastro de Pessoa Física
CRAs – Centro de Referência e Assistência Social
CTPS – Carteira de Trabalho e Previdência Social
EES – Empreendimento Econômico Solidário
e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador
FIC - Formação Inicial e Continuada
FIES - Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFSC - Instituto Federal de Santa Catarina
IGD – Índice de Gestão Descentralizada
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MCid - Ministério das Cidades
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MEC - Ministério da Educação
MEI - Microempreendedor Individual
MF - Ministério da Fazenda
MI - Ministério da Integração Nacional
MMA – Movimento de Mulheres Agricultoras
MPOG - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS - Ministério da Saúde
MST - Movimento dos Sem Terra
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
NIS – Número de Identificação Social
ONG - Organização Não Governamental

PEA – População Economicamente Ativa
PIB - Produto Interno Bruto
PNAD - Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
PRONATEC - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
RAIS - Relação Anual de Informações Sociais
SEASC - Secretaria de Assistência Social de Chapecó
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio à Pequena e Média Empresa
SENAC - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SENAT - Serviço Nacional do Transporte
SESC – Serviço Social do Comércio
SESI – Serviço Social da Indústria
SETEC - Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SIES – Sistema Nacional de Economia Solidária
SINE - Sistema Nacional de Emprego
SISTEC - Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SISUTEC – Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica
SNA - Serviço Nacional de Aprendizagem
SUAS - Sistema Único de Assistência Social
UNOCHAPECÓ – Universidade Comunitária Regional de Chapecó
VAB – Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| 1 INTRODUÇÃO | 27 |
| 2 POLÍTICA PÚBLICA: PRONATEC | 35 |
| 2.1 Algumas Abordagens Teóricas Sobre Política Pública | 35 |
| 2.1.1 <i>Análise da Política Pública.....</i> | <i>41</i> |
| 2.1.2 <i>O Ciclo das Políticas Públicas.....</i> | <i>46</i> |
| 2.1.3 <i>Implementação das Políticas Públicas.....</i> | <i>51</i> |
| 2.2 Contexto do Pronatec como política pública no Brasil | 56 |
| 2.2.1 <i>Desigualdade social no Brasil</i> | <i>59</i> |
| 2.3 Plano Brasil sem miséria..... | 71 |
| 2.4 Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego | 76 |
| 2.4.1 <i>Modalidade Bolsa-Formação Trabalhador</i> | <i>78</i> |
| 2.4.2 <i>Trabalhador Resultados do PRONATEC no Brasil de 2011 a 2014.....</i> | <i>87</i> |
| 3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS | 96 |
| 3.1 Caracterização da pesquisa | 97 |
| 3.1.1 <i>Sujeitos da pesquisa</i> | <i>97</i> |
| 3.1.2 <i>Entrevistas.....</i> | <i>98</i> |
| 3.1.3 <i>Levantamento documental.....</i> | <i>99</i> |
| 3.1.4 <i>Análise dos dados.....</i> | <i>99</i> |
| 4 PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR EM..... | 101 |
| CHAPECÓ..... | 101 |
| 4.1 Aspectos da dinâmica demográfica, social e econômica do município..... | 105 |
| 4.1.1 <i>O Perfil dos beneficiários pré-matriculados pela SEASC no PRONATEC Bolsa-Formação trabalhador no Município de Chapecó – 2011 a 2014.....</i> | <i>109</i> |
| 5 ENTRAVES E ACERTOS NA IMPLEMENTAÇÃO..... | 120 |
| 5.1 Beneficiários..... | 120 |
| 5.2 Gestão | 131 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS | 143 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 150 |
| APÊNDICE A – ROTEIRO PARA AUXILIAR NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS..... | 162 |
| APÊNDICE B – ROTEIRO PARA AUXILIAR NA COLETA DE DADOS PARA TRAÇAR O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS | 164 |
| ANEXO A – DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA DA INSTITUIÇÃO ENVOLVIDA | 165 |
| ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO | 166 |

| | |
|--|------------|
| ANEXO C – TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE IMAGEM E VOZ | 168 |
| ANEXO D – DADOS DO PERFIL DOS PRÉ-MATRICULADOS PELA SEASC | 169 |
| ANEXO E – PARECER DO CEP | 173 |

1 INTRODUÇÃO

Essa dissertação trata de uma análise da gestão na implementação da política pública do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó/SC de 2011 a 2014. Essa política pública foi concebida pelo Governo Federal, visando a qualificação profissional, a inclusão produtiva, sendo articulada e desenvolvida por diversos atores em nível Federal, Estadual e especialmente Municipal.

A dissertação analisa os entraves e acertos que ocorreram na gestão durante o processo de implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó, permitindo que, através do reconhecimento dos processos implementados, seja possível propor modificações que visem auxiliar na efetividade e continuidade do mesmo.

Instituído pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Foi criado com a finalidade principal de proporcionar maior oferta de educação profissional e tecnológica, através de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira. Prioritariamente o PRONATEC deve atender os estudantes da rede pública ou de instituições privadas na condição de bolsistas integrais, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e trabalhadores que buscam qualificação profissional (BRASIL, 2011a).

Entre os trabalhadores compreendidos pelo programa destaca-se a inclusão dos agricultores familiares, silvicultores, aquicultores, extrativistas, pescadores, povos indígenas, comunidades quilombolas, bem como adolescentes e jovens que cumprem medidas socioeducativas. Ainda está previsto o incentivo à participação das mulheres que são responsáveis pela unidade familiar (BRASIL, 2011a). Voltado para a formação profissional e inclusão produtiva, o PRONATEC é um dos programas do Plano Brasil Sem Miséria (BSM).

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado em 2 junho de 2011 por meio do Decreto nº 7.492, destinado à população em situação vulnerável. É identificado como uma ferramenta para superação da extrema pobreza no país. Inicialmente o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) compreendia como pessoas em situação de extrema pobreza, aquelas que possuíam renda familiar *per capita* mensal de até R\$ 70,00, posteriormente alterado para R\$ 77,00, por meio do Decreto nº 8.232 de

2014. Os dados nacionais apontam que em 2010, cerca de 16,2 milhões de pessoas encontravam-se na condição de extrema pobreza (BRASIL, 2014b).

Além da insuficiência de renda, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) parte da concepção de que a pobreza pode manifestar-se de diversas formas como, insegurança alimentar e nutricional, baixa escolaridade, pouca qualificação profissional, falta de inserção no mundo do trabalho, falta de acesso à saúde, à moradia, e à energia elétrica, entre outros. Como forma de execução do BSM e dos seus programas, o mesmo organiza-se em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (MDS, 2015a).

No primeiro eixo, garantia de renda, estão incluídos o Programa Bolsa Família, que é um programa de transferência direta de renda para famílias que se encontram em situação de pobreza e de extrema pobreza, e o Programa Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC), que se refere ao pagamento de um salário-mínimo mensal à pessoas com 65 anos de idade ou mais e também as pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente (MDS, 2015a).

O segundo eixo, acesso a serviços públicos, inclui programas na área da educação (Brasil Alfabetizado, Mais Educação), na área da saúde (Unidades Básicas de Saúde, Brasil Sorridente, Saúde da Família, Olhar Brasil, Distribuição de Medicamentos, Saúde na Escola, Rede Cegonha), na área da assistência social e da segurança alimentar (MDS, 2015a).

O terceiro eixo, que trata da inclusão produtiva prevê ações para a inclusão rural e para a inclusão urbana. Na inclusão produtiva rural estabelece ações de assistência técnica, de fomento de sementes e o Programa Água para todos. Para a inclusão urbana visa a inserção no mercado de trabalho por meio do emprego formal, do empreendedorismo individual, Microempreendedor Individual (MEI), dos Empreendimentos da Economia Solidária e da promoção de cooperativas de catadores (MDS, 2015a).

O eixo inclusão produtiva urbana é essencial para este estudo, uma vez que contempla o PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador.

O PRONATEC desenvolve as ações em duas modalidades de Bolsa-Formação. A Bolsa-Formação Estudante, que é a oferta de cursos técnicos para estudantes das redes públicas e a Bolsa-Formação Trabalhador, que trata dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) para beneficiários do seguro-desemprego, dos programas de

inclusão produtiva do Governo Federal e população em geral (BRASIL, 2011b).

Essa dissertação estuda o PRONATEC, enquanto modalidade Bolsa-Formação Trabalhador. Nesse âmbito, o programa dispõe de cursos Formação Inicial e Continuada (FIC), com duração mínima de 160 horas, ofertados de forma totalmente gratuita aos beneficiários que além do curso recebem assistência estudantil.

Os cursos Formação Inicial e Continuada (FIC) são adaptados às pessoas com baixa escolaridade, estimulando o retorno à sala de aula e a continuidade dos estudos. A oferta ocorre por instituições de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) que contempla o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), bem como pela oferta dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSC), e as Redes Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2014b).

O MEC direciona e organiza os cursos com base no guia do PRONATEC para cursos FIC. Esse guia está na 3ª edição, sendo atualizado para consolidar e aproximar a realidade dos municípios, do mercado de trabalho e da educação profissional. O primeiro guia contava com 518 opções de cursos distribuídas em 13 eixos tecnológicos. A 3ª edição possui 644 opções de cursos e 12 eixos tecnológicos.

A escolha dos cursos a serem ofertados parte do município como demandante, em conjunto com instituições de ensino ofertantes, com o Governo do Estado, as secretarias municipais e estaduais de planejamento e desenvolvimento, o Sistema Nacional de Emprego (SINE), os empresários, os sindicatos, entre outros. Os critérios a serem considerados para a escolha dos cursos são: as demandas de trabalho local e o perfil socioeconômico da população a ser beneficiada (BRASIL, 2014b).

O Plano Brasil Sem Miséria prevê a mobilização da estrutura do Governo Federal, dos Estados e Municípios, ou seja, ações a serem realizadas de forma intersetorial em regime de colaboração, uma vez que “A superação da pobreza requer do BSM uma articulação de diferentes programas e ações de diversos ministérios e órgãos públicos, além da cooperação de Estados, Municípios e sociedade civil (BRASIL, 2014b, p.3)”.

Art. 3º O Pronatec cumprirá suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos desta Lei (BRASIL, 2011a, p.3).

A gestão em regime de colaboração visa à aproximação entre União, Estados e Municípios na adesão aos programas, planos e ações. Requer também um planejamento de execução adequado com as necessidades da população e a realidade local.

O regime de colaboração entre as diversas instâncias governamentais e os demais atores envolvidos, desafia a gestão a manter um bom nível de articulação em torno dos objetivos e uma comunicação voltada para o cumprimento das finalidades do programa. O principal foco está em encontrar alternativas para superar a extrema pobreza e criar espaços para a inclusão dos indivíduos na vida social, política e econômica.

Para a implementação do PRONATEC, na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador o município é principal gestor. Carvalho (2014) destaca que os municípios têm assumindo a responsabilidade central na operacionalização e oferta daqueles serviços sociais públicos considerados de direito do cidadão. Desta forma, o município se torna responsável pela gestão da política pública implementada.

O desenho da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador descreve nove etapas principais a serem executadas no município. As cinco primeiras são: habilitação das prefeituras; negociação dos cursos a serem ofertados¹; mobilização dos beneficiários; pré-matrícula; matrícula. A sexta etapa é a aula inaugural cuja responsabilidade é da instituição ofertante em conjunto com o município (BRASIL, 2014b).

A sétima etapa tange o acompanhamento dos beneficiários quanto à inserção do desempenho e frequência no Sistema Nacional de

¹Na fase da negociação, o órgão municipal responsável pelo PRONATEC em conjunto com o Governo do Estado, Instituições Ofertantes, SINE, empresários, entre outros, irão avaliar a demanda do mercado de trabalho local, o número total e o perfil da população inscrita ou em processo de inscrição no Cadastro Único. Com base nessas informações escolherá os cursos. (BRASIL, 2014b, p.12).

Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), sendo de responsabilidade da instituição ofertante. A partir dessas informações a gestão municipal do PRONATEC e do Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS TRABALHO)², podem fazer o acompanhamento do beneficiário. A oitava etapa refere-se à articulação entre políticas públicas de trabalho e emprego, sendo responsabilidade da gestão municipal do PRONATEC, do SINE, além de parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), bancos públicos federais e economia popular e solidária. A última etapa é a formatura, onde celebra-se a conquista das pessoas. Esta envolve a prefeitura municipal, o governo estadual e as instituições ofertantes, podendo ser realizada em nível municipal ou intermunicipal (BRASIL, 2014b).

Com relação ao Município de Chapecó, objeto deste estudo, o cadastro no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) ocorreu em junho de 2011, apresentando o número 14.853 famílias registradas no Cadastro Único³. A adesão a Bolsa-Formação Trabalhador da modalidade de demanda PRONATEC Brasil Sem Miséria foi efetuada em 2011 e os primeiros cursos implementados em janeiro de 2012, sendo executados pelas instituições ofertantes do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) e a partir de 2013 também pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) campus Chapecó.

De janeiro de 2012 a dezembro de 2014, no Município de Chapecó foram efetuadas 4.020 pré-matrículas pela Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC), 2.697 matrículas nas instituições de ensino ofertantes. Foram disponibilizados para os beneficiários 145 cursos da Bolsa-Formação Trabalhador do PRONATEC, sendo que 1972 pessoas concluíram o curso iniciado.

Frente ao exposto até o momento, sendo uma política pública de recente implementação, que não possui outros estudos semelhantes realizados no município, considera-se relevante à análise dos processos de gestão na implementação do PRONATEC na modalidade Bolsa-

²O ACESSUAS TRABALHO compreende a descentralização de recursos do Governo Federal aos governos municipais e do DF que aderirem à iniciativa de acordo com prazos de adesão e critérios estabelecidos anualmente por meio de pactuação [...] A descentralização, a título de cofinanciamento, é feita via Fundo de Assistência Social, da esfera federal para a municipal e para o Distrito Federal (MDS, 2012 p.4)

³ Cadastro Único – Cadastro Único para programas sociais, permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias brasileiras. Os dados podem ser utilizados por diferentes programas de Governo Federal, Estadual e Municipal. Tema a ser aprofundado no capítulo 1.3 que descreve o Plano Brasil Sem Miséria.

Formação Trabalhador, no Município de Chapecó/SC no período de 2011 a 2014.

Por ser o PRONATEC um programa que interfere diretamente na vida de uma parcela da população envolvendo instâncias públicas, instituições públicas e privadas, está sendo entendido nessa dissertação como uma política pública e como tal precisa ser analisada para que possa avançar.

Essa dissertação é relevante por ser uma pesquisa que trata da implementação das políticas públicas no Brasil. De acordo com Souza (2003) avaliando sua importância esse tema ainda é pouco trabalhado.

[...] a escolha dos temas de pesquisa parece indicar um excesso de trabalhos acerca de temas específicos, enquanto se observa uma grande lacuna sobre temas importantes que ainda não aportaram em nossa agenda de pesquisa. Temas, por exemplo, como o da burocracia – segmento que implementa as políticas públicas – ainda contam com muitos poucos trabalhos vis-à-vis sua importância para o melhor conhecimento do que acontece quando a política é implementada (p.17).

Na construção dessa dissertação, quando utiliza-se o termo política pública, refere-se ao sentido da palavra “*policy*” ou *public policy*. De acordo com Secchi (2010), as comunidades epistêmicas de países de língua inglesa usam os termos *politics* e *policy* de forma distinta.

Politics, na concepção de Bobbio (2002), *apud* Secchi (2010), é a atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem [...]. O segundo sentido da palavra “política” é expresso pelo termo *policy* em inglês. Essa dimensão de “política” é a mais concreta e a que tem relação com orientações para a decisão de ação (p.1).

Nesse sentido busca-se compreender o PRONATEC como uma *public policy* em sua fase de implantação, sendo o mesmo formulado pelo Estado como ferramenta para atuação no coletivo, em resposta a um problema público.

Para Ferrarezi e Saravia (2006), a política pública é uma ocorrência interorganizacional que envolve um conjunto de ações interligadas e desempenhadas por diferentes gestores políticos em diversas fases do processo decisório. Portanto, a política pública envolve decisões e a aplicações práticas de tais decisões, é a ação que faz parte das funções essenciais das organizações públicas. Contudo, a política pública não se restringe às organizações públicas, estando presente em toda sociedade.

A presente dissertação foi desenvolvida no Mestrado em Políticas Sociais e Dinâmicas Regionais da Universidade Comunitária da Região de Chapecó – UNOCHAPECÓ, e se propõe a contribuir com os debates sobre a gestão na implementação das políticas públicas estando inserido na linha de pesquisa “Problemáticas Regionais e Políticas Sociais” que busca analisar a ação política dos modelos organizacionais mais frequentes, visando desenvolver estudos que subsidiem a formulação, execução e avaliação das políticas públicas e sociais relativas às problemáticas da região.

Para a construção da dissertação formulou-se como objetivo geral, analisar como ocorreram os processos de gestão na implementação do PRONATEC modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó no período de 2011 a 2014. Foram ainda elaborados três objetivos específicos a saber; identificar as práticas e discursos dos diferentes atores envolvidos na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014; caracterizar a participação das diferentes instituições envolvidas na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014; descrever o perfil das pessoas que ingressaram nos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014;

Para alcançar o objetivo traçado optou-se pela abordagem qualitativa, uma vez que esta é um meio para explorar e entender as práticas e discursos dos diferentes atores envolvidos. A pesquisa documental, bem como as entrevistas realizadas foram essenciais para entender o processo de implementação do PRONATEC no Município de Chapecó, contribuindo com reflexões sobre a implementação das políticas públicas no Brasil.

Utilizou-se como procedimentos técnicos e metodológicos, fim de conhecer o tema em estudo, bem como a pesquisa documental em dados secundários e de relatórios que serviram para detalhamento do histórico do PRONATEC e demais políticas públicas implementadas no Brasil além de auxiliar na identificação do perfil dos beneficiários. Na

pesquisa de campo foram realizadas entrevistas de roteiros semiestruturado com seis gestores, que atuaram diretamente na implementação do PRONATEC em Chapecó, sendo dois de instituições demandantes e quatro de instituições ofertantes.

Essa dissertação está organizada em capítulos, sendo que a presente introdução contempla o tema de estudo, objetivos e justificativa. Na sequência está a revisão de literatura, sobre políticas públicas e suas abordagens teóricas, análise das políticas públicas, o ciclo das políticas públicas com foco na implementação. Ainda, a descrição histórica do contexto das políticas públicas no Brasil até chegar ao Plano Brasil Sem Miséria no qual o PRONATEC é apresentado como um dos principais programas para a inclusão produtiva.

O capítulo seguinte descreve os procedimentos metodológicos utilizados, a caracterização da pesquisa, os sujeitos da pesquisa e a análise dos dados. O quarto capítulo apresenta o PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó, aspectos da dinâmica do município e o perfil dos beneficiários do programa. O quinto capítulo trata dos entraves e acertos, ou seja, os resultados analisados. Por fim são apresentadas as considerações finais da pesquisa.

2 POLÍTICA PÚBLICA: PRONATEC

Nesse capítulo encontram-se apresentadas algumas abordagens teóricas sobre política pública e sua finalidade, bem como algumas perspectivas analíticas metodológicas que servem como ferramenta de análise para acadêmicos, gestores públicos, governantes e demais interessados. Das abordagens apresentadas foi aprofundada a *Policy cycle* ou o ciclo da política pública considerada como mais adequada para a análise do PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador. Também, com a finalidade de compreender o contexto em que o PRONATEC está inserido, este capítulo apresenta um relato histórico das políticas públicas e das desigualdades sociais no Brasil, com enfoque no Plano Brasil sem Miséria do qual faz parte o PRONATEC.

2.1 Algumas Abordagens Teóricas Sobre Política Pública

Evidencia-se que antes da agricultura os seres humanos vivam em locais onde a caça, pesca e colheita de frutos e raízes fosse favorável e de tempos em tempos deslocavam para conseguir alimentos.

Com o surgimento das comunidades foram formadas às primeiras civilizações e essas iniciaram as práticas de escambo, a divisão social e técnica do trabalho e do conhecimento. Entre essas grandes civilizações destaca-se a Grécia que deixou um legado histórico e político. É de origem grega o termo política, *polis*, que significa cidade. “[...] a noção de democracia na Grécia estava diretamente ligada à forma de organização política da cidade, entre a população masculina, proprietária e livre” (BRASIL, 2013, p.10-11). E foi esse o contexto inicial que a política começou a ser aplicada.

O termo política passou a ser ampliado com Aristóteles em 1252 na sua obra “Política”, aproximando o conceito de política da representação do saber constituído sobre a esfera de toda atividade humana. “Os homens e as mulheres se organizam politicamente para atingir objetivos comuns e, assim, fugir do caos que se instalaria caso cada um se entrincheirasse na defesa de seus interesses e objetivos particulares” (PEREIRA, 2009, p.88). Todo conflito de interesse e divergência ao mesmo tempo em que demonstra a desigualdade existente, promove o desenvolvimento político.

De acordo com Rua (2009), a política pode ser regulada de duas principais formas: como coerção ou como instrumento de consenso. A coerção é a forma de política aplicada na sociedade com sistema de

ditadura e em Estados restritos. Essa forma não permite que ocorram discussões nem participação, visa apenas o interesse de alguns grupos sociais. Já a política utilizada como instrumento de consenso é executada nos países democráticos e Estados ampliados, buscando a participação de diversos atores e instituições, visando a inclusão de todos os grupos sociais existentes. Em ambas as formas de política, o poder e o conflito de interesses tornam-se barreiras que impedem a atuação da política como expressão de justiça e igualdade.

Nesse sentido, a política possui uma estreita ligação com o poder. Para Faoro (2001) o poder político sempre foi exercido por causas próprias de alguns grupos que possuíam como objeto do poder a máquina pública e administrativa. Essa concepção indica que com a gestão pública os “donos do poder” irão usufruir dos benefícios e riquezas que a mesma proporciona.

É possível identificar que as relações de poder sempre estiveram e estarão presentes na política, o que diferencia é a forma de utilização do poder, ele pode ser em benefício de um pequeno grupo ou em benefício de toda a sociedade. Conforme Rua (2009) a “[...] política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos” (RUA, 2009, p.17).

Outro fator existente na política independente do sistema adotado pelo país é a presença de governantes e governados. “Donde se conclui que, desde os primórdios, a política constitui uma relação entre pessoas diferentes ou desiguais, tendo por isso caráter conflituoso” (PEREIRA, 2009, p.88). Além de opiniões e posicionamentos distintos, as pessoas também possuem crenças, ideologias, idade, sexo, escolaridade e estrutura social, diferentes. O que torna a política um caminho essencial para alcançar o consenso e a organização da sociedade.

Nesse sentido é possível definir que a “Sociedade é um conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades” (RUA, 2009, p.15). Por serem indivíduos diferentes com interesses distintos a vida em sociedade torna-se complexa e com múltiplas possibilidades, tanto de cooperação, como de conflitos e de relações de poder.

De acordo com Frey (2000), a política se apresenta em três dimensões: a institucional, a processual e a material:

[...] a dimensão institucional “*polity*” se refere a ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual “*politics*” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e as decisões de distribuição. A dimensão material “*policy*” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, a configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).

Sendo assim, a política pode ser entendida com a forma de organização adequada para que a sociedade encontre objetivos comuns e avance. As dimensões institucional, processual e material expressam a possibilidade de manutenção da ordem, do estabelecimento de leis e da tomada de decisão, constituindo como gestor da política, o Estado.

Então, são as atividades do processo político coordenado pelo Estado e a sociedade que desenvolvem as políticas públicas, mobilizando interesses e conflitos para a tomada de decisão. Porém, embora uma política pública resulte de uma decisão política, nem toda decisão chega a constituir uma política pública como será verificado na seção 2.1.1 que trata da análise das políticas públicas.

O fator público destacado na política retrata que não é possível constituir políticas com ações individuais. Ou seja, uma política é resultado do Estado e da sociedade. De acordo com Pereira (2009, p.95) “[...] está se falando de uma política cuja principal marca definidora é o fato de ser *pública*, isto é, de todos, e não porque seja *estatal* (do Estado) ou *coletivo* (de grupos particulares da sociedade) e muito menos individual”.

O surgimento da política pública foi impulsionado por ações restritivas de gastos. A busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas fez com que o Estado intervisse na economia e nas políticas sociais. Os primeiros estudos sobre política pública ocorreram nos Estados Unidos com quatro estudiosos que são considerados os pais fundadores da área de políticas públicas, H. Laswell (1936), H. Simon (1957), C. Lindblom (1959) e D. Easton *apud* (SOUZA, 2006). A ênfase dos primeiros estudos foi sobre as ações do governo.

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de Política Pública). [...] Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), [...] Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis a formulação e a análise de políticas públicas [...] Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema [...], (*apud*, SOUZA, 2006, p.23).

Para Lasswell (1936), *apud* Souza (2006), a análise de políticas públicas implica em responder quem ganha o quê? por quê? e que diferença faz? A introdução da análise de políticas públicas tinha como objetivo estabelecer diálogo entre o conhecimento científico da academia e a produção empírica dos governos. Os estudos desenvolvidos utilizando “[...] a *policy analysis* revelaram como esses processos são afetados pelas necessidades e crenças dos usuários finais, pelo melindre ou delicadeza das relações, avaliações e conflitos políticos entre os tomadores de decisão [...]” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 25).

Conforme Simon (1957, *apud* SOUZA, 2006, p.20-25), os decisões têm racionalidade limitada por problemas como as informações incompletas ou imperfeitas, o tempo para a tomada de decisão e o auto interesse de quem decide. Sendo que a solução estaria na criação de estruturas normativas que enquadrassem o comportamento dos atores na direção dos resultados pretendidos.

Para Souza (2006, p. 20-25) essa concepção de Simon contempla um método para a tomada de decisão, o qual se operacionaliza em três etapas. A primeira elencando as possíveis alternativas e estratégias para uma determinada escolha, a segunda identificando as possíveis consequências para cada alternativa elencada e a terceira a comparação das consequências e tomada de decisão das estratégias atreladas.

Com relação ao estudo de Lindblom (1959-1979, *apud* SOUZA, 2006, p.20-25), esse propõe a incorporação de análises de relações de poder e integração entre as fases do processo decisório. Indo além da racionalidade e incorporando elementos como o papel das eleições e dos partidos políticos, burocracia e grupos de interesses. Em seus estudos Lindblom (1959-1979, *apud* SOUZA, 2006, p. 20-25) sugere que o governo pode decidir como lidar com os problemas públicos, seu

modelo propõe comparações sucessivas limitadas e escolhe dentre as diversas alternativas um conjunto que permita uma análise incremental simples.

O estudo de Easton (1965, *apud* SOUZA, 2006, p.20-45) contribuiu para a definição da política pública como um sistema que recebe *inputs*, ou entradas dos partidos, da mídia e de grupos de interesses. Para tanto, esses impulsos recebidos interferem no resultado das ações. Mesmo que os diversos grupos sejam diferentes a teoria dos sistemas preconiza a constante interação e a interdependência dos sistemas sociais. Expõe como elemento essencial para a resolução dos problemas sociais a interação entre os gestores da política e a sociedade civil, por meio de troca do conhecimento e de experiências.

Na Europa os estudos sobre as políticas públicas partem de teorias explicativas sobre o papel do Estado e das instituições governamentais como promotoras das políticas públicas. “Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências” (SOUZA, 2006, p.22).

Por repercutir na economia e na sociedade, a teoria geral da política pública faz parte do ramo do conhecimento denominado de *Policy Science*. A *Policy Science* busca compreender as ações efetivas do governo considerando que o conjunto de decisões e ações é resultante da comunicação e integração entre Estado e Sociedade (PEREIRA, 2009, p.92-93). Portanto, a política pública precisa definir as inter-relações existentes entre Estado, política, economia e sociedade.

Com o passar do tempo esses estudos se difundiram nos Estados Unidos e outros países nas áreas das ciências sociais, da sociologia, da economia e das ciências políticas e a partir do século XX todo esse movimento ganha força e se expande.

És realmente a partir de los años sessenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganhar progressivamente el Viejo Continente, en

particular los países escandinavos y Gran Betaña (DEUBEL, 2007, p.11)⁴.

Deubel (2007) cita que existe uma corrente de autores colombianos que direcionam ou retratam as políticas públicas como sendo o Estado centralizador de todas as ações e responsável por todas as respostas e tomada de decisões frente à problemáticas sociais. Segundo essa corrente o Estado é um setor independente que presta serviços a níveis administrativos, tendo os gestores públicos como responsáveis por determinar a maneira como os problemas e recursos serão tratados.

Outra definição elaborada por Hecló e Wildavsky (1974) indica que as políticas públicas vão além da ação do Estado para a Sociedade, são ações de governo voltadas ao alcançar metas no âmbito da sociedade, tornando o fato de ser pública a principal ferramenta de gestão e autoridade. Para Mény e Thoenig (1986) a política pública torna-se um programa de ação de uma autoridade pública. Os autores Bachrach e Baratz (1962) descrevem que o fato do governo não agir quando há uma problemática também é uma forma de política pública (*apud*, SERAFIM; DIAS, 2012, p.121-134).

Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. (SOUZA, 2006, p. 24).

Na literatura existe uma grande quantidade de definições para política pública. A noção privilegiada nesta dissertação é uma das mais conhecidas e utilizadas, sendo a de Lasswell (1936) *apud* Souza (2006), a qual centra o estudo e a análise das políticas públicas em três questões:

⁴ É a partir do século XX que cientistas sociais, cientistas políticos, sociólogos e economistas que estavam interessados no estudo da ação pública formaram um movimento que nos Estados Unidos que começou a ganhar progressivamente o Velho Continente, particularmente em Escandinávia e Grã-Bretanha.

quem ganha o quê? Por quê? E que diferença faz? Considerando, que a política pública é um campo multidisciplinar que repercute na economia, na sociedade e sua formação e execução dependem de um processo que envolve o Estado e a sociedade.

Conforme Rua (2009), talvez o maior desafio das políticas públicas esteja no fato de que elas mudam no tempo e no espaço, dificultando o entendimento do quando e porque se modificam. De acordo com a autora, os estudiosos Ham e Hill desde a década de 60 já apontavam para a dificuldade dos formuladores em elaborar políticas, classificando a análise em duas categorias. A primeira destinada à academia para o entendimento do processo político e a segunda para os formuladores agregando conhecimento. Mas foi a partir dos anos 70 que os interesses pela atuação do governo se intensificaram e alguns governantes começaram a demonstrar que estavam disponíveis para discutir o tema.

Com as mudanças ocorridas nos últimos 50 anos, principalmente a abertura comercial e a globalização, tornam-se mais evidentes a necessidade de políticas públicas que contribuam com o desenvolvimento da sociedade. Atualmente, programas e políticas públicas são ações frequentes no Estado que busca a tradução das necessidades sociais. Porém, colocar uma política pública em funcionamento é um desafio para qualquer gestão pública, uma vez que esses programas e ações estão centrados em um terreno dinâmico de negociação, ajustes ou coalizões de interesses.

Como fonte de auxílio para o desenvolvimento das políticas públicas, existem as abordagens analíticas e metodológicas já elaboradas que podem servir como base para acadêmicos, gestores públicos, governantes e demais interessados no tema.

A análise das políticas públicas que é entendida como uma verificação dos impactos efetivos dos programas e ações, inclusive os efeitos indesejados. De acordo com Rua (1997) essa análise ou controle de impacto não deve ser realizada somente ao término de um processo político, mas sim nas diversas fases existentes.

2.1.1 Análise da Política Pública

O aumento do interesse pelo estudo das políticas públicas acentuou-se nos anos 60 com o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar Social principalmente nos países industrializados. A partir da segunda metade do século XX, com as mudanças políticas, sociais e

econômicas ocorridas no Estado surge um novo campo de investigação social, a análise das políticas públicas.

Desde os primeiros estudos de análise das políticas públicas muitas abordagens, modelos e ferramentas foram construídos. Essas construções visam contribuir para o processo de tomada de decisão com base em informações confiáveis conduzindo para a melhor gestão e atuação das políticas públicas. Porém, não há um consenso do modelo ou abordagem. Diante disso pretende-se apresentar nesta seção diversas perspectivas para embasar uma reflexão sobre a importância da análise das políticas públicas.

Segundo Deubel (2007, p.17-32) são três as teorias que podem ser utilizadas para a análise das políticas públicas: as teorias centradas na sociedade, as teorias centradas no Estado e as teorias mistas ou intermediárias.

As teorias centradas na sociedade, pressupõem que a ação do Estado é sempre uma variável dependente, respondendo a estímulos da sociedade. Nessas teorias a sociedade é considerada o elemento dinâmico na relação Estado e sociedade. Esses teóricos encontram enfoque nos marxismo e na teoria da dependência. A centralidade na sociedade também visa minimizar os impactos que as instituições públicas e seus agentes têm sobre as escolhas das políticas públicas.

As teorias centradas no Estado abordam a independência do Estado como sendo um prestador de serviços. A ação pública nessa teoria é entendida como resultado das escolhas realizadas por políticos e funcionários públicos. Os estudiosos dessas teorias focam somente nas estruturas formais do Estado, visualizando o governo como instituição principal na sociedade e responsável pelo processo político.

As interpretações estadistas originam-se nos trabalhos de sociólogos históricos e teóricos jurídicos alemães do final do século XIX e início do século XX, que ressaltaram como o estabelecimento de instituições do Estado moderno influenciou o desenvolvimento da sociedade (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.52).

Observa-se que as teorias centradas no Estado ou chamadas estadistas como o uso da força do Estado permitia o estabelecimento de estruturas para as relações e instituições sociais. O Estado nesse contexto é visto como criador, organizador e regulamentador da

sociedade com autonomia para a dominação. Para essa análise do PRONATEC, as teorias estadistas nada têm a contribuir.

Com relação às teorias mistas, buscam uma situação intermediária entre Estado e Sociedade. Rejeita a predominância da sociedade, mas também não visualiza o Estado como único na tomada de decisão. São teorias mais abertas que permitem contribuições. Esse grupo de estudiosos apresenta teorias variadas como o neocorporativismo, o neoinstitucionalismo, a análise de redes, a teoria ação entre outras. São abordagens consideram todas as variações existentes, internas e externas.

De acordo com Deubel (2007) a análise das políticas públicas é possível a partir de qualquer uma das três teorias. No entanto, o autor ressalta que as teorias mistas permitem o desenvolvimento de pesquisas a partir de posições mais abertas e flexíveis. Dentro desse contexto entende-se que as teorias mistas parecem ser as que mais se aproximam do desenho do PRONATEC e sua modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, uma vez que a estrutura do programa prevê o envolvimento entre o Estado e Sociedade.

Porém, as abordagens teóricas apresentam apenas definições e estudos a cerca das relações e papéis dos diferentes atores, não sendo suficientes para a execução da análise. Para a análise os pesquisadores desenvolveram instrumentos. Conforme Deubel (2007)

Poco a poco se ha construído una especie de caja de herramientas en la cual el investigador encuentra conceptos y modelos asociados a las distintas posturas teóricas, que ayudan a descomponer y a classificar la hidra de las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles⁵ (DEUBEL, 2007, p.41).

Assim, “a Análise de Política é uma empreitada multidisciplinar que visa interpretar as causas e consequências da ação do governo” (RUA, 2009, p.23). E tem com objetivo melhorar o entendimento sobre o tema e apresentar modelos de aperfeiçoamento. Uma vez que a instituição de uma política pública pode refletir ou não os interesses dos diversos segmentos da sociedade.

⁵ Pouco a pouco vão se construindo uma espécie de caixa de ferramentas em que o pesquisador encontra associados conceitos e modelos teóricos com várias posturas, que ajudam a quebrar e classificar e tornar mais compreensíveis as atividades públicas.

Esse cenário conflitante de interesses em que são produzidos os programas e ações é classificado por Pereira (2009) como arena de conflito. A autora descreve que são quatro os principais tipos de arenas: arena regulamentadora, arena redistributiva, arena constitutiva e arena distributiva.

Essa tipologia apresentada por Pereira (2009, p.100-101) foi desenvolvida por Theodor Lowi (1964 -1972) com a máxima “a política faz a política”, ou seja, cada política desenvolvida terá diferentes formas de apoio e também de rejeição e as disputas passam por arenas diferenciadas.

A arena regulamentadora produz políticas de regulamentação, que afetam o comportamento do cidadão. “Aqui, o Estado obriga ou proíbe e a coerção é máxima. As liberdades individuais ficam-se limitadas e os interesses pessoais se transformam por decreto” (PEREIRA, 2009, p.100). São ações que regulamentam práticas, como por exemplo, o código de trânsito, as leis de regulamentação de profissões, a lei seca. Essas ações visam proteger os interesses de autores hipossuficientes. Pode-se dizer que as políticas regulatórias são expressões das políticas públicas setoriais, coordenadas por meio de agências reguladoras.

“Da arena redistributiva decorrem políticas caracterizadas por um “jogo de soma zero”, isto é, por uma situação na qual [...] para que um grupo ganhe, outro terá que perder” (PEREIRA, 2009, p.100). O objetivo é deslocar recursos financeiros, direitos, entre camadas sociais e grupos.

Essa arena redistributiva costuma gerar um complexo conflito de interesses. “Isso ocorre porque fica muito claramente definido, nessas políticas, quem ganha e quem perde. Mais do que isso: fica claro que a condição para que um dos lados ganhe é que o outro lado perca” (RUA, 2009, p.78). Pode ser citada como exemplo, a reforma agrária, política tributária entre outros.

A arena constitutiva centra-se em ações que determinam as condições que ocorrem as negociações das demais políticas, lidando com procedimentos. De acordo com Rua (2009), a política constitucional é estruturadora.

A política constitucional é estruturadora, diz respeito à própria esfera da política e às suas instituições, faz referência à criação e modelagem de novas instituições, à modificação do sistema de governo ou do sistema eleitoral, à determinação e

configuração dos processos de negociação, de cooperação e de consulta entre os atores políticos (RUA, 2009, p.78).

São exemplos da arena constitutiva, as revisões de leis, as reformas administrativas, as reformas institucionais, definindo basicamente regras e normas.

Já a arena distributiva não envolve um conflito visível de interesses, nem incita os confrontos, uma vez que não há clareza sobre, de onde são tirados os recursos de implementação de tal política. “Os governos retiram de um fundo público constituído com recursos arrecadados da população um montante para atender demandas e necessidades sociais, geralmente de forma compensatória” (PEREIRA, 2009, p.101).

Um exemplo de arena distributiva é o Programa em estudo, o PRONATEC é subsidiado por recursos do Orçamento do Ministério da Educação, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). São exemplos também os demais programas e ações desenvolvidas no Plano Brasil Sem Miséria por possuírem recursos oriundos de fundo público.

Os tipos explicativos das arenas são essências para a análise das políticas públicas, uma vez que auxiliam no entendimento do porque o governo implementa ou deixa de implementar um programa ou ação que repercutirá na sociedade. O cenário de luta, jogos e debates que envolvem a elaboração e implementação de uma política pública requer negociação e estabelecimento de alianças que comprometam os envolvidos na busca de soluções.

Souza (2003) alerta para o cuidado com as literaturas neo-institucionais na academia brasileira.

Claro que as fronteiras entre os diversos ramos do neo-institucionalismo nem sempre são claras e, sendo um aporte teórico ainda em processo de construção, é preciso saber, com mais firmeza, quando e como utilizá-lo. Até porque não podemos esquecer que a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação, motivo pela qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam à sua análise. Ou seja, a articulação entre a análise da política pública e o papel das instituições, ou

das regras do jogo, nem sempre é muito clara. (SOUZA, 2003, p.18).

Portanto, a análise da política pública pode ser entendida como um campo complexo e mutante que prevê a busca por dados e informações que possibilitem a realização da pesquisa.

Também de acordo com Souza (2003, p.18) “Estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, em especial a definição de agenda (agenda setting), podem ser muito promissores para a compreensão da política pública [...]”, apesar de terem sido pouco testados até mesmo nos países chamados centrais.

Fazer com que a análise das políticas públicas seja simplificada constitui-se um desafio constante, assim como utilizar as ferramentas e abordagens de análises adequadas que permitam o desenvolvimento da pesquisa. “Ademais, ainda temos pouca clareza sobre quem formula as nossas políticas públicas e como elas são implementadas” (SOUZA, 2003, p.18).

Na próxima seção, aprofunda-se a *Policy cycle* ou a abordagem analítica metodológica denominada ciclo da política pública considerada a que mais se aproxima dessa pesquisa, uma vez que se propõe a entender a política pública em uma série de etapas e sequência lógica.

2.1.2 O Ciclo das Políticas Públicas

De acordo com Frey (2000) o ciclo político como abordagem analítica metodológica apresenta as várias fases que podem ser analisadas no que se refere a redes políticas, relações de poder, diálogos e parcerias estabelecidas. O estudioso Lasswell (1936) *apud* Frey (2000), citado anteriormente como um dos pioneiros das ciências políticas, dividiu em seus trabalhos a política pública em sete estágios a fim de melhorar o entendimento do processo.

A partir de Lasswell vários autores identificaram fases para o ciclo da política pública, dentre eles destaca-se, Charles Jones (1984), Dye (2005), Frey (2000), Gary Brewer (1974), Howlett e Ramesh (2003), James Anderson (1984), Secchi (2010). Cada um desses estudos tem suas características próprias, utilizam diferentes nomes e ordem cronológica para o ciclo, porem todos mantem como característica a organização da política pública em passos ou fases independentes possibilitando as informações e o conhecimento necessário para a ação. No entanto, não significa que uma fase independe da outra, mas que existem diferentes momentos distintos no processo de construção de

uma política pública, o que aponta para a necessidade de uma análise que reconheça as especificidades de cada fase e possibilite a intervenção.

Segundo a concepção do modelo de *policy cycle*, o processo de resolução de um problema político consiste de uma sequência de passos. Mas, na prática, os atores político-administrativos dificilmente se atêm a essa sequência (FREY, 2000, p. 229).

O Ciclo pode em algum momento não refletir a dinâmica, uma vez que a divisão das fases não é nítida, porem contribui com a organização e aproximação dos que estão envolvidos no processo.

De acordo com Deubel (2007) a política apresentada como uma sucessão de sequência facilita a delimitação do objeto de análise possibilitando o entendimento dos distintos atores envolvidos.

El *policy cycle* propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas [...] Esta clave de lectura tiene la ventaja (y la desventaja) de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica y racional de la política con sus distintos escenarios y actores (DEUBEL, 2007, p. 49)⁶.

Deubel (2007) considera essa abordagem metodológica uma operação completa. No entanto faz apontamentos dos cuidados ao utilizar o *policy cycle*, fatores como: uma vez que o seu foco é nos processos e não nas instituições, e a fragmentação da política em fases, ao mesmo tempo em que são vantagens do modelo de ciclo podem vir a ser fator de distorção da análise.

De acordo com Rua (2009), as fases ocorrem em ambientes tensos e marcados por relações de poder, o que torna ainda mais relevante à realização da análise das políticas públicas baseada na abordagem do ciclo que pode ser considerada “Uma forma de lidar com essa complexidade, sem descartar a dinâmica sistêmica” (RUA, 2009,

⁶ A política de ciclo propõe uma distribuição das políticas públicas em uma série de etapas ou processos lógicos [...] Esta leitura chave tem a vantagem (e desvantagem) de apresentar a política pública como uma sucessão de sequências correspondentes a representação clássica e racional da política, com diferentes cenários e atores.

p.36). Para a autora o ciclo das políticas públicas possibilita aos atores políticos (indivíduos, grupos, ou organizações) uma compreensão e entendimento correto do processo, auxiliando na definição de estratégias e instrumentos a serem aperfeiçoados para o alcance dos resultados.

A utilização da abordagem inspirada no ciclo das políticas pública pode ser entendida com a ferramenta mais adequada para o desenvolvimento do estudo desta dissertação permitindo a realização de uma análise da fase de implementação do programa em Chapecó. Apresenta-se no quadro 1, a interpretação de Secchi (2010, p.32-54) do ciclo de políticas públicas, constituído de sete fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.

Quadro 1 - Ciclo de Políticas Públicas

| | | |
|-----|----------------------------|---|
| I | Identificação do problema | Surge quando a percepção de uma ou algumas pessoas é assumida pela coletividade; |
| II | Formação da agenda | É um conjunto de problemas entendidos como relevantes e podem tomar forma de um programa de governo, de uma lista, entre outros; |
| III | Formulação de alternativas | Estabelecimento dos objetivos, bem como a elaboração dos métodos, programas e que podem levar ao objetivo, considerando cada alternativa proposta; |
| IV | Tomada de decisão | Busca-se escolher a alternativa adequada avaliando questões como o custo, rapidez, sustentabilidade, entre outros; |
| V | Implementação | É a transformação do que foi elaborado em ações concretas; |
| VI | Avaliação | É o julgamento sobre a validade das ações implementadas; |
| VII | Extinção | As causas da extinção de uma política pública são basicamente três: problema resolvido; programas ou Leis avaliados como ineficazes; ou o problema perdeu progressivamente a importância. |

Fonte: Com base em Secchi (2010, p.33-54).

Nesse sentido, a política pública pode ser considerada as etapas que agrupadas formam um processo político. Essas etapas evidenciadas em um processo linear, não possuem um ponto de partida necessariamente definido, uma vez que etapas distintas podem ocorrer simultaneamente. Sua correta compreensão e aplicação, pode facilitar o entendimento da política pública e seus objetivos.

A primeira etapa do Ciclo das Políticas Públicas é denominada “identificação do problema”, surge quando há a percepção de um problema por um grupo isolado, por um grupo político, pela mídia, pela administração pública, enfim apresenta a relevância do problema. As demandas identificadas podem ser reivindicações de bens e serviços, como por exemplo, nas áreas da saúde, da educação, ou ainda, demandas de participação no sistema político, como o direito de greve, organização de associações políticas, entre outros. Contata-se ainda uma terceira forma de demanda que pode ser de controle da corrupção, de estabelecimento de normas para agente públicos.

No entanto, somente a percepção de um grupo não é suficiente para o surgimento de uma política pública, esse problema precisa passar a fazer parte da agenda de governo, sendo inserido na pauta política. Essa é a segunda etapa do Ciclo das Políticas Públicas “a formação de agenda”. Para que essa decisão seja tomada e o problema inserido na agenda política faz-se necessário uma avaliação preliminar.

A construção da agenda ou mais propriamente a inclusão ou não de um determinado assunto na agenda de governo revela o fato de que em função da assimetria existente na distribuição do poder, nem todas as questões se transformam em assuntos que serão objeto da ação governamental. Em outras palavras, nem todos os assuntos são introduzidos na agenda e elaborados a fim de darem lugar a uma política a ser implementada (CAVALCANTI, 2007, p.181).

Muitos assuntos ou problemas podem ser discutidos e não passarem a fazer parte da agenda, outros ainda irão envolver um longo período de discussão. O Governo também necessita conhecer o que está sendo discutido e verificar se tem condições para agir. Somente após o reconhecimento de uma situação como problema público que será incluído na agenda e passará a integrar as atividades de grupos dentro e fora do governo.

Entrando na agenda, os responsáveis denominados precisam buscar alternativas para a resolução daquele problema. Essa terceira etapa consiste na “formulação de alternativas” propostas que expressam os interesses diversos, chegando a uma solução que julga-se a mais adequada ao problema e a realidade que o envolve. “Não obstante, deve-se considerar que ainda que o assunto tenha sido “incluído” como merecedor de uma intervenção existirá uma variedade de maneiras para resolvê-lo” (CAVALCANTI, 2007, p.178).

Mediante a apresentação das alternativas a “tomada de decisão” ou quarta etapa do Ciclo das Políticas Públicas implica em optar pela melhor alternativa, avaliando todos os possíveis impactos que essa decisão irá gerar, como questões de custo, tempo de resposta, sustentabilidade, entre outros. Essa etapa pode ser conflituosa e a decisão requer profundidade de conhecimentos e foco no problema. Os critérios adotados para a decisão dependem de cada sistema político.

[...] ele é diferente em cada sistema político e regido por forças diversas (negociação, relações de poder, novas oportunidades etc.) [...]. Para compreender como se dá o processo de decisão é necessário considerá-lo como algo extremamente complexo, sem princípio, meio e fim, cujos limites e resultados são incertos (LINDBLON, 1981, p. 10 *apud* CAVALCANTI, 2007, p.193).

Tomada à decisão da melhor alternativa, de posse de uma formulação legitimada, o governo traduz seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças, visando à solução do problema identificado, essa quinta etapa é denominada “implementação”.

Após a entrada de um problema público na agenda política, de formulada a melhor alternativa para resolvê-lo, de estabelecer objetivos e definir o curso das atividades, chega à etapa da ação (sexta etapa). Na prática a implementação pode ser compreendida como o conjunto de decisões e ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores sobre uma determinada política pública. A “implementação pode ser compreendida como o conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos de natureza pública ou privada, as quais são direcionadas para a

consecução de objetivos estabelecidos mediante decisões anteriores” (RUA, 2009, p.13).

A implementação envolve um processo decisório na execução da política e que possui variáveis como a comunicação entre os envolvidos e a execução das atividades planejadas. Ao implementar o governo faz um investimento de recursos financeiros que vem do contribuinte para alcançar os objetivos traçados nas demais etapas da política pública.

A fase seguinte (sétima etapa) denominada por Secchi (2010, p.53-54) como “a extinção” ocorre quando o problema está resolvido, ou quando a avaliação entendeu como ineficaz, ou quando o problema perdeu progressivamente a importância. Evidencia-se que de forma incorreta muitas políticas públicas são extintas com a troca de governo, sem uma avaliação do processo, apenas por uma mudança nos interesses do grupo que está governando.

A avaliação de uma política pública é de acordo com Ferreira (1999) o processo onde será determinado do valor de algo, atribuir valia. Portanto ao avaliar uma política pública implementada contata-se quais os resultados obtidos com a ação. É com a avaliação que os gestores percebem o desempenho de programas e mensuram os resultados.

Cavalcanti (2007) considera a avaliação um importante instrumento, capaz de prestar contas para a sociedade das ações de governo. Numa perspectiva de diálogo e de controle social, é, portanto, com a participação e envolvimento dos beneficiários e da sociedade como um todo é que a política pública efetivamente acontece.

Dentro desse contexto das fases do Ciclo das Políticas Públicas, a implementação será detalhada na seção 2.1.3, entendendo-se a implementação como um recurso importante para fins de análise do processo político, compreendendo-a como um conjunto de atividades que acontecem após a definição das diretrizes da política.

2.1.3 Implementação das Políticas Públicas

Comum as tradicionais divisões do ciclo político, a fase de implementação inclui as atividades-meio e as atividades-fim do programa viabilizando o seu desenvolvimento e execução. Conforme Rua (2009),

A implementação consiste em um conjunto de decisões a respeito da operação das rotinas executivas das diversas organizações envolvidas

em uma política, de tal maneira que as decisões inicialmente tomadas deixam de ser apenas intenções e passam a ser intervenção na realidade (RUA, 2009, p.38).

Implementar é o processo onde tudo acontece, é a política em ação. Para Silvia e Mello (2000, p.3) implementar “[...] corresponde à execução de atividades que permitem que ações do governo sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas”.

De acordo com Arretche, (2001, p.49), implementar envolve “uma cadeia de relações entre formuladores e implementadores, e entre implementadores situados em diferentes posições na máquina governamental”. Isto implica na junção de esforços, conhecimentos e recursos para alcançar os resultados.

Desde o século XIX, é possível encontrar literatura sobre a implementação, porem até o início da década de 1970 essa etapa do ciclo da política pública não era considerado como um problema, supondo que as decisões tomadas seriam executadas sem qualquer alteração ou interpretação. Os estudos sobre a implementação passaram a ser considerados como necessários após o trabalho de Pressman e Wildavsky desenvolvidos em 1973.

O trabalho de Pressmann e Wildavsky (1973) haver uma divergência entre a política criada e o que estava sendo executado nos programas federais dos Estados Unidos para moradores desempregados. Outros pesquisadores como Van Meter e Van Horn (1975) e Bardach (1977), obtiveram conclusões semelhantes na análise de outros programas, indicando que a possível raiz dos problemas das políticas públicas estava na implementação.

“Durante os últimos trinta anos, a pesquisa de implementação produziu numerosos *insights* [...] sobre as possibilidades e restrições que afetam o uso de instrumentos e a habilidade dos profissionais de projetar e aperfeiçoar esses esforços (HOWLETT; RAMESH e PERL, 2013, p.183)”.

No ciclo das políticas públicas implementar é a fase onde o processo ocorre na tentativa de alcançar o objetivo da política. De acordo com Secchi (2010, p.46-49) ao implementar os gestores podem utilizar-se de abordagens distintas. Uma é a abordagem *top-down* e a outra é a abordagem *bottom-up*.

A abordagem *top-down* (de cima para baixo) “parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser

elaboradas e decididas pela esfera política que a implementação é um esforço administrativo de achar os meios para os fins estabelecidos” (SECCHI, 2010, p.47). Ou seja, perspectiva de implementação ocorrer de cima para baixo, as decisões serão tomadas por autoridades que detém controle do processo e o poder de decisão. Uma vez criada à política passa a ser um processo técnico de implementação e se surgirem falhas na implementação, serão resolvidas com o ajuste do desenho da política.

Bandeira (1999) alerta para as possíveis consequências negativas de uma concepção e implementação de cima para baixo.

Como consequência dessa falta de envolvimento da comunidade, muitos programas e projetos governamentais concebidos e implantados de cima para baixo não sobrevivem às administrações responsáveis pelo seu lançamento. Acabam por ser substituídos por outros igualmente efêmeros, num ciclo patético que envolve grande desperdício de recursos e só contribui para aumentar o descrédito em relação à eficácia das ações do setor público (BANDEIRA, 1999, p.12).

Nesse sentido essa abordagem, não contemplaria mais a realidade das políticas públicas na maior parte dos países, nem mesmo estaria alinhada com o ideal de gestão democrática. A implementação realizada de cima para baixo poderá levar a política ao insucesso, desperdiçando recursos públicos e impondo ações que podem não alcançar os objetivos.

A abordagem *bottom-up*, apresenta uma perspectiva de “baixo para cima” buscando “maior liberdade de burocratas e redes de autores em auto-organizar e modelar a implementação de políticas públicas [...] Os implementadores têm maior participação no escrutínio do problema e na prospecção de soluções [...]” (SECCHI, 2010, p.47). Nessa visão a população afetada pela política pode influenciar no nas etapas a serem desenvolvidas.

Portanto, essa abordagem considera que o processo de implementação deve envolver a negociação e a construção de um consenso, contemplando de forma significativa os envolvidos e atendendo de forma efetiva aos objetivos. Por implicar em tomada de decisões o processo de implementação pode ser relevante para a formulação de novas políticas. Essa perspectiva considera que as

políticas são influenciadas pelos responsáveis na execução, sendo assim, o sucesso na implementação depende do desempenho dos gestores dessa fase e de mecanismos que agreguem forças e participação dos envolvidos.

Os mecanismos participativos mais adequados para esse objetivo parecem ser aqueles que possibilitam uma interação permanente entre os diferentes segmentos da sociedade civil e entre eles e as várias instâncias da administração pública, facilitando os processos de capacitação e de aprendizado coletivo e constituindo-se em instrumentos potentes para a formação de consensos e para a articulação de atores sociais (BANDEIRA, 1999, p.22).

Um dos fatores que pode ser citado para diferenciar as abordagens é o fato da *top-down* centrar-se em uma decisão política que corresponde à escolha entre alternativas conforme a hierarquia de preferências do governo, decisões mais centradas e verticais. Enquanto que, a *bottom-up* geralmente envolve mais do que uma decisão e requer diversas estratégias para implementar as decisões tomadas por um coletivo, mais horizontais.

Outro fator de diferenciação e debate entre autores das diferentes abordagens centra-se na separação entre a formulação e a implementação. Os estudos na perspectiva *top-down* defendem a existência de uma separação entre essas duas fases do ciclo, e a *bottom-up* posicional que há interação entre a formulação e a implementação, considerando a dinamicidade e a dependência de cada fase.

No Brasil, estudos sobre implementação das políticas públicas de baixo para cima tem permitido avanços na criação de fóruns, conselhos, disciplinas acadêmicas, grupos de pesquisa que abrem espaço para a inserção das políticas públicas em diferentes espaços e próxima da população. Nessa perspectiva podem ser citados autores como Arretche (2001), Bandeira (1999), Melo (1998), Reis (2003), Souza (2006).

No entanto, independente da abordagem que embasa a política pública, a implementação apresenta-se como uma fase de incertezas, uma vez que o conflito de interesses e as diferentes concepções dos envolvidos no processo podem alterar a política pública.

De acordo com Deubel (2007) atualmente não é possível pensar a implementação como algo simples, pois os gestores envolvidos na

implementação estão inseridos em diferente contexto, histórico, cultural e ao executar a política pública irão interpretar o sentido dos textos, manuais, leis e normas de acordo com seu próprio sistema de valores, uma vez que não há atores neutros que atuam na implementação. “De manera que la lógica de la implementación se fundamenta sobre las interpretaciones que hacen de la norma los ejecutores” (DEUBEL, 2007, p.53)⁷.

Pelo envolvimento dos atores com diferentes organizações, suas características de gestão podem afetar o processo de implementação. Quando a política delega atribuições aos distintos níveis de governo como é o caso de algumas políticas públicas do Brasil, a implementação pode ser uma questão problemática, uma vez que o controle dos processos de gestão vão requerer vínculos de cooperação para o alcance do sucesso.

La interacción significa para los actores siempre persuasión y estrategia para imponer su propia interpretación y destruir o descartar las interpretaciones de los demás actores. El sentido de una implementación va a depender de la dinámica de las interacciones entre administración pública, actores paraestatales (sociedad civil) y más que todo destinatarios (DEUBEL, 2007 p.53)⁸.

A interação entre administração pública (Federal, Estadual, Municipal) com a sociedade tem sido um desafio constante na implementação das políticas públicas. É possível identificar que as políticas públicas implementadas nos últimos 15 anos (2000-2015) têm beneficiado o Brasil e buscado promover o desenvolvimento, porém muito ainda há de se avançar para que se produzam resultados mais eficazes.

No Brasil, estudos sobre implementação das políticas públicas na abordagem *bottom-up* “baixo para cima”, tem permitido avanços na

⁷ De maneira que a lógica da implementação se fundamenta sobre as interpretações que fazem os executores das normas.

⁸ A interação significa para os atores sempre persuasão estratégia para impor a sua própria interpretação e destruir ou descartar as performances dos outros intervenientes. O sentido de uma implementação vai depender da dinâmica das interações entre atores Administração pública, não estatais (sociedade civil) e, acima de tudo, os destinatários (DEUBEL, 2007, p.53).

criação de fóruns, conselhos, disciplinas acadêmicas, grupos de pesquisa que abrem espaço para a inserção das políticas públicas em diferentes espaços e de forma mais próxima da população. Nessa perspectiva podem ser citados autores como Arretche (2001), Bandeira (1999), Carvalho (2001), Melo (1998), Pereira (2009), Reis (2003), Rua (2009), Souza (2006).

Esses estudos identificam que as estratégias de implementação são constituídas por decisões que envolvem, dimensões do processo, dimensão de tempo, atores envolvidos e a serem mobilizados. Nessas estratégias também estão incluídas o repasse de orientações para os atores que irão conduzir a implementação.

O sucesso na implementação depende da interação e cooperação de outros atores governamentais, não-governamentais e dos potenciais beneficiários e provedores. O que torna o processo de implementação uma sequência de negociações e barganhas. O surgimento de objetivos conflitantes ou mesmo uma alteração de natureza política pode implicar na implementação da política.

2.2 Contexto do Pronatec como política pública no Brasil

A atual Constituição da República Federativa foi promulgada em outubro de 1988, estabelecendo o Brasil como um Estado Democrático de Direito, com estrutura Federativa, que compreende a União, os 26 Estados, o Distrito Federal e os 5.570⁹ Municípios (IBGE, 2015a).

O Brasil se tornou Estado Nacional em 1808 e até o ano de 1930, vigorava a chamada República Velha, com forte centralização de poder entre os partidos políticos da aliança entre São Paulo e Minas Gerais (café-com-leite). A partir dos anos de 1930, a administração pública brasileira obteve consideráveis avanços baseados na revolução gerada pelo descontentamento das classes médias urbanas e de militares com relação às práticas políticas que vinham sendo adotadas. Esgotou-se também neste período o pacto das oligarquias rurais que apoiavam a República Velha.

Em novembro de 1930, Getúlio Vargas assumiu o país e realizou a chamada primeira reforma buscando a transformação do

⁹ No Brasil eram 5.565 municípios foi a partir de 1º de janeiro de 2013 o país ganhou cinco novos municípios: Pescaria Brava e Balneário Rincão, em Santa Catarina; Mojuí dos Campos, no Pará; Pinto Bandeira, no Rio Grande do Sul e Paraíso das Águas, no Mato Grosso do Sul (IBGE, 2015a).

Brasil para um Estado de Direito, a fim de garantir o sistema constitucional-legal e iniciar o processo de modernização e industrialização. Em 1932 o governo de Vargas sofreu uma forte pressão da elite paulista que estava abalada com a crise do café e com a presença dos interventores designados pelo governo. A elite paulista por sua vez mobilizou-se por eleições da constituinte, porém, esse conflito terminou com a derrota dos paulistas (BRESSER PEREIRA, 1999, p.5-30.).

Em 1934 foi instalada a Assembleia Constituinte e a nova constituição, marcando o início de um novo período constitucional onde Getúlio Vargas foi eleito pelos deputados para ser o Presidente da República (BRESSER PEREIRA, 1999, p.5-30). A nova Constituição abordava importantes avanços sociais como o direito de voto das mulheres, a legislação trabalhista, o salário mínimo para os trabalhadores, a criação da justiça eleitoral e do trabalho. O governo de Vargas buscou a abertura para a industrialização no país e adotou medidas protecionistas em favor da produção nacional.

Com isso, até o final do segundo mandato de Getúlio Vargas o Brasil fez uma mudança de rural para urbano industrial, repercutindo em diversos aspectos do país, o principal foi à expansão das cidades de forma desordenada.

Com a queda do governo Varguista nos anos 1960 o comando do país passou a ser militar (1964-1985) e pautou a segunda reforma que buscava a modernização da administração pública através de ferramentas gerenciais utilizadas nas empresas privadas, centrando as ações no aumento da administração indireta (BRESSER PEREIRA, 1999, p.5-30). O modelo de administração para o desenvolvimento do regime militar era voltado para a intervenção do Estado na vida econômica e social do país.

Por permanecer muito tempo como massa de manobra a mobilização social por mudanças não se constituía em fator simples. A luta pelas “Diretas Já” foi fruto de um processo de articulação com movimentos sociais, associações, igrejas, sindicatos, universidades e a sociedade civil.

Neste sentido e em oposição ao autoritarismo estatal, as organizações da sociedade civil colaboraram na tentativa de democratizar e expandir as esferas públicas oficiais, especialmente a partir de 1985. A crescente aglutinação sobre questões institucionais e políticas como censura a imprensa, anistia,

pluripartidarismo e tortura de presos políticos convergiu no grande movimento das “Diretas Já” que, impulsionado por princípios democráticos e potenciado com a utilização da mídia, buscou construir outras formas de convivência e sociabilidade na relação da sociedade com o Estado. [...] Esses atores que lutaram contra o autoritarismo dos militares e a favor de mudanças na cultura política do país conseguiram restabelecer a democracia e institucionalizar instrumentos participativos através da Constituição Federal de 1988 (GUEDES, 2008, p.53-54).

Mesmo após a queda do regime militar o desafio de retorno da democracia era grande e enquanto a sociedade preocupava-se com questões sociais e com a redução das desigualdades existentes o governo parecia preocupar-se com a instalação de sistemas administrativos que pudessem acelerar o crescimento econômico do país.

A terceira reforma ocorreu somente em 1995 com o mandato de Fernando Henrique Cardoso, a administração burocrática foi então substituída pela administração pública gerencial. “Uma das grandes motivações da Reforma Gerencial de 1995 foi à necessidade de se obter uma gestão pública mais eficiente, seguindo o contexto da América Latina” (BRESSER PEREIRA, 1999, p.6).

Com essa terceira reforma a administração pública passou a ter o foco nas atividades, envolvendo Estados e Municípios para maior autonomia e alcance, uma vez que o país possui uma vasta extensão territorial e pretendia direcionar seus esforços para o aumento da produtividade de cada região, do crescimento econômico e de ações para legitimar o governo. No que tange a terceira reforma percebe-se que estão presentes até os dias atuais os princípios por ela implementados, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a publicidade. Sendo acrescentados posteriormente a eficiência e a publicidade.

Um dos principais instrumentos para reestabelecer a democracia foi a Constituição Federal de 1988, resultado do processo de luta popular que visava marcar um novo espaço para a participação social e possibilitar o engajamento de movimentos e atores sociais na gestão e execução das políticas públicas e sociais. Uma vez que o Estado não estava atendendo as demandas sociais, e, as políticas públicas estavam distantes das reais necessidades da população (TUDE; SANTANA; FERRO, 2010, p.59).

A partir da Constituição Federal a percepção a sociedade civil foi sendo ampliada assim como a interação nos processos de formulação e implementação das políticas, utilizando o conceito de “controle social”. De acordo com Correia (2008, p.67), controle social na teoria política pode ser concebido “[...] em sentidos diferentes a partir de concepções de Estado e de sociedade civil distintas. Tanto empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para designar o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado”.

Para Carvalho (1995, p.8), controle social é uma “expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer praticas de vigilância e controle sobre aquele”.

Esse conceito de controle social foi ampliado na década de 90 passando a ser denominado como monitoramento social que se refere ao acompanhamento e controle sistemático da intervenção do Estado e possui como objetivos, garantir políticas de enfrentamento das desigualdades, de acesso aos serviços públicos, de ampliação dos espaços participativos e estabelecimento da correlação entre o planejamento e a execução. De acordo com Lago (2003, p.1), “Esse controle sistemático deve assegurar aos diversos grupos sociais a capacidade política de intervir em todos os componentes e subcomponentes dos projetos e/ou programas em curso”.

É possível identificar que ocorreu um avanço do Brasil no que se refere ao monitoramento social e principalmente a participação da sociedade civil a partir da Constituição de 1988, porém, o processo está longe do considerado ideal devido ao grande número de problemas sociais ainda existentes, dentre eles destaca-se a desigualdade.

2.2.1 Desigualdade social no Brasil

A questão de desenvolvimento econômico passou a fazer parte das agendas dos governos, principalmente os do Ocidente após a segunda guerra mundial. Com isso, questões sobre desigualdade começaram a ser debatidas. Na Europa foram instituídas políticas de desconcentração, planos de distribuição territorial, Programas de desenvolvimento de fronteiras, descongestionamento a fim de eliminar as desigualdades existentes (DINIZ, 2001, p.2-19).

De acordo com Diniz (2001), nos Estados Unidos devido ao movimento migratório e o crescimento dos guetos houve a generalização do planejamento regional, inspirado na chamada *Regional*

Science (ciência regional) criada por Walter Isard. Essa teoria da localização auxiliou no estabelecimento de modelos de planejamento e de políticas regionais.

Na América Latina a saída encontrada centrava-se na industrialização, tendo como base os conceitos de centro e periferia e entendendo que o atraso da região decorria das relações de troca internacionais, através das quais o centro se beneficiava da periferia, pois a periferia exportava os bens primários cujo preço não aumentava nem mesmo com o excesso de demanda (DINIZ, 2001, p.2-19).

Segundo Fonseca (2006, p. 25-27) o desenvolvimento econômico ocorre se houver o planejamento associado aos interesses de governo. Não sendo esse um processo espontâneo. Para Haddad (2009, p.119-126), o desenvolvimento refere-se a um processo de transformação que gera melhorias nas condições de renda e nas estruturas sociais. Esse processo de transformação envolve alterações no modo de produção, na inovação, na oferta de bens e serviços favorecendo a distribuição de renda para a população.

No Brasil, a ocupação das regiões ocorreu segundo as possibilidades de encontrar alternativas de inserção no mercado internacional, centrando em planos de crescimento econômico e não de desenvolvimento. De acordo com Baer (1996), a desigualdade no território brasileiro tem sido uma característica desde os tempos coloniais, onde cada ciclo de exportação beneficiava uma região ou outra.

O ciclo da cana-de-açúcar nos séculos XVI e XVII favoreceu o Nordeste; o de exportação de ouro dos séculos XVII e XVIII transportou o dinamismo da economia à área onde hoje se encontra o estado de Minas Gerais e às regiões que a abasteciam, no Sudeste brasileiro; a expansão da exportação de café do século XIX favoreceu primeiro o interior do Rio de Janeiro e, posteriormente, o estado de São Paulo (BAER, 1996, p.284).

Essa fase histórica de formação, a exportação gerou também a dependência de agentes externos. No período dos anos 30, o Brasil buscou acompanhar os demais países da América Latina dando ênfase na industrialização e construção de infraestrutura. Porém, esse processo de industrialização induzido alterou a estrutura produtiva do país priorizando as regiões que se sobressaíam. A região Sul e para a região

Sudeste são exemplo que receberam maiores investimentos do governo por serem destaques na industrialização (BAER, 1996, p.284-293). A concentração de recursos e olhares para o Sul/Sudeste tornou maior a desigualdade nas demais regiões brasileiras e o empobrecimento se agravou.

Na metade da década de 50 as políticas federais de industrialização criaram o moderno mercado nacional estabelecendo indústrias automotivas e de bens duráveis, suprimindo as necessidades básicas do mercado de consumo interno. Esse modelo inicial apoiava trabalhadores com salários altos para que pudessem consumir e investia na indústrias para aumento do mercado moderno. Todavia esse foi um processo tendencioso que concentrava a renda e impedia que os benefícios chegassem a toda população (BARROS; FRANCO; MENDONÇA, 2007).

As análises agregativas dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento no Brasil demonstram que, até o início dos anos 70, quando se consolidou no País o parque industrial [...] as diferenças entre os padrões de vida dos brasileiros variavam enormemente [...] (HADDAD, 1993, p.256).

Os investimentos focados na industrialização, bem como os investimentos em regiões que se destacavam de acordo com os interesses do governo aumentavam os desequilíbrios no cenário nacional.

O desequilíbrio nacional continuou se agravando com a crise nos anos 80 onde, a renda *per capita* reduziu, a inflação e o baixo crescimento afetaram a remuneração dos trabalhadores. Essa situação pareceu alterar com o plano de estabilização em 86, porém esse plano durou apenas um ano não sendo capaz de reverter os indicadores ligados a distribuição de renda (LANGONI, 1973).

Os debates do governo na década de 1980 não tinham foco na redução da desigualdade e sim no combate a inflação. Os reajustes salariais não acompanhavam os aumentos dos preços internos e os vários planos propostos não eliminava a alta inflação. Em 1989, último ano do governo Sarney, a inflação atingiu um dos maiores picos, colocando o Brasil como o país mais desigual do mundo.

No entanto a busca pelo crescimento econômico permaneceu como foco principal. “Assim como durante o regime militar, que tinha

como meta central crescer o bolo da economia para só depois reparti-lo, os governos neoliberais da década de 1990 focaram a estabilidade monetária como um fim em si mesma” (POCHMANN, 2011, p.16).

Com a entrada do governo Collor o descontrole de preços permaneceu resultando em um péssimo período econômico para o país. Nesse período o que pode ser citado no campo social como aspectos positivos foi a aprovação do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA).

Após o *Impeachment* de Collor, assumiu a presidência o vice Itamar Franco que focou suas ações somente para o campo econômico, recuando no que se referia as ações sociais. No governo de Itamar foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), não por vontade do governo, mas por pressão da sociedade civil e ameaça do Ministério Público.

Pochmann (2011, p.12-14) indica que a área social é deixada de lado pelos governos, ignorando o texto da constituinte do ano de 1988 e tentando repassar essa responsabilidade para as iniciativas privadas e filantrópicas. Investindo os recursos do Estado na área econômica. Porém, mesmo com todo o foco voltado para o econômico a estabilidade financeira foi alcançada somente através do plano Real.

A criação do Plano Real em 1994, colocou um fim na inflação e no imposto inflacionário, aumentando a demanda no segmento de bens e alimentos. Contudo, apesar ter aumentado o poder de compra da população mais pobre, as desigualdades históricas permaneciam desencadeando nesse período poucas possibilidades voltadas a criação de políticas para a distribuição de renda.

Em relação ao Plano Real não dispomos de evidência alguma de que tenha produzido algum impacto significativo sobre a redução do grau de desigualdade, apesar de a pobreza ter sofrido uma redução importante. Em função desse crescimento do grau de desigualdade entre os anos de 1992 e 1993 e da manutenção desse novo patamar, constatamos que o grau de desigualdade de 1999 é dos mais elevados nas últimas duas décadas, sendo apenas inferior aos valores do final dos anos de 1970 e 1980 (BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000, p.38).

A principal preocupação durante os dois mandatos do governo de Fernando Henrique Cardoso foi a construção de um modelo de

desenvolvimento onde a inflação fosse controlada e o crescimento retomado.

No que tange os aspectos sociais, do ano de 1995 a 2002 ocorreu um crescimento em investimentos nos programas sociais destinados a previdência social e a área de emprego e trabalho. De acordo com Neri, Considera e Pinto (1999, p.383-392), o aumento dos rendimentos gerado pelo Plano Real e os investimentos em programas sociais não foram suficientes e não ocorreu a redução da desigualdade, apenas um efeito redistributivo ilusório.

No ano 2000 o Brasil apresentou um elevado crescimento econômico, o maior durante o governo Fernando Henrique Cardoso, porém, foi também o ano de maior concentração de renda. O índice de Gini de 0,609¹⁰ confirmava a máxima de que crescimento econômico não é desenvolvimento, e que o crescimento não é suficiente para diminuir a desigualdade.

Ao invés do desenvolvimento, assistiu-se à regressão social, econômica e ambiental do Brasil, com a queda do 8º posto econômico mundial, em 1980, para o 14º em 2000, e a subida no ranking do desemprego global (do 13º posto, em 1980, para o 3º, em 2000) (POCHMANN, 2011, p.17).

Para abordar as questões ligadas à redução da pobreza e ao desenvolvimento social e ambiental, o governo de Fernando Henrique investiu no programa Comunidade Solidária, direcionado para a linha assistencial e que visava impulsionar as empresas privadas, ONG's, entidades filantrópicas para assumirem a responsabilidade social.

Em seu segundo mandato, o governo Fernando Henrique Cardoso adotou o programa de contrarreforma neoliberal, operando as privatizações de empresas estatais. Reduziu os investimentos públicos na área social no sistema de proteção social. “[...] encaminhando o Brasil para um salto na pauperização, como reflexo da redução dos direitos sociais e a perpetuação do modelo neoliberal” (CARRARO, 2010. p.67).

¹⁰ O Índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo. Numericamente, varia de zero a um ou de zero a cem. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda.

No entanto, a estabilidade econômica alcançada no governo FHC gerou um crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e fortaleceu as estruturas institucionais possibilitando que o governo seguinte de Luiz Inácio Lula da Silva pudesse investir em políticas sociais.

De acordo com Fligenspan (2005) a economia enfrentou uma crise em 2002 no início do governo de Luiz Inácio Lula da Silva impulsionada pela desconfiança que provocou ausência de financiamento internacional, elevação da taxa de câmbio e do Risco-País no sistema financeiro internacional. Porém, as medidas tomadas pelo governo tranquilizou o mercado, Luiz Inácio Lula da Silva divulgou a Carta ao Povo Brasileiro ressaltando a transição sem decisões unilaterais e respeitando os contratos do país.

Em 2003 o Brasil alcançou um superávit em transações correntes de US\$ 4,1 bilhões e a credibilidade do governo foi fortalecida. Nesse período também ocorreu uma melhora na distribuição de renda e redução das taxas de desemprego. Os programas de governo também apresentavam um novo modelo de desenvolvimento, composto por ações de crescimento econômico, de inclusão social e justiça ambiental (FLIGENSPAN, 2005).

Em setembro de 2013 ocorreu a efetivação da assistência social a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que visa a universalização dos direitos sociais. Também foram criadas políticas públicas voltadas à redução da pobreza, o Programa Bolsa-Família que unificou o Fome Zero e outros programas iniciados no governo Fernando Henrique Cardoso.

Quanto à redução das desigualdades, as principais ações iniciadas em nível Federal centram-se na transferência de renda. No Quadro 2, é possível identificar algumas ações e programas implementados no Brasil.

Quadro 2 - Programas de Transferência de Renda no Brasil

| Ano | Programa | Diretrizes |
|------------|---|--|
| 1991 | Programa de Garantia de Renda Mínima – PGRM | Destinada aos brasileiros residentes no país, maiores de 25 anos com renda de até 2,25 salários mínimos. |
| 1996 | Programa de | Direciona-se a crianças/adolescentes de 07 a 15 anos de idade que trabalhavam, ou estavam sob |

| | | |
|------|---|---|
| | Erradicação do Trabalho Infantil – PETI | riscos de trabalhar em atividades perigosas, insalubres ou degradantes. O benefício era de R\$ 25,00 para crianças em área rural e R\$ 40,00 em área urbana, possibilitando a estes frequentar e permanecerem na escola. Desenvolvido em três modalidades: Bolsa Criança Cidadã, Jornada Ampliada, Atendimento aos adultos da família a contrapartida do PETI era que as crianças menores de 16 não trabalhassem em tivessem 75% de frequência escolar. |
| 1996 | Benefício de Prestação Continuada – BPC | É pago a pessoas idosas a partir de 65 anos de idade e a pessoas portadoras de deficiências. Os critérios para recebimento eram a renda familiar mensal <i>per capita</i> inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo; não estar recebendo benefícios de nenhuma espécie. |
| 2001 | Programa Nacional de Renda Mínima vinculado à Educação - Bolsa Escola Federal | Inspirado no programa de Brasília, destinava-se a famílias com crianças e adolescentes de 06 a 15 anos de idade com renda <i>per capita</i> de até meio salário mínimo. Cada família tinha o direito de receber R\$ 15,00 por criança, até o máximo de três filhos, totalizando R\$ 45,00. Esse programa declinou em 2003 foi em virtude da implantação do Programa Bolsa Família. |
| 2001 | Programa Bolsa Alimentação | Criado para reduzir deficiências nutricionais e a mortalidade infantil entre as famílias brasileiras mais pobres. O valor de R\$ 15,00 com teto de R\$ 45,00 por mês, transferido para famílias com crianças de 0 a 6 anos cuja renda <i>per capita</i> não alcançava meio salário mínimo. As contrapartidas era aleitamento materno, exames pré-natais e vacinação. |
| 2001 | Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano | Direcionada a jovens de 15 a 17 anos de idade. O jovem recebe a bolsa é preciso que apresente frequência mínima de 75% à escola e às outras atividades desenvolvidas pelo Programa, assim como esteja inserido em atividades comunitárias. O valor do benefício é de R\$ |

| | | |
|------|--------------------|---|
| | | 65,00 mensais. |
| 2002 | Auxílio Gás | Para compensar famílias pobres dos efeitos da retirada do subsídio ao gás de cozinha. Para a família se beneficiar precisa integrar os programas do Governo Federal ou ter uma renda familiar per capita mensal de até meio salário mínimo. O benefício é a transferência de R\$ 7,50 por mês, cujo repasse ocorre a 14 cada dois meses. |
| 2003 | Cartão Alimentação | A transferência monetária é de R\$50,00 por família que tenham uma renda <i>per capita</i> familiar mensal de até meio salário mínimo. A duração do benefício concedido pelo Cartão Alimentação é de até seis meses, prorrogáveis por, no máximo, mais dois períodos de seis meses. |
| 2002 | Bolsa Família | Elaborado durante a transição do governo FHC em 2002. Foi lançado vista a unificação dos Programas de Transferência de Renda, nacionais, estaduais e municipais em implementação, na perspectiva de instituição de uma Política Nacional de Transferência de Renda no País. (Unificou: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação). |

Fonte: elaboração própria, com base em IPEA (2010).

A articulação das políticas públicas compensatórias com demais políticas básicas estruturantes não era visível até 2002, cada programa tinha sua coordenação e os sistemas de informação eram separados, nenhum dos programas atendia a todo território nacional. “O que existia não se parecia, mesmo remotamente, com um sistema de proteção social. Era um emaranhado de iniciativas isoladas, com objetivos diferentes, porém sobrepostos, e para públicos diferentes, mas também sobrepostos” (IPEA, 2010, p.31).

Os programas planejados pelo Governo Federal e implementados nos municípios brasileiros demandavam de uma alta quantidade de recursos públicos, não alcançavam toda a população necessária. A proposta de unificação dos programas de transferência de renda iniciada em 2002 e executada em 2003 com a criação do programa Bolsa Família que incorporava os programas Bolsa Escola, Bolsa

Alimentação, Vale Gás e Cartão Alimentação e visava o ajuste dos programas de setorialização e aplicação eficiente dos recursos públicos.

O desenho do Programa Bolsa Família que unificava os Programas de Transferência de Renda demandava também a responsabilidade compartilhada entre União, Estados, Municípios e sociedade, sendo implantado de forma descentralizado nos municípios que aderiam ao programa.

Por visualizar as frágeis relações entre a União e municípios e as dificuldades entendimento das responsabilidades de cada ator que se relacionava com o programa Bolsa Família, em 2005 o Governo Federal firmou um termo de Adesão com cada município, definindo a responsabilidade de cada um e o indicando o agente municipal responsável pelo programa. O Governo Federal passou em 2006 a financiar a estrutura administrativa dos municípios com o repasse de R\$ 2,50 por família beneficiada, sendo os 200 primeiros cadastros do município eram remunerados em dobro. Esse valor de R\$ 2,50 foi multiplicado pelo Índice de Gestão Descentralizada (IGD)¹¹ (IPEA, 2010, p.40).

Com a complementação de renda pelas transferências, o Brasil registra 18,7 milhões de pessoas com até $\frac{1}{4}$ de salário mínimo mensal. Resumidamente, são 21,8 milhões de pessoas que conseguem ultrapassar a linha de pobreza extrema (até 25% do salário mínimo per capita). Em 1978, o efeito da política de transferência monetária impactava somente 4,9 milhões de pessoas (POCHMANN, 2011, p.14-15).

Desde sua implantação o Programa Bolsa Família foi bastante questionado, principalmente no que se refere à saída dessas famílias das condições de extrema pobreza e de pobreza. Muitos setores da sociedade estavam acostumados com a desigualdade instalada e não admitiam a transferência de rendimento para parte da população que eles consideravam improdutiva.

¹¹ O IDG é formado pela média simples de quatro porcentagens: 1ª das famílias com renda de até meio salário mínimo do Cadastro Único com cadastro coerente e completo, 2ª famílias com renda de até meio salário mínimo no Cadastro Único atualizado há menos de dois anos, 3ª crianças beneficiadas com informações sobre contrapartida educacionais completa, 4ª famílias beneficiadas com informações sobre contrapartidas de saúde completa (IPEA, 2010, p.40).

De acordo com Silva (2007, p.1433-1436), embora os valores repassados pelos Programas de Transferência de Renda não sejam suficientes para superar a fome, a pobreza e a desigualdade no país, eles melhoram temporariamente as condições das famílias, além de aproxima-las do acesso aos serviços básicos, criando condições progressivas de gerações futuras dos beneficiários frequentarem postos de saúde, escolas, acessem o mercado de trabalho, a qualificação profissional entre outros.

Para Pochmann (2011, p.12-40), os avanços resultantes da implementação de políticas sociais e das políticas públicas são visíveis destacando-se a existência de três padrões distintos de mudança social, o primeiro entre 1960 e 2010 ocorreram mudanças sociais distintas, de 1960 a 1970 ocorre uma elevada expansão da renda nacional *per capita* aliada a uma expansão da desigualdade de renda pessoal. O segundo entre 1981 a 2003 ocorre a estagnação da renda nacional *per capita* e contenção da desigualdade, porém com forte presença da exclusão social. O terceiro que se encontra em cursos desde 2004 onde ocorre um crescimento da renda nacional *per capita* com redução da desigualdade pessoal na renda.

No entanto, apesar de todos esses avanços “[...] ainda um grande descompasso entre a manutenção da transferência monetária e o oferecimento de serviços sociais básicos, suficientes e de qualidade, para atender às necessidades das famílias e criar condições favoráveis a sua autonomização (SILVA, 2007, p.1437)”.

Para a continuidade nas mudanças sociais que visam à inclusão social, a participação o combate à desigualdade são necessários diversos elementos. Percebe-se como necessário uma quebra de paradigmas e uma conscientização de que uma grande parte da sociedade encontra-se esquecida, excluída dos direitos descritos na Constituição.

De acordo com Silva (2000) só as medidas de transferência de renda não bastam, é imprescindível a combinação da transferência com ações intersetorializadas que reduzam a exclusão e estimulem o exercício dos direitos de cidadania. A autora destaca que o exercício da cidadania requer a apropriação de informações que possibilitem acesso as políticas públicas e coloquem possibilidades de escolha para os beneficiários e famílias.

Nota-se que muitos programas e ações implementados não possuem um diagnostico da realidade e por serem na sua maioria políticas ligadas a um mandato de Governo, uma gestão, elas acabam não sendo avaliadas ou perdendo o espaço. As tradicionais formas de

planejamento e implementação políticas públicas não oferecem respostas satisfatórias às demandas sociais. “De fato, ainda hoje observamos a ocorrência de ações dispersas entre as diferentes agências e de programas desarticulados no interior de cada uma delas” (RUA, 2009, p.124).

A nova forma de gerir as políticas públicas requer um arranjo que derrube fronteiras da setorialização e opere de forma integrada, intersetorial entre Governo Federal, Estados, Municípios e atores locais (sociedade civil, iniciativa privada, comunidade e o próprio público alvo da política). “Caso contrário à própria política se enfraquece e perde a legitimidade” (CARVALHO, 2014, p.51).

De acordo com Rua (2009), as políticas públicas implementadas no Brasil apresentam alguns fatores que chamam a atenção, um deles é a fragmentação, ou seja, a falta de interação entre os diferentes setores públicos. Outro fator é a descontinuidade administrativa, as políticas públicas são interrompidas, abandonadas ou substituídas sem avaliação previa ou planejamento estratégico. Um aspecto que também pode ser indicado como recorrente é que as decisões são tomadas a partir da oferta deixando de considerar as demandas.

Observando a história identifica-se que a formação do país foi centralizada por um longo período no governo e nos grandes proprietários baseada em uma administração pública autoritária e centralizadora o que acarretou grandes perdas para que podem ser percebidas na ainda na atualidade, como por exemplo a desigualdade e a baixa participação dos atores sociais.

Causas à parte, o fato é que disso resultam descompassos entre oferta e demanda de políticas, acarretando desperdícios, lacunas no exercício da cidadania, frustração social, perda de credibilidade governamental, desconfiança e óbices à plena utilização do potencial de participação dos atores sociais etc (RUA, 2009, p.123).

O resultado de todo esse descompasso de formação histórica e social pode ser também identificado no desperdício de recursos públicos e na ineficácia das políticas públicas. Por se tratar de processos dinâmicos, com negociações, ajustes, parcerias ou coalizões de interesses. A formação de uma política pública pode refletir ou não os

interesses dos diversos setores da sociedade. E por serem os interesses divergentes, podem desviar do objetivo principal.

De acordo com Leporace (2000, p.99-126), um dos principais desafios que os implementadores ou gestores dos programas de políticas públicas enfrentam é a indução para a cooperação. Apresentar aos possíveis parceiros o desenho do programa, auxiliar no entendimento e posterior adesão e manter a articulação em torno dos objetivos.

A base da cooperação e articulação é a relação e o diálogo que as pessoas mantem. Nesse sentido, torna-se essencial um processo de elaboração e execução de forma organizada que permita a todos os envolvidos a visualização, interpretação, compreensão estabelecendo uma parceria da formulação até o término da política pública.

Essa falta de interação entre os diversos setores públicos pode ser entendida como um fator dificultador capaz de reduzir a capacidade de agir do Estado. De acordo com Junqueira (2004, p.27-29) a setorialização desconsidera as demandas na sua totalidade e fragmenta a oferta de serviços públicos ao cidadão. O caminho aponta para a intersetorialidade que vem experienciando forte expansão nas formas de articular a participação dos diversos segmentos públicos e privados.

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (JUNQUEIRA, 2004, p.27).

A busca por resultados eficazes vem tornando a articulação intersetorial uma exigência, sobretudo para as administrações públicas municipais que vem protagonizando a implementação de políticas públicas que respondem as demandas sociais. A proposta desta gestão intersetorial visa a através de parcerias e negociações tornar mais ágil e eficaz a resposta das políticas públicas, contudo, esse processo exige mudanças da prática dos Governos, instituições e sociedade civil, uma vez que o Brasil é marcado por histórica desigualdade social.

Os recentes estudos sobre Administração Pública no Brasil enfatizam que a Reforma Administrativa do Estado é caracterizada, principalmente, pela adoção da eficiência como capacidade

institucional de atender as demandas da sociedade (FERREIRA; ABRANTES, 2013, p.98).

Entende-se por sua vez, que a capacidade do Estado está na busca da satisfação do cidadão, criando meios para incentivar a participação social na elaboração, implementação e avaliação de políticas. “A continuidade desse padrão de mudança social requer o aperfeiçoamento das políticas públicas distributivas e, sobretudo, o avanço para o patamar das políticas redistributivas e de coesão social associadas à sustentação do mais rápido possível crescimento econômico” (POCHMANN, 2011, p.38-39).

No ano de 2011 inicia um novo governo com a presidente Dilma Rousseff e com a proposta de continuidade as políticas sociais implementadas no governo de Luiz Inácio Lula da Silva, é lançado o Plano Brasil Sem Miséria, planejado de forma intersetorialidade e descentralização, com objetivo de garantir à população os direitos sociais e retirar os brasileiros que ainda encontrava-se na situação considerada de pobreza extrema.

A seguinte seção descreve o Plano Brasil Sem Miséria e seus programas chegando assim ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego tema desse estudo.

2.3 Plano Brasil sem miséria

Com a finalidade de superar a condição de extrema pobreza, elevar a renda e as condições de bem estar da população, em junho de 2011 o Governo Federal brasileiro, lançou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) que passou a ser executado com um conjunto de ações que envolveram a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes.

Para isso o Governo Federal firmou parcerias com Estados, Municípios, empresas públicas, empresas privadas e sociedade civil, baseado no princípio de que para a política pública alcançar os brasileiros em situações mais vulneráveis precisa ser organizada de forma intersetorial por uma rede de atores.

A construção do Plano partiu do acúmulo das políticas sociais desenvolvidas a partir de 2003 e dando continuidade às experiências consideradas bem sucedidas, como é o caso do Programa Bolsa-Família. No ano 2010 tiveram inicio as discussões sobre os próximos passos e em janeiro de 2011 a então presidente convocou seus Ministérios para as

primeiras reuniões sobre a meta de superação da pobreza (BRASIL, 2014a, p.33-63).

De 11 a 14 de janeiro de 2011 na reunião do comitê gestor formado pela Casa Civil da Presidência, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), pelos Ministérios, da Fazenda (MF) do Desenvolvimento Social (MDS) do Desenvolvimento Agrário (MDA), da Educação (MEC), da Saúde (MS), das Cidades (MCid), do Trabalho e Emprego (MTE) e da Integração Nacional (MI), iniciou-se a elaboração de estratégia para a linha do plano vinculada a ações de combate a extrema pobreza, considerando em situação de extrema pobreza a renda familiar *per capita* de R\$ 70,00 (posteriormente atualizada em maio de 2014 para R\$ 77,00 *per capita*). Com base em dados apontados pelo IBGE no Censo de 2010, onde constava 16,2 milhões de brasileiros vivendo em lares cuja renda familiar era de até R\$ 70,00 por pessoa (BRASIL, 2014a).

Para a redução da extrema pobreza foi implantada a estratégia chamada de Busca Ativa, onde a parceria com Estados e Municípios possibilita a inclusão da população nas políticas públicas. “[...] a Busca Ativa foi um dos conceitos do Brasil Sem Miséria mais incorporados pelos diferentes atores que fizeram parte do Plano, em especial os municípios, que não só incluíram mais famílias em extrema pobreza no Cadastro Único, como também viabilizaram as ações de campo” (BRASIL, 2014a, p.46).

Instituído em 2001 pelo decreto nº 3.877, o Cadastro Único integra as informações já existentes com os dados dos diversos programas como uma forma de complemento dos cadastros atuais e constituição de um único sistema de gestão para os programas sociais (IBGE, 2015b). Com o auxílio da tecnologia o Cadastro Único gera informações confiáveis para a gestão e integração das políticas públicas. Esse banco de dados organiza elementos para que os gestores conheçam a realidade e atuem com maior efetividade.

De acordo com os dados de julho de 2014, estão cadastradas no Cadastro Único cerca de 74 milhões de pessoas, ou seja, 36% da população brasileira (BRASIL, 2014a, p.47-49). As informações presentes no formulário do Cadastro Único retratam:

Características do domicílio: Situação do domicílio (urbano ou rural), condição de propriedade, tipo (casa, apartamento, cômodo), número de cômodos, tipo de construção, abastecimento de água, tipo de iluminação,

escoamento sanitário, destino do lixo, número de moradores.

Identificação e Características das Pessoas: nome completo data de nascimento, sexo, local de nascimento, nacionalidade, filiação, estado civil, presença e tipo de deficiência, cor, Documentação (NIS, Certidão de Nascimento, Carteira de Identidade, CTPS, CPF, Título de Eleitor), frequência a escola, grau de instrução, situação no mercado de trabalho, tempo de residência, rendimentos, gastos mensal com as principais rubricas de despesa, relação com o responsável familiar.

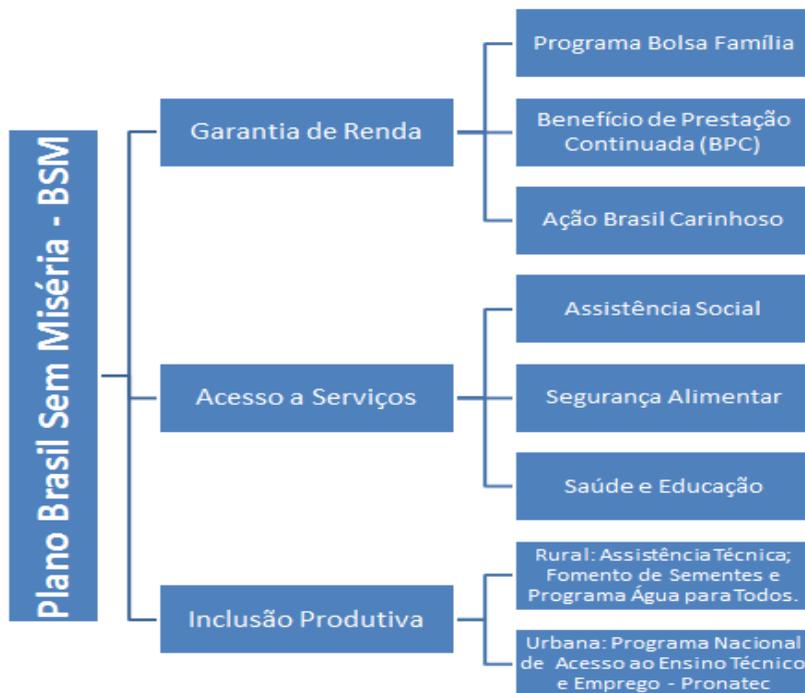
Identificação e características do agricultor familiar: pertencimento a organização social, condição de posse e uso da terra, atividade primária, contratação de mão de obra, composição da renda (IBGE, 2015b, p.2).

Então, o Cadastro Único passou a operar como um mapa para o Governo Federal, trazendo informações que possibilitam a visualização da realidade de cada município brasileiro, para priorizar as ações e políticas a serem implantadas, considerando as características de cada local. E com a percepção da pobreza como fenômeno multidimensional.

O ponto de partida do Plano é que a pobreza atende por diversos nomes: insuficiência de renda; acesso precário à água, energia elétrica, saúde e moradia; baixa escolaridade; insegurança alimentar e nutricional; formas precárias de inserção no mundo do trabalho, entre outros. As diversas características que traduzem as distintas manifestações da pobreza têm expressão no território e assim se pode afirmar que a miséria tem nome, endereço, cor e sexo e, embora a renda também seja um indicador de pobreza, trata-se de um mecanismo insuficiente para medir o bem estar. A pobreza se manifesta, sobretudo, em privação do bem estar. Com isto, afirmamos que a pobreza é um fenômeno multidimensional e, portanto, requer também indicadores não monetários para seu dimensionamento (FONSECA, 2011, p.87).

O Plano Brasil Sem Miséria representa um esforço para alterar a realidade de programas sociais dispersos, fragmentados e descontínuos. Visando a processos de unificação, integração e de programas federais, estaduais e municipais.

Figura 1 - Organograma Plano Brasil sem Miséria



Fonte: Elaboração Própria (2015).

Conforme Figura 1, o Plano Brasil Sem Miséria foi sendo desenhado e consolidado em três eixos: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva.

O primeiro eixo garantia de renda tem por objetivo dar alívio imediato à situação de extrema pobreza, neste estão incluídos programas como: o Programa Bolsa Família que transfere renda para famílias com renda mensal de até R\$ 77,00 por pessoa, consideradas extremamente pobres e com renda mensal de R\$ 154,00 por pessoa, classificadas como pobres. Também o programa Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) que se refere ao pagamento de um salário-

mínimo mensal a pessoas com 65 anos de idade ou mais e também as pessoas com deficiência, incapacitadas para o trabalho e para a vida independente. Para receber esse benefício à renda familiar por pessoa deve ser inferior a um quarto do salário mínimo em vigor, a operacionalização é feita pelo Instituto Nacional de Seguro Social (INSS) (MDS, 2015a).

E o programa Brasil Carinhoso que dentre o objetivo do eixo garantia de renda, visa o atendimento de crianças de zero a seis anos numa perspectiva de atenção integral que envolve aspectos de desenvolvimento infantil. O benefício do Brasil Carinhoso destinava-se a famílias com pelo menos um filho de até 15 anos, que, mesmo com o recebimento do Bolsa Família permanecia com a renda mensal de menos de R\$ 77,00 por pessoa. Em 2013 esse benefício foi estendido a todas as famílias que recebiam a Bolsa Família. O programa ainda incentiva os municípios a ampliar a oferta de vagas em creches e ampliado em 66% o valor repassado para a alimentação nas creches. Com relação à saúde esse programa distribui Vitamina A, Sulfato Ferroso e medicamentos para a asma (MDS, 2015a).

O segundo eixo denominado, acesso a serviços públicos, inclui ações para: documentação, luz, trabalho infantil, segurança alimentar, habitação, educação, apoio à população em situação de rua, assistência social, saúde e essas ações são executadas em forma de programas na área da educação (Brasil Alfabetizado, Mais Educação), na área da saúde (Unidades Básicas de Saúde, Brasil Sorridente, Saúde da Família, Olhar Brasil, Distribuição de Medicamentos, Saúde na Escola, Rede Cegonha), na área da assistência social e segurança alimentar (Centro de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, Banco de Alimentos, Cozinhas Comunitárias) (MDS, 2015a).

O terceiro eixo, que trata da inclusão produtiva, foca ações para a inclusão rural, com a assistência técnica que dispõe de acompanhamento continuado e individualizado para famílias de agricultores elaborando projeto produtivo. O fomento de sementes onde as famílias acompanhadas pela assistência técnica receberão para investir em insumos e equipamentos, um fundo perdido R\$ 2.400,00, pagos em parcelas semestrais, durante dois anos. E o Programa Água para todos que prevê a construção de cisternas e sistemas coletivos (MDS, 2015a).

Com relação à inclusão produtiva urbana, o eixo favorece a inserção ao mercado de trabalho seja por meio do emprego formal assalariado, do empreendedorismo individual, Microempreendedor

Individual – MEI ou autônomo, ou dos empreendimentos autogestionados da Economia Solidária e promoção de cooperativas de catadores, com o trabalho associado. Tendo como principal estratégia de inclusão produtiva urbana o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC que oferta cursos gratuitos de formação inicial e continuada (MDS, 2015a).

2.4 Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), instituído pela Lei 12.513 de 26 de outubro de 2011, foi concebido no bojo de um grupo de políticas estruturantes do Plano Brasil Sem Miséria, sendo considerado um dos principais programas para a inclusão produtiva visando à oferta cursos gratuitos.

De maneira geral, a execução do PRONATEC destina-se a expansão da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, bem como a ampliação de oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada. Esse programa representa uma política pública criada com público prioritário estudantes de rede pública ou de instituições privadas na condição de bolsistas integrais, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda (BRASIL, 2011b).

Os objetivos do PRONATEC são:

- I - expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

VI - estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda (Artigo 1º, parágrafo único, BRASIL, 2011a, p.1).

A fim de identificar os demandantes de acordo com as características do público a ser beneficiado pelo PRONATEC a SETEC classificou as bolsas-formação por modalidade de demanda de cada parceiro demandante. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) ficou responsável por quatro modalidades de demanda: o PRONATEC Brasil sem Miséria, o PRONATEC Mulheres Mil, o PRONATEC Sistema Socioeducativo Aberto e o PRONATEC Vira Vida (CGU, 2014).

Em termos operacionais o PRONATEC é composto por linhas de ação que apresentam estratégias para a implementação e público alvo diferenciado, conforme citado abaixo:

O Plano de Expansão da Rede Federal de Ensino Profissionalizante e Técnico, tem como objetivo promover a expansão física da rede federal e o fortalecimento dos Institutos Federais para que a oferta de educação profissional seja ampliada;

O programa Brasil Profissionalizado, visa à ampliação de vagas e modernização das redes públicas estaduais de ensino médio integrado com a educação profissional;

O Acordo de gratuidade com as unidades de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), tem como objetivo de fomentar a ampliação da oferta de vagas gratuitas em cursos dessas instituições;

A Rede e-Tec Brasil, que oferta cursos técnicos e de qualificação profissional na modalidade educação à distância;

O Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), objetiva disponibilizar aos estudantes o financiamento para custeio de cursos técnicos ou superiores e para as empresas na forma de custeio dos cursos de formação inicial e continuada ou qualificação dos empregados.

A Bolsa-Formação que visa promover a oferta de cursos gratuitos na modalidade curso técnico para estudantes de ensino médio e na modalidade formação inicial e continuada para pessoas que buscam a qualificação profissional (BRASIL, 2011b).

Até a implementação do PRONATEC, com exceção do FIES empresa e da Bolsa-Formação, as demais ações já eram executadas, porém, de forma isolada em outros programas de governo. Após a articulação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM), o Ministério da

Educação (MEC) que passou a coordenar todas as ações como uma estratégia única (BRASIL, 2011b).

A linha de ação Bolsa-Formação da modalidade de demanda PRONATEC Brasil Sem Miséria, está organizada em duas modalidades. A primeira Bolsa-Formação Estudante é voltada à oferta de educação profissional técnica de nível médio que pode ser desenvolvida na forma de curso concomitante para estudantes em idade própria. Na forma concomitante ou integrada para estudantes da educação de jovens e adultos e na forma subsequente, para concluintes do ensino médio.

A segunda, na forma de Bolsa-Formação Trabalhador, destinada a oferta de cursos FIC com carga horária mínima de 160 horas, obrigatoriamente na modalidade presencial, adequados a pessoas com baixa escolaridade e idade igual ou superior a 15 anos, com ações coordenada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), se reúnem com parceiros ofertantes para organizar os cursos que serão implementados (BRASIL, 2011b). Essa segunda modalidade será aprofundada na seção abaixo, para atender aos objetivos propostos na dissertação.

2.4.1 Modalidade Bolsa-Formação Trabalhador

Sob a coordenação do Ministério da Educação – MEC, os cursos são executados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), pela rede federal de educação profissional, científica e tecnológica e por redes estaduais e municipais de educação técnica e tecnológica, todas essas instituições devidamente credenciadas pelo MEC.

A modalidade Bolsa-Formação Trabalhador é uma ação desenvolvida com o objetivo de ampliar as oportunidades educacionais, interiorizando e democratizando o acesso a cursos de formação inicial e continuada. Consiste na oferta gratuita de cursos presenciais, custeados com recursos repassados pelo MEC para as instituições de ensino denominadas ofertantes. Os recursos repassados abrangem todas as despesas de custeio de vagas, auxílio transporte, alimentação e material didático aos estudantes.

Ao conjunto de ações da Bolsa-Formação Trabalhador foram planejadas estratégias a fim de atingir todo o público alvo. A inclusão produtiva, entendida como o resultado a ser alcançado com a qualificação profissional, visa o atendimento dos beneficiários de programas de transferência de renda inscritos no Cadastro Único e qualificação para quem possa interessar inseridos ou não no mundo do trabalho.

Art. 38. São objetivos e características da Bolsa-Formação Trabalhador:

I - formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País;

II - ampliar as oportunidades educacionais por meio da educação profissional e tecnológica com a oferta de cursos de formação profissional inicial e continuada;

III - incentivar a elevação de escolaridade; e

IV - integrar ações entre órgãos e entidades da administração pública federal e entes federados para a ampliação da educação profissional e tecnológica (MEC, 2013, p.7).

Outra ação da Bolsa-Formação Trabalhador é com os beneficiários do seguro-desemprego, ofertando cursos aos que reincidem na busca pelo encaminhamento do benefício por três vezes no intervalo de dez anos.

Art. 3º, § 1º A União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de Formação Inicial e Continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta horas) (BRASIL, 2011a, p.2).

Antes do encaminhamento do trabalhador para o recebimento do seguro desemprego, nos casos de reincidência, serão indicados cursos de qualificação profissional. A partir do momento que esse estiver devidamente matriculado em uma unidade ofertante, mediante entrega do comprovante de matrícula seu benefício será liberado e passa a ser condicionada a continuidade do recebimento a sua frequência no curso. Para que o SINE proceda o encaminhamento aos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, deve observar, os cursos disponíveis, a escolaridade, a faixa etária, e se o trabalhador é reincidente no recebimento do benefício seguro desemprego (BRASIL, 2011a).

Portanto, os beneficiários dos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, podem ser selecionados pelos demandantes (municípios) já cadastrados no Cadastro Único, encaminhados pelo

SINE. Sendo que as pessoas que não se encontram em nenhuma das situações citadas também podem acessar aos cursos procurando o demandante para realizar o Cadastro Único exclusivo para acesso ao PRONATEC. Ou em caso de vagas não ocupadas pelos demandantes o cadastramento pode ser realizado no próprio *site* do programa.

Os cursos a serem ofertados são definidos pelos demandantes¹². No caso da Bolsa-Formação Trabalhador a maior demanda parte das prefeituras, que embora tenham a autoridade para definição de cursos, deve seguir a orientação da política pública do PRONATEC que recomenda a realização de consultas, pesquisas com os demais atores envolvidos no processo, por meio de audiências públicas, consultas aos empresários, ao SINE e demais instâncias que se destinam ao desenvolvimento regional (BRASIL, 2011b).

Para auxiliar na escolha e gestão, o MEC possui publicações atualizadas dos cursos a serem ofertados. O Guia PRONATEC de Cursos contempla 13 eixos tecnológicos, com um total de 644 opções cursos. O guia conta também com a descrição do perfil de concluinte e área de atuação, carga horária e escolaridade mínima exigida para cada curso. Os demandantes com base no estudo da realidade local solicitam cursos e esses devem ser homologados pelo mantenedor da instituição ofertante (BRASIL, 2011b).

Com relação aos recursos financeiros necessários para a execução dos cursos da Bolsa-Formação Trabalhador, esses são repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Ministério da Educação (MEC), para as instituições de ensino que são as ofertantes¹³ dos cursos. O valor hora-aluno é de R\$ 10,00, sendo que tal valor é administrado pelo ofertante. No caso dos Serviços Nacionais de Aprendizagens os recursos são transferidos aos Departamentos Regionais. Não há tabela fixa do valor a ser pago o aluno como forma de assistência estudantil, esse valor pode alterar dependendo da localidade, do custo do transporte e da alimentação (MDS, 2015b). O montante de recursos a ser repassado para os demandantes corresponde ao número de alunos atendidos, sendo que o acompanhamento é feito por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

¹² A portaria 185 de março de 2012 do MEC define como demandantes “órgãos de administração pública federal direta e indireta e entes federados habilitados pelo Ministério da Educação”.

¹³ A portaria 185 de março de 2012 do MEC define como ofertante “instituições de educação profissional e tecnológica que oferecem os cursos”.

O SISTEC é um programa do Governo Federal que tem como objetivo promover mecanismos de registros e controle de dados da educação profissional e tecnológica no Brasil, foi desenvolvido em 2008 e entrou em operação em 2009. Assim as ações da gestão da Bolsa-Formação Trabalhador são registradas no SISTEC, no *link* PRONATEC pelos demandantes e pelos ofertantes (MEC, 2012).

Há uma pluralidade de envolvidos na gestão da Bolsa-Formação Trabalhador. Ao Ministério da Educação para desenvolver e cumprir com suas atribuições é representado pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), e pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) juntamente com um Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, regulado pelo Decreto nº 7.855 de dezembro de 2012.

Quanto à implementação, cabe a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – SETEC/MEC, planejar, orientar, coordenar e supervisionar o processo de formulação e implementação em consonância com as políticas públicas e articulada aos demais atores envolvidos. Bem como apoiar técnica e financeiramente o desenvolvimento da educação profissional (MEC, 2012).

O quadro 3 se refere as principais atribuições, cada ente federativo possui seu papel para que a Bolsa-Formação Trabalhador ocorra.

Quadro 3 - Principais atribuições no PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador

| MDS | Principais atribuições: |
|------------|--|
| | <ul style="list-style-type: none"> - Articular com os municípios a oferta de vagas nos cursos de formação inicial e continuada; - acompanhar a execução municipal, promovendo a integração da Bolsa-Formação Trabalhador com demais ações do plano BSM; - operacionalizar o SISTEC, dentre outros instrumentos necessários para a execução do programa; - capacitação dos agentes envolvidos na gestão e execução da Bolsa-Formação Trabalhador. articulado com o governo municipal e o governo estadual. - apoiar o governo municipal e o estadual na identificação e na prospecção de oportunidades de desenvolvimento local e regional para inclusão produtiva. - desenvolver canais de comunicação visando divulgar amplamente o programa; |
| MEC | Principais atribuições |

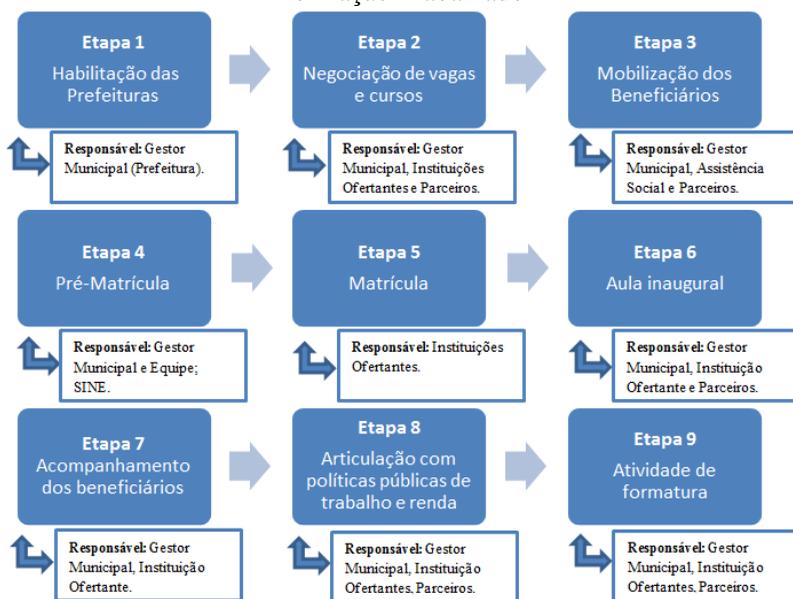
| | |
|--|--------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> - Regularizar a oferta de cursos por intermédio do Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial e Continuada; - homologar pactuações; - articular as redes e promover interlocuções destas com outros Ministérios e órgãos públicos; - desenvolver e manter atualizado sistema informatizado para a gestão; - mediar eventuais discordâncias entre parceiros; - definir valores e base de cálculo para repasses financeiros ao ofertante; - informar sobre valores transferidos ao parceiro ofertante e realizar repasses por meio de transferências ou descentralizações. - Tornar público os atos do programa em Diário Oficial da União. | |
| Governo Estadual | Principais atribuições: |
| <ul style="list-style-type: none"> - Promover a participação dos municípios interessados no PRONATEC, organizando mesas estaduais de negociação de vagas com os municípios as unidades ofertantes e representantes do setor privado. - dialogar com os departamentos regionais das unidades ofertantes, visando o atendimento dos cursos e vagas definidas por cada município; - identificar oportunidades de geração de emprego e renda no território e apoiar os municípios no alinhamento da oferta de cursos de qualificação com o perfil do público-alvo; - promover, em conjunto com o município, a integração dos alunos às políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo. | |
| Município | Principais atribuições: |
| <ul style="list-style-type: none"> - Pactuar em conjunto com o MDS as metas de execução de vagas no âmbito do PRONATEC – Bolsa - Formação Trabalhador, no contexto do Plano Brasil Sem Miséria; - divulgar, mobilizar a oferta de cursos nas comunidades identificadas, com base no Cadastro Único, visando à pré-matrícula nos cursos ofertados; - realizar a pré-matrícula dos candidatos no SISTEC; - articular a oferta de capacitação profissional a outros serviços e políticas públicas integrantes do Plano Brasil Sem Miséria; - promover a orientação profissional para os interessados em participar de cursos disponíveis no âmbito do PRONATEC - Bolsa-Formação Trabalhador; - pactuar com empregadores locais para a intermediação da mão-de-obra dos alunos qualificados; - realizar o levantamento junto aos empregadores locais acerca das demandas setoriais por mão-de-obra; - designar servidor para interlocução e articulação do PRONATEC. | |

Fonte: Elaboração Própria (2015).

Conforme apresentado no quadro 3, os municípios são os principais executores da Bolsa-Formação Trabalhador, respondendo desde a mobilização da população para os cursos, a pré-matrícula, o acompanhamento dos alunos e a inclusão produtiva. Pressupõe-se que o município deva articular entidades públicas, privadas e sociedade em geral, para garantir a implementação programa e o alcance dos objetivos.

As etapas propostas pelo desenho da política nacional, conduz o município a executar em nove principais etapas o processo de implementação da Bolsa-Formação Trabalhador, conforme figura 2:

Figura 2 - Resumo das etapas de implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador



Fonte: Elaboração própria (2015).

As etapas de implementação dessa política pública estão descritas nas publicação do PRONATEC direcionadas aos gestores municipais e estaduais. Esse material publicado no formato de cartilha, identifica os principais objetivos do programa, os beneficiários e os cursos, sendo o mesmo revisado anualmente, e a cada ano incluídas as alterações efetuadas no programa. O funcionamento operacional não

alterou de 2011 a 2014 e pode ser resumido em nove etapas apresentadas na Figura 2 e abaixo descritas.

A Etapa 1 corresponde a adesão do município ao programa. Articulados e mobilizados pelos Governos Estaduais os municípios através do Secretário (a) Municipal de Assistência Social realizam o preenchimento de um formulário eletrônico, indicando os dados solicitados bem como os nomes dos interlocutores (titular e substitutos) esses indicados serão responsáveis pela gestão do programa no município. Após os cadastros concluídos o MDS irá enviar ao gestor os acessos necessários e orientações, inclusive sobre o SISTEC (BRASIL, 2014b).

Para a implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador o município necessita dispor de uma equipe para apoio a gestão municipal, bem como espaço físico e demais recursos materiais para a realização dos processos. Como forma de cofinanciamento para a execução das ações de articulação, mobilização e encaminhamento os municípios poderão aderir ao ACESSUAS Trabalho.

Cabe ao interlocutor titular o cadastro da unidade demandante que pode ser, por exemplo, Centro de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social ou Secretarias municipais. A adesão não assegura a oferta de cursos, essa dependerá da Etapa 2.

Na Etapa 2, está previsto a negociação de vagas e cursos, esse processo a ser realizado em conjunto com as Instituições de ensino ofertantes, secretarias estaduais e municipais de planejamento e desenvolvimento, SINE, Conselhos municipais, empresários, universidades (demais parceiros que o município julgar importante) tem como objetivo formular uma proposta de demanda para negociar com as instituições ofertantes cursos que estejam adequados com o mercado de trabalho local (BRASIL, 2014b).

Nessa etapa também são definidos horários e local para a realização dos cursos. Após a negociação os cursos devem ser pactuados no SISTEC (inseridos no sistema pelo demandante) e publicadas pelo ofertante. As vagas abertas pelo ofertante, precisam ser autorizadas previamente pelo MEC que atua como articulador entre demandantes e ofertantes.

Após a definição dos cursos, datas e horários, a Etapa 3 chamada de mobilização dos beneficiários é realizada pela gestão municipal responsável pelo programa ou demandante em conjunto com as equipes dos Centro de Referência de Assistência Social, Centro de Referência Especializado de Assistência Social, ACESSUAS Trabalho e

demais parceiros que a gestão achar oportuno. Essa fase é contínua e as estratégias a serem utilizadas ficam a critério de cada município (BRASIL, 2014b).

Na Etapa 4 os gestores municipais registrados farão a pré-matrícula, o cadastro dos interessados no SISTEC preenchendo as vagas negociadas. Essa etapa tem um prazo quinze dias para o demandante concluir a pré-matrícula e para de sete dias para o pré-matriculados dirigir-se até a unidade ofertante com a documentação necessária e confirmar a matrícula em primeira chamada (BRASIL, 2014b).

Para o pré-matriculados que são encaminhados pelo SINE é desejável a inscrição no sistema Mais Emprego/MTE¹⁴, portanto deve haver um diálogo entre demandante da prefeitura e SINE uma vez que as vagas são compartilhadas.

A Etapa 5 chamada de matrícula é realizada na unidade ofertante, o pré-matriculado terá sua matrícula confirmada no SISTEC por gestores que possuem o acesso de ofertante. Caso na primeira chamada não forem preenchidas todas as vagas, abre-se o prazo de dez dias para a segunda chamada que poderá ser realizada pela internet pelo próprio interessando ou pelo demandante (caso o demandante efetue a matrícula *on line* será contabilizada para a meta do município).

Cada beneficiário poderá cursar até três cursos ao ano, sendo no máximo um em curso técnico e não havendo matrículas simultâneas em dois ou mais cursos. A Etapa 6, aula inaugural tem como objetivo sensibilizar os beneficiários e o corpo técnico, pedagógico da unidade ofertante, será promovido por demandantes, ofertantes e demais parceiros que a gestão municipal julgar importante. É o momento de esclarecer dúvidas, apresentar o programa, o curso e outras políticas públicas no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. Esse momento não contabiliza na carga horária do curso e a duração dessa aula e forma deve ser definida pelos envolvidos (BRASIL, 2014b).

A Etapa 7, é realizada durante o curso, denomina-se acompanhamento dos beneficiários e envolve inserção dos dados sobre desempenho e frequência no SISTEC. Bem como apoio socioassistencial caso demandante e ofertantes percebam a necessidade. Tem como objetivo garantir a presença do beneficiário no curso (BRASIL, 2014b).

¹⁴ Sistema utilizado pelas unidades do SINE para gerir a intermediação da mão de obra e colocação no mercado de trabalho.

Portanto a gestão da Bolsa-Formação Trabalhador apresenta-se como um desafio para a gestão municipal uma vez que a implementação de uma política pública requer um olhar voltado à promoção de debates e geração de resultados. Os beneficiários dos serviços ou programas precisam conhecer a dinâmica, participar das decisões, monitorar e avaliar. A gestão de forma participativa pressupõe a transparência e divulgação das ações (CARVALHO, 2014). Além da participação social, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e da eficiência auxiliam para que o ciclo das políticas públicas ocorra dentro do tempo ideal e com a utilização dos recursos adequados.

De acordo por Lowi (1972) *apud* Souza (2006, p.9-15), a eficiência nas políticas públicas nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por visões denominadas como distributivas, o que não garantia sua eficiência. Na concepção de Olson (1965) *apud* Souza (2006, p.15-18), o ciclo das políticas públicas envolve interesses diversos, podendo tornar o processo ineficiente. Portanto, uma gestão com eficiência levaria a uma análise racional, eliminando as disputas de interesses dos diferentes envolvidos.

A gestão pública municipal passa a ser estratégica para propósitos maiores de desenvolvimento local. As secretarias municipais e outras agências governamentais têm a possibilidade de construir um plano estratégico que exija abandonar a perspectiva isolacionista e setorial da gestão tradicional (CARVALHO, 2014, p.46-47).

A atuação dos municípios como principais atores na implementação de uma política pública possibilita a maior participação da sociedade nas decisões, buscando a efetiva garantia de atender aos objetivos traçados.

Nesse sentido, a ideia da parceria ganha força como proposta alternativa para a condução dos interesses governamentais. Além da carência de recursos financeiros e materiais, a diversidade de competências requeridas por grande parte dos programas exige a ampliação do leque de contribuições de diferentes setores e de segmentos organizados da sociedade, na busca de soluções e

resultados de interesse coletivo (LEPORACE, 2000, p.100).

A articulação e parceria intersetorial no município tende a possibilitar, além de compromissos partilhados um olhar para a totalidade municipal e as reais demandas sociais. No caso do PRONATEC é por meio da articulação e das ações intersetoriais que o município identificar quais são as demandas necessárias de cursos e as melhores estratégias para atingir o público alvo.

O PRONATEC desde sua criação tem envolvido um grande número de municípios chegando a todas as regiões do país. Como foi instituído em outubro de 2011, poucas prefeituras realizaram a adesão ao PRONATEC neste mesmo ano, somente 24 municípios que iniciaram a programação dos cursos em 2011. No entanto, nos anos seguintes a adesão aumentou em 2012 foram 903 municípios registrados no PRONATEC e efetuando matrículas, em 2013 foram 2.397 e em 2014, 3.366 municípios. Em três anos o programa alcançou a adesão de 4.947, 89% dos municípios brasileiros, porém destes, 3.606 municípios que efetivamente realizaram matrículas, (73%) (MDS, 2015b).

2.4.2 Trabalhador Resultados do PRONATEC no Brasil de 2011 a 2014

De acordo com o Relatório de Auditoria Anual de Contas (Relatório nº 201406282), da Controladoria Geral da União (CGU), elaborado com base nas informações prestadas pela Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC), o PRONATEC Bolsa-Formação segue um modelo de gestão flexível, descentralizado e colaborativo de prestação de contas dos resultados, uma vez que envolve o regime de parceria entre órgãos públicos (demandantes) e redes de ensino (ofertantes).

Os parceiros demandantes e os parceiros ofertantes firmam com o MEC um termo de adesão comprometendo-se em ofertar os cursos de Formação Inicial e Continuada e prestar contas das ações e matrículas realizadas, fazendo do programa um modelo descentralizado. “O modelo é descentralizado porque envolve parcerias entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios com as redes de ensino de todas as esferas de governo (federal, estadual e municipal), públicas e privadas” (CGU, 2014, p.3).

Em 2013 assumiram o compromisso de auxiliar o PRONATEC Bolsa-Formação, 13 ministérios, 06 secretarias vinculadas a órgão

federais e 26 secretarias de educação estaduais, além do Distrito Federal. Com isso a SETEC identificou a necessidade de classificar a bolsa-formação por modalidade de demanda. São mais 41 modalidades de demanda que podem ser ofertadas como exclusiva, prioritária ou compartilhada (CGU, 2014).

Com relação aos ofertantes espalhados pelo Brasil, em 2011 eram 20 instituições ofertantes, em 2012 passaram a atuar 62 instituições ofertantes, em 2013 eram 183 ofertantes e em 2014 o número aumentou para 189 parceiros ofertantes. Esses 189 ofertantes estavam distribuídos em 2.683 instituições de ensino (CGU, 2014).

Para a execução dos cursos e repasse da assistência estudantil, de novembro de 2011 até maio de 2014 foram transferidos valores que ultrapassam 6,4 bilhões de reais para as instituições ofertantes conforme figura 3.

Figura 3 - Transferências anuais aos parceiros ofertantes, 2011 a maio de 2014.

| Rede de Ensino | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total por Rede de Ensino |
|-----------------------|----------------|------------------|------------------|------------------|---------------------------------|
| SNA | 208.261.704,50 | 1.054.161.444,18 | 2.065.021.070,00 | 1.200.822.145,00 | 4.528.266.363,68 |
| Rede Federal | 39.827.005,00 | 338.789.930,90 | 742.501.736,80 | 193.924.454,25 | 1.315.043.126,95 |
| Rede Estadual | - | 92.648.000,00 | 228.482.150,00 | 83.393.000,00 | 404.523.150,00 |
| Rede Municipal | - | - | 14.681.000,00 | 3.380.000,00 | 18.061.000,00 |
| Rede Privada | - | - | 51.681.163,63 | 138.113.463,01 | 189.794.626,64 |
| Total anual | 248.088.709,50 | 1.485.599.375,08 | 3.102.367.120,43 | 1.619.633.062,26 | 6.455.688.267,27 |

Fonte: CGU (2014, p.6).

Os repasses para as unidades ofertantes foram realizados com base nas informações lançadas mensalmente no SISTEC. Para o Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), os valores foram repassados em contas de 4 unidades nacionais que por sua vez repassaram para as unidades regionais de ensino que são, o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial no Rio de Janeiro (SENAC-RJ) e no Distrito Federal, o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI-DF), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT-DF) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR-DF), os Serviços Nacionais de Aprendizagem destacam-se principalmente na oferta de cursos da Bolsa-Formação Trabalhador.

A partir de 2013 instituições privadas de educação superior e de educação profissional e tecnológica passaram a ter autorização para cadastro como ofertante de cursos técnicos da Bolsa-Formação estudante.

Em função da alteração da Lei nº 12.513/2011 pela Lei 12.816/2013, foram incorporadas à rede ofertante instituições privadas de ensino superior e de educação profissional e tecnológica de nível médio, devidamente habilitadas, e a oferta de cursos foi ampliada com os cursos técnicos na forma subsequente, o que levou à superação das metas previstas para o ano de 2013 e à elevação do investimento na Ação 20RW (CGU, 2014, p.25).

Com a alteração para a Lei 12.816/2013 intensificou a oferta de cursos Bolsa-Formação estudante, cursos técnicos que passaram a ser executados também por instituições de ensino privadas e o investimento na oferta de cursos foi intensificado, com maior ênfase nos cursos técnicos na forma subsequente.

A Bolsa-Formação Trabalhador permaneceu sendo executada pelo SNA e pela Rede Federal e Rede Estadual. Conforme figura 4 os SNA destacam-se como os principais ofertantes de cursos do PRONATEC Bolsa-Formação, um total de 2.228.227 matrículas entre técnicos e FIC. Sendo o SENAI e o SENAC juntos foram responsáveis por 70% das matrículas dos cursos FIC (SENAI - 978.189 e SENAC - 781.633).

Dessa forma, são as instituições para as instituições do SNA que recebem o maior repasse de recursos para a execução dos cursos pactuados com os municípios e seus Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Figura 4 - Evolução anual do número absoluto de beneficiários do PRONATEC Bolsa-Formação, distribuídos por rede de ensino ofertante, 2011 a maio de 2014.

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

Fonte: CGU (2014 p.8).

No Brasil durante o ano de 2013 os dez cursos mais ofertados pelo PRONATEC Brasil Sem Miséria, Bolsa-Formação Trabalhador foram: Auxiliar Administrativo, Operador de Computador, Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão Auxiliar de Recursos Humanos, Recepcionista, Inglês Básico, Auxiliar de Pessoal, Almoxarife, Manicure e Pedicure e Costureiro. “Os quatro cursos com maiores quantidades de matrículas (Auxiliar Administrativo, Operador de Computador, Auxiliar de Recursos Humanos e Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão) correspondem a 20% do total de matrículas no Bolsa Formação” (MDS, 2015b, p.141).

Com relação ao percentual distribuído por eixo tecnológico de cursos FIC de novembro 2011 a maio de 2014, 28% (711.048 cursos) foram no eixo gestão e negócios, 13% (323.192 cursos) no eixo de controle e processos industriais, 12% (286.456 cursos) eixo de turismo, hospitalidade e lazer, 10% (252.805 cursos) eixo de informação e comunicação, o eixo que teve a menor quantidade de matrículas foi o de segurança (11.304 curso). Foram matriculados no Brasil de 2011 a 2014, nos 13 eixos dos cursos de Formação Inicial e Continuada 2.499.713 beneficiários (CGU, 2014).

A região Nordeste com 41% foi a que registrou o maior número de matrículas nos cursos FIC do PRONATEC Bolsa-Formação, seguida pelo Sudeste 20% das matrículas, a região Sul com 18%, a região Centro Oeste com 11% e a Norte com 10%. Com relação às matrículas por Estado, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo,

Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará foram os seis Estados que mais efetuaram matrículas no acumulado de 2011 a 2014 (CGU, 2014). O Estado de Santa Catarina foi o oitavo que mais efetuou matrículas, sendo registradas 75.078 matrículas, em 234 municípios.

De 2011 a 2014 ocorreu um aumento no número de estados e municípios que aderiram ao PRONATEC. “No período de três anos, o PRONATEC/BSM partiu de 161 municípios e alcançou 4.947 prefeituras municipais com adesão (89% dos municípios brasileiros). Destes, 3.606 municípios possuem registro de matrícula (73% dos municípios brasileiros)” (MDS, 2015b, p.58).

Conforme quadro 4, o perfil do público dos cursos PRONATEC Bolsa-Formação no Brasil de janeiro de 2012 a junho de 2014, sem incluir as matrículas dos cursos de nível técnico subsequente, caracteriza-se por ser majoritariamente mulheres, jovens, pardos e com ensino médio.

Quadro 4 - Perfil dos matriculados nos cursos PRONATEC/BSM de janeiro 2012 a junho de 2014 no Brasil

| Distribuição de matrículas por: | |
|--|--|
| Sexo | 66% Mulheres 34% Homens |
| Faixa etária | 47% de 18-29 25% de 30-39 12% de 40-49 10% de 16-17 5% de 50-59 1% a partir de 60 |
| Raça | 45% parda 26% branca 20% não informado 8% negros 1% amarela 0,4% indígena |
| Escolaridade | 51% ensino médio completo 23% ensino médio incompleto 13% ensino fundamental incompleto 10% ensino fundamental completo 2% ensino superior incompleto 1% ensino superior completo |

Fonte: Elaboração própria (2015) com base em MDS (2015b) e CGU (2014).

Destaca-se com relação a variável de gênero que a mulher tem buscado qualificação profissional e um espaço mercado de trabalho. O percentual de 66% de mulheres intui que o PRONATEC tem atendido nesse aspecto seu público prioritário, conforme cita a Lei 12.513 de outubro de 2011, o incentivo à participação da mulher é essencial para o programa.

A faixa etária que predomina são jovens de 18 a 29 anos (47%), sobressaindo-se também a faixa etária de 30 a 39 anos (25%). Ou seja, pessoas consideradas economicamente ativas e que podem atuar como empregados do mercado formal e ou empreendedores.

Nos percentuais com relação a variável “raça”, os que se autodeclararam pardos e ou negros somados respondem a 53% do total de matrículas, contudo chama a atenção o percentual baixo de negros, 8%. Considerando que de acordo com PNAD (Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar), 51% da população brasileira é formada por negros e ainda 13% dos negros com idade a partir de 15 anos são analfabetos, o PRONATEC não está atendendo a esse público e ainda tem um caminho a percorrer. Entende-se como importante também verificar quais os fatores que interferem para que esse percentual seja relativamente baixo.

Assim como os negros, os que se autodeclararam indígenas no ato da matrícula também é considerado um percentual baixo, apenas 0,4%, sendo que a Lei do PRONATEC define essa população também como prioritária, ou seja, é necessário implementar ações para aproximar o programa de seu público alvo.

Com relação a escolaridade, a maior parte dos matriculados nos cursos possuíam ensino médio completou ou não, isso significa que 74% dos matriculados possuem entre 09 e 11 anos de estudo. Esses dados indicam a necessidade de um estudo para identificar o porquê o PRONATEC não atendeu um percentual maior de beneficiários com ensino fundamental, uma vez que de acordo com as orientações do programa, todos os cursos são adequados a pessoas com baixa escolaridade.

Em aspectos gerais os dados do perfil apontam para a necessidade de continuidade das políticas públicas que possam oportunizar a formação profissional qualificada e a elevação da escolaridade. Entende-se também como fundamental que os gestores na instância Federal, Estadual e Municipal reconheçam o perfil existente e formulem novas estratégias para que o PRONATEC passe a atender o

público alvo prioritário que ainda não está sendo atendido na sua totalidade.

Ampliar o acesso a qualificação profissional para a população mais vulnerável, com menor escolarização, com diversas barreiras culturais de gênero, raça, bem como, a mobilização desse público que tem sido historicamente excluído revela-se um desafio constante que está longe de ser sanado. Para os gestores das políticas públicas, as análises e dados já coletados são ferramentas importantes para a continuidade e alcance dos objetivos, que entende-se não ser apenas tarefa do PRONATEC, mas de uma integração de políticas públicas e atores públicos e privados.

Com relação a orientações para a implementação, o PRONATEC de ano de 2011 a 2014, passou por diversas reestruturações e revisões, inclusive das nomenclaturas utilizadas. Em sua base legal constam a Lei nº 12.513, de 26 de Outubro de 2011 que institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC; a Lei nº 12.816, de 05 de junho de 2013 que dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais e altera três Leis: a de nº 12.513, de 26 de outubro de 2011; a de nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995; e a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991 (BRASIL, 2011b).

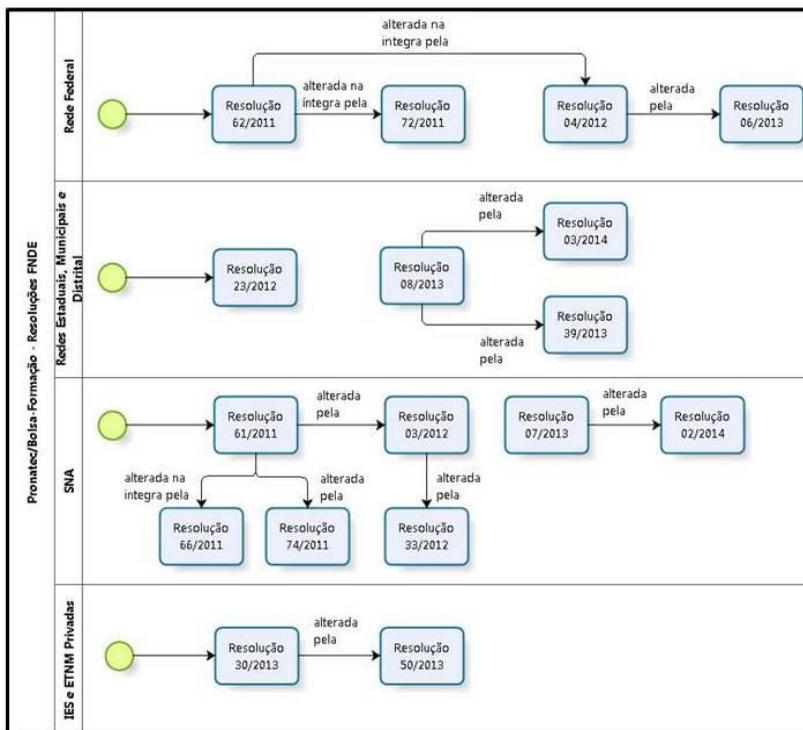
Em 12 de março 2012 foi publicada a primeira Portaria MEC nº 185 que fixava as diretrizes para a execução do Programa. Essa Portaria foi revogada pela Portaria Nº 168 de 2013 sendo essa alterada outras quatro vezes pelas Portarias, nº 362/2013, nº 1.007/2013, nº 114/2014 e nº 991/2014.

Além dessas Portarias, em 2013 e 2014, foram publicadas outras nove Portarias com assuntos de disposições gerais: Portaria MEC nº 160, de 05 de março de 2013 que dispõe sobre a habilitação de instituições e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao PRONATEC (alterada pela Portaria nº 701, de 13 de agosto de 2014), Portaria nº 161, de 06 de março de 2013 que dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica, Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013 que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do PRONATEC (alterada pela Portaria nº 991, de 25 de novembro de 2014), Portaria SETEC/MEC nº 20, de 27 de junho de 2013 que dispõe sobre a Tabela de mapeamento de cursos técnicos para oferta na forma subsequente por intermédio da Bolsa-Formação Estudante e correlação com cursos de

graduação (alterada pela Portaria SETEC/MEC nº 01, de 29 de Janeiro de 2014) e Portaria MEC nº 671, de 31 de julho de 2013 que dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTEUC), para acesso a vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente (BRASIL, 2011b).

A seguir visualiza-se a Figura 5 que apresenta as Resoluções do FNDE e o fluxograma de suas alterações.

Figura 5 - Resoluções FNDE _ Fluxograma das alterações



Fonte: Base Legal (BRASIL, 2011b)

Além dessas Resoluções, foram publicadas três Portarias específicas para alterações de guias de cursos FIC. Foram também publicadas pelo FNDE dezessete Resoluções, sendo quatro para a Rede Federal, quatro para a Rede Estadual, Municipal e Distrital, sete para os Serviços Nacionais de Aprendizagem e duas para os Institutos Federais e Instituições Privadas de Ensino Superior e de Educação Profissional Técnica de Nível Médio (BRASIL, 2011b).

Essa série de alterações, Portarias e Resoluções publicada com frequência exigiu dos demandantes e dos ofertantes uma dedicação intensa na leitura e compreensão do PRONATEC. Em um mesmo dia uma informação que fora repassada pela matutino ao beneficiário no período vespertino poderia mais ter validade. Ou seja, é preciso expandir a concepção do programa pelos gestores que atuam nos estados e nos municípios, dando a eles uma visão global das possibilidades e repassando informações precisas com capacitação constante.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Mais do que ser um instrumento de produção do conhecimento, a pesquisa possui a função de oportunizar um aprendizado de forma criativa. “É possível aprender escutando aulas, tomando nota, mas aprende-se de verdade quando se parte para a elaboração própria, motivando o surgimento do pesquisador, que aprende construindo” (DEMO, 1992, p.44).

Neste capítulo estão explicitadas as opções metodológicas que orientaram a condução deste estudo e elencadas as opções procedimentais adotadas bem como a perspectiva epistemológica definida. As seções apresentadas buscam elucidar os meios pelos quais os objetivos da pesquisa foram atingidos.

Esse estudo envolvendo o PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, começou a ser pensado quando a pesquisadora, autora desta dissertação, atuava como colaboradora em uma instituição de ensino de Chapecó que é ofertante dos cursos do programa.

O PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador apresenta como objetivo o aumento da oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada atendendo prioritariamente trabalhadores, beneficiários de programas Federais de transferência de renda e estudantes de escolas públicas. Ao perceber o PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador como um programa novo para demandantes, ofertantes e beneficiários, alguns questionamentos surgiram a respeito da sua implementação em Chapecó.

O Município de Chapecó iniciou seu cadastramento no PRONATEC em 2011 após a Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC) ter sido informada da existência do programa e do funcionamento por meio das instituições de ensino do Serviço Nacional de Aprendizagem – SNA, que haviam recebido essas orientações de suas gerencias regionais.

O Município de Chapecó passou então, a ofertar efetivamente no ano de 2012 o PRONATEC, após ter realizado toda a parte de cadastro e os primeiros diálogos com as instituições ofertantes sobre os cursos que seriam disponibilizados. A divulgação ocorreu durante o ano de 2012, nesse ano foram realizadas 1066 matrículas em 26 cursos dos eixos tecnológicos de Ambiente e saúde (3 cursos), Controle e processos industriais (6 cursos), Gestão e negócios (3 cursos), Informação e comunicação (2 cursos), Infraestrutura (6 cursos), Produção cultural e design (2 cursos), Turismo, hospitalidade e lazer (4 cursos).

Foi no ano de 2012, que a pesquisadora teve a possibilidade de um contato maior com os beneficiários dos cursos, podendo assim observar dúvidas em relação ao encaminhamento, aos cursos e também sentir enquanto colaboradora de uma instituição ofertante as dificuldades que surgiam. Neste contexto, decidiu-se pela pesquisa de mestrado sobre os processos de gestão na implementação do PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador. Ao longo do tempo, enquanto a pesquisadora cursava as disciplinas do mestrado, permanecia a busca por leituras e informações, bem como a construção do projeto de pesquisa.

Nesse sentido, descreve-se a seguir os passos de desenvolvimento da pesquisa de análise dos processos de gestão na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014.

3.1 Caracterização da pesquisa

Como forma de abordagem essa pesquisa é qualitativa uma vez que “as abordagens qualitativas se conformam melhor à investigação de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análise de discursos e documentos” (MINAYO, 2008, p.57). A forma qualitativa também possibilita estudar os significados e sentidos dos sujeitos pesquisados (demandantes e ofertantes) “trabalhando com uma realidade do universo de significados que não se quantifica” (MINAYO, 2008, p.57).

Esse caráter qualitativo foi importante porque possibilitou o entendimento das práticas e discursos estabelecidos entre os diferentes atores que atuaram como gestores na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó, contribuindo para a realização de uma análise.

3.1.1 Sujeitos da pesquisa

Os sujeitos pesquisados foram os gestores que atuaram na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó. No total foram seis sujeitos, sendo que um sujeito optou por não participar na forma de entrevista, mas sim responder as questões via e-mail e cinco foram entrevistados.

Para a escolha dos entrevistados realizou-se um contato via telefone identificando os objetivos da pesquisa e marcando um horário para que pessoalmente a pesquisadora deixasse o (a) pesquisado (a)

ciente do projeto que estava sendo realizado e da entrevista. Nesse primeiro momento também foi repassado uma prévia da entrevista semiestruturada e agendado uma data para a realização da mesma. Como definição optou-se por realizar uma entrevista com cada instituição de ensino que atuou como ofertante em Chapecó do programa em estudo, sendo identificadas no município a existência de quatro instituições denominadas ofertantes. Também foram realizadas entrevistas com as instituições demandantes, foram identificadas duas instituições demandantes existentes no município. O critério seguido foi buscar em cada instituição o profissional com maior tempo de atuação, e ou pessoa de referência do PRONATEC na instituição.

Para entrevistar tais profissionais foram necessários diversos contatos via telefone a fim de conciliação de agenda e um total de doze visitas, sendo uma média de duas visitas por instituição. Em julho de 2015 ocorreram os primeiros contatos, finalizando-os em novembro de 2015.

3.1.2 Entrevistas

Foi organizado um roteiro de entrevista semiestruturado (APÊNDICE A), com perguntas abertas, realizadas com um (a) sujeito (a) por vez, para que esse tivesse a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão. Cada entrevista teve uma média de duas horas de duração. Solicitou-se a cada instituição envolvida e cada entrevistado (a) para ler e assinar os de Declaração de ciência e concordância da instituição, o termo de consentimento livre e esclarecido e o termo de consentimento de imagem e voz (modelo no ANEXO A). Esses termos não foram solicitados para a instituição que optou por responder a entrevista como forma de questionário e encaminhar para a pesquisadora via e-mail. Com os demais, cinco no total, as entrevistas foram gravadas e posteriormente transcritas em computador próprio pela pesquisadora.

Todas as entrevistas foram realizadas no espaço da instituição do gestor pesquisado (a), todas ocorreram no segundo semestre de 2015. Os (as) entrevistados e o (a) que respondeu de forma escrita, tinham entre 25 e 40 anos de idade, sendo um homem e cinco mulheres, todos (as) com cargo de coordenação na instituição.

Observou-se que todos os (as) entrevistados (as) estavam a mais de cinco anos atuando na área de coordenação e possuindo uma vasta experiência nas áreas de administração e educação. Pela atuação desde o início da implementação do PRONATEC na instituição e pelo conhecimento de causa, não se limitaram a responder a entrevista e

demonstraram interesse em colaborar com a pesquisa esperando que essa apresente resultados que possam se refletir nas práticas das instituições.

Para garantir o sigilo a todos os participantes. Os (as) sujeitos entrevistados (as) serão identificados no decorrer da análise como Gestor 1, Gestor 2, Gestor 3, Gestor 4, Gestor 5, Gestor 6.

A presente pesquisa passou por avaliação do Comitê de Ética na Pesquisa via Plataforma Brasil, sendo aprovado pelo parecer nº 1.266.393 (ANEXO C).

3.1.3 Levantamento documental

A pesquisa contou com levantamento documental, principalmente para atender o objetivo específico de identificação do perfil dos beneficiários do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó. Os dados foram disponibilizados pela Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC) que possui um controle das pré-matrículas efetivada. No APÊNDICE B consta roteiro utilizado para auxiliar na coleta de dados para traçar o perfil dos beneficiários. Também foram utilizados dados do Ministério da Educação (MEC) que disponibilizados para a pesquisa através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e os dados do Relatório RA201406282 (CGU, 2015) e Ministério do Desenvolvimento Social (MDS 2015b).

Ainda, foram analisados documentos nacionais disponibilizados *online* sobre o PRONATEC, como: Leis, Portarias, Cartilhas, Guia de Cursos, Manual de gestão da Bolsa-Formação, Resoluções FNDE, e demais artigos publicados em órgão oficiais do MEC, MDS. O levantamento documental foi essencial para a sustentação teórica na realização das entrevistas e no decorrer das análises. A análise documental centrou-se nas orientações que foram repassadas por esses documentos e os resultados quantitativos que os mesmos apresentavam.

3.1.4 Análise dos dados

O tratamento dos dados da pesquisa qualitativa teve como forma a análise de conteúdo temática de Minayo (2008). A análise categorial dos dados ocorreu em três etapas:

a) Pré-análise: consistiu na transcrição das entrevistas, que tiveram duração aproximada de duas horas. Com as entrevistas transcritas realizaram-se leituras flutuantes dos dados

coletados, nessas foi possível definir algumas estratégias determinando as categorias de análises relacionadas a gestão na implementação e as dinâmicas existentes no processo. Dentro das categorias foram definidos como núcleos de sentido, o diálogo, a escolaridade, as metas as disputas e investimento/retorno.

b) Exploração do material: a segunda etapa ocorreu com a realização de uma exploração aprofundada de todas as entrevistas realizadas, das categorias de análises e núcleos de sentido, dialogando com os conceitos apresentados na abordagem teórica, incluindo a elaboração de uma listagem de apontamentos, do quadro do perfil dos beneficiários, possibilitando assim a organização das principais ideias, dos resultados e de uma análise.

c) Tratamento dos resultados e interpretação: nessa etapa produziu-se o capítulo quatro que sistematiza a teoria obtidas nas entrevistas, dados do levantamento realizado. O resultado possibilitou a realização de uma análise de como ocorreram os processos de gestão da implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó no período de 2011 a 2014.

4 PRONATEC BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR EM CHAPECÓ

O Município de Chapecó está localizado na região Sul do país e na região Oeste do Estado de Santa Catarina. Distante 630 km da capital Florianópolis, ocupa uma área de 626,057 Km², e conta com uma população de 183.530 habitantes, sendo que desses, 91,6% residem na área urbana e 8,40% na área rural (IBGE, 2015a).

Até a década de 1910, o local posteriormente denominado como Município de Chapecó era considerado, pelo governo do Estado, como uma região demograficamente vazia, sendo alvo de diferentes disputas e projetos de colonização. A fim de “ocupar” esse território, famílias vindas do Rio Grande do Sul, principalmente colonos descendentes de imigrantes italianos, alemães e poloneses compraram terras das empresas colonizadoras. Porém, nessas terras já havia a presença de uma população que foi sendo marginalizada, eram os caboclos e indígenas que foram expulsos pelos “desbravadores” e o modo de vida tradicional dessa população desestruturou-se (RENK, 1999).

A partir de sua emancipação política em 1917, Chapecó passou por grande expansão econômica, contudo os problemas oriundos de ocupações precárias, principalmente na área urbana tornaram-se evidentes. Em 1950 a intensificação da urbanização passou a atrair principalmente os que haviam sido excluídos do processo de colonização, conforme o relato de Wolff (2008),

(...) os contrastes entre o feio e o belo, o sujo e o limpo, o pobre e o rico, vão dar o tom entre a ordem e a desordem, a confusão e a funcionalidade. Caberá ao poder público intervir nesta lógica, que revela a diversidade e o progresso de um lado, e a miserabilidade e a destruição da identidade social do outro; sobretudo porque Chapecó, considerada a cidade do povo ordeiro e trabalhador, vê-se ameaçada pelo êxodo rural e pela falta de trabalho, que fluía em face da consolidação da mecanização da agricultura e do processo industrial (p. 173).

Com intensões de ocultar os problemas no município, o poder público deslocou a parcela da população considerada indesejável para uma área afastada do núcleo urbano central. Contudo questões sociais como moradia, infraestrutura, educação, transporte, não foram

planejadas. Paim (2006) descreve que a Folha D'Oeste de 1970 publicou que os governantes, juntamente com clubes de serviços, instituições religiosas e assistências realizaram diversas ações para ocultar, evitar que as “vergonhas” de Chapecó aparecessem. Ou seja, os que estavam em situação de extrema pobreza e ocupando áreas afastadas eram acusados de envergonhar o povo que progredia e enriquecia pelo trabalho.

Essa realidade de crescimento populacional urbano continuou aumentando devido à instalação de grandes agroindústrias no município. Entre 1970 e 1980 a população passou de 49.865 habitantes para 83.768 habitantes estando 55.269 na área urbana. “O crescimento populacional, causado pela busca por emprego e o êxodo das áreas rurais fruto dos processos de modernização da agroindústria, não ocorreu de forma assistida, em termos de provimento de políticas públicas sociais” (FUJITA, 2013, p.317).

O incentivo aos movimentos migratórios e a falta de infraestrutura e moradia agravou os problemas sociais e ambientais no município. “Um traçado que induzia no migrante que chegava a ideia de progresso”, imbuída de “um significado de uma terra de gente de trabalho e enriquecimento, conforme queriam as forças políticas e econômicas do lugar” (ALBA, 2002, p.135). De acordo com Rech (2008, p.41-45) o número de pessoas empregadas no setor alimentício de 1970 para 1980 aumentou mais de quatro vezes, porém, não absorveu a todos os migrantes que viam a procura de emprego, ocasionando aumento de problemas como, o desemprego, o subemprego e a ocupação irregular e precária.

Além disso, com as instalações dos primeiros frigoríficos de abate (Sadia, Chapecó Industrial e Cooperativa Central Oeste Catarinense), ocorreram alterações inclusive no meio rural, onde parte dos produtores foi integralizada na agroindústria passando a fazer parte de um sistema de agricultura moderna. Os produtores que não se adequavam a esse processo produtivo orientado eram excluídos, não podendo vender seus animais para esses frigoríficos (FUJITA, 2013, p.312-338).

Para beneficiar a dominação da agroindústria, até mesmo uma “Peste Suína Africana” foi criada, onde os agricultores não visualizavam suínos doentes e por determinação e execução de militares os suínos eram mortos, por fuzilamento. Sem evidências da doença a população começou a indignar-se, e os movimentos sociais foram ganhando força. Em Chapecó destaca-se como forma de resistência a produção capitalista o surgimento de diversos Movimentos Sociais. Apoiados por

setores sociais religiosos, agricultores, operários, índios, intelectuais, que declararam a opção preferencial pelos pobres e lutaram contra a repressão das agroindústrias, do governo e das grandes empresas (PAIM, 2006, p.121-138).

De acordo com Paim (2006) é possível citar diversas ações que suscitadas pelos Movimentos Sociais em Chapecó de 1970 a 1980:

- Protesto contra impedimento de produção autônoma de suínos que reuniu aproximadamente 25 mil pessoas no estádio Índio Condá, seguindo pelas ruas de Chapecó;

- Índigenas e colonos lutando pela demarcação, reconquista das terras e reorganização das comunidades.

- Início do Movimento de Mulheres Agricultoras (MMA) no distrito de Itaberaba;

- Surgimento e ocupação de terra pelo do Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST);

- Articulação do Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB).

Os Movimentos Sociais em Chapecó impulsionaram e ainda impulsionam a busca por condições igualitárias para os trabalhadores do espaço rural e do espaço urbano.

Outro aspecto a ser destacado no histórico do município é que, com o aumento da população urbana e o crescimento da indústrias e do comércio, surge a necessidade de mão-de-obra, mas essa precisava ser qualificada. Para garantir a qualificação e atender as exigências dos empresários, foram instaladas em Chapecó, as unidades do SENAI, SENAC, SESC e SESI.

Todas as instituições do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) foram implementadas em Chapecó com apoio do Governo Municipal, das indústrias, do comércio, das cooperativas, dos transportadores, dos agricultores e população em geral. Com a criação desses espaços, um número maior de pessoas começou a ser qualificado para o mercado de trabalho, de acordo com as vagas existentes e a demanda indicada pelas empresas instaladas (WITTACZIK, 2008). Portanto, a qualificação profissional atendia aos interesses dos que já detinham os postos de trabalho e os cursos eram voltados a preparação para a execução de determinadas atividades.

Esse histórico do Município de Chapecó não é distante da realidade de todo Brasil, onde projetos de crescimento foram sendo executados beneficiando apenas uma pequena parcela da população, enquanto a grande maioria permanecia à margem da sociedade, sem acesso aos direitos básicos e a qualificação profissional adequada.

Na década de 1980 continuou a expansão do espaço urbano, sendo implantados 51 novos loteamentos e na década de 1990 outros 40 novos loteamentos foram oficializados. Segundo Alba (2002) em 1995 no Município de Chapecó havia 456 empresas industriais, 5.562 estabelecimentos comerciais e 7.519 empresas prestadoras de serviços. Em 1998 o número de indústrias passou para 560, aumentou também o número de estabelecimentos comerciais para 6450 e 8856 empresas prestadoras de serviços. De acordo com o SEBRAE (2013), no ano de 2011 Chapecó contava com 12.926 empresas formais estabelecidas.

Atualmente, Chapecó é considerada a Capital do Oeste Catarinense, sede das principais empresas processadoras e exportadoras de suínos, aves e derivados. O número de empresas cresce em uma média de 26 novos registros por semana, atraindo muitas pessoas pelo grande número de empregos ofertados.

O Município de Chapecó foi classificado pela pesquisa Cidades do IBGE de 2008, como um polo regional nível B, o que indica que o mesmo é capaz de atender as demandas de municípios vizinhos, em aspectos como a prestação de serviços e o beneficiamento de insumos agropecuários. Conta com um aeroporto municipal, setor hoteleiro desenvolvido, um hospital regional e um hospital da Unimed, instituições de ensino superior públicas e privadas, dentre essas destacam-se duas Universidade Comunitárias, uma Universidade Federal e um Instituto Federal e o Sistema “S” que tem atuado fortemente na qualificação profissional, alinhado ao comércio, indústria e transporte (IBGE, 2015a).

Conforme Rech (2008), ainda hoje estão presentes em Chapecó os reflexos do intenso processo migratório e a falta do acompanhamento de políticas públicas condizentes com a realidade, além dos investimentos públicos urbanos ainda por vezes realizados em função dos interesses de um grupo e não da sociedade. A autora descreve que a região oeste da área urbana do município apresenta os problemas mais graves de infraestrutura e de acessibilidade. Destaca também problemas como, o alto valor das terras localizadas no centro da cidade, a deficiência e descontinuidade da malha urbana e a pressão urbana sobre a Bacia Hidrográfica que provoca problemas no abastecimento de água e problemas ambientais. Existem ainda as dificuldades vivenciadas pela população que vive na área rural e que por vezes parece esquecida pelo planejamento municipal.

Portanto, apesar do visível crescimento os desafios com relação ao enfrentamento das desigualdades sociais ainda presentes no Município de Chapecó é necessário avançar na implementação de

políticas públicas que atendam as demandas da população e auxiliem na transformação da realidade existente, cooperando não apenas para o avanço nos aspectos econômicos, mas sim para o desenvolvimento. De acordo com Fernandes (2007) são três os princípios que podem ser indicados como reflexo do desenvolvimento, o princípio do acesso de toda população a certo grau de satisfação de suas necessidades básicas (alimentação, saúde, educação, habitação, mobilidade), o princípio da igualdade de oportunidade entre os indivíduos e o princípio do respeito ao processo de desenvolvimento.

4.1 Aspectos da dinâmica demográfica, social e econômica do município

Referente a questões ligadas à dinâmica demográfica, economia, mercado de trabalho e aspectos sociais, a Tabela 1, mostra os dados que forma coletados com base no IBGE (2015a), Atlas (2010) e MDS (2015).

Tabela 1 - Aspectos demográficos, econômicos e sociais de Chapecó

| Aspectos | Ano | Dados |
|--|------------|-----------------------|
| Aspectos Demográficos | | |
| População | 2010 | 183.530 |
| População Urbana | 2010 | 168.159 |
| População Rural | 2010 | 15.402 |
| Homens | 2010 | 90.626 |
| Mulheres | 2010 | 92.904 |
| População de 0 a 14 anos | 2010 | 41.110 |
| População de 15 a 29 anos | 2010 | 54.040 |
| População de 30 a 39 anos | 2010 | 30.570 |
| População de 40 a 59 anos | 2010 | 42.512 |
| População de 60 ou mais | 2010 | 15.298 |
| Aspectos Econômicos | | |
| Valor adicionado bruto - VAB da agropecuária a preços correntes | 2012 | 46.994 (mil reais) |
| VAB da indústria a preços correntes | 2012 | 1.552.513 (mil reais) |
| VAB dos serviços a preços correntes | 2012 | 3.058.337 (mil reais) |
| Impostos sobre produtos líquidos de subsídios a preços correntes | 2012 | 601.463 (mil reais) |

| | | |
|--|-------------|-----------------------|
| Produto Interno Bruto - PIB a preços correntes | 2012 | 5.259.307 (mil reais) |
| PIB per capita a preços correntes | 2012 | 27.819,37(reais) |
| Mercado de Trabalho | | |
| Pessoas Economicamente Ativas – PEA | Agosto 2010 | 109.785 |
| PEA Ocupadas | Agosto 2010 | 104.753 |
| PEA Desocupadas | Agosto 2010 | 5.032 |
| Empregados com carteira assinada | 2010 | 64.259 |
| Empregados sem carteira assinada | 2010 | 10.608 |
| Conta própria | 2010 | 18.512 |
| Empregadores | 2010 | 3.879 |
| Empregados militares e funcionários públicos estatutários | 2010 | 4.800 |
| Não remunerados | 2010 | 1.653 |
| Trabalhadores na produção para o próprio consumo | 2010 | 1.041 |
| Aspectos Sociais | | |
| Índice de Desenvolvimento Humano Municipal – IDHM | 2010 | 0,790 |
| População em situação de extrema pobreza (R\$ 70,00 <i>per capita</i>). | Agosto 2010 | 2.214 pessoas |
| Registradas no Cadastro Único | Maio 2014 | 15.250 famílias |
| Registradas no Cadastro Único | Maio 2015 | 12.307 famílias |
| Cadastro no Bolsa Família | Maio 2014 | 4.165 famílias |
| Cadastro no Bolsa Família | Maio 2015 | 3.940 famílias |
| Benefício de Prestação Continuada (BPC) | Abril 2014 | 2.447 pessoas |
| Benefício de Prestação Continuada (BPC) | Março 2015 | 2.562 pessoas |

Fonte: Elaboração Própria (2015).

Com relação à estrutura demográfica, do ano de 2000 a 2010, Chapecó ampliou a população, apresentando uma taxa de crescimento

de 2,26% ao ano. Sendo que 91,6% da população se concentram na área urbana e apenas 8,40% na área rural. O crescente aumento no número de empregos e a divulgação do crescimento da cidade, têm atraído a população da área rural para a área urbana, não somente do Município de Chapecó, mas também de municípios vizinhos (IBGE, 2015a).

Com relação à variável de gênero, a população é composta por 50,62% de mulheres e 49,38% de homens. No segmento etário apresenta 22,4% de criança de 0 a 14 anos, 29,44% jovens de 15 a 29 anos, 39,82% adultos de 30 a 49 anos, e 8,34% de idosos com 60 ou mais (IBGE, 2015a).

Referente aos aspectos econômicos, entre 2005 e 2010, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu 53,3%. Crescimento este, superior ao verificado no Estado de Santa Catarina, que foi de 51,1%. O PIB do Município de Chapecó em 2010 representou 2,72% do PIB estadual. O setor de serviços representou em 2010, 58,15% do PIB municipal, seguido pelo setor industrial 29,51%, impostos 11,34% e o agropecuário 1% (IBGE, 2015a).

Em agosto de 2010 o mercado de trabalho possuía 109.785 pessoas com 10 anos ou mais de idade, consideradas economicamente ativas, obtendo uma taxa de 69,5% de ocupados e uma taxa de 4,6% de desocupação municipal. A taxa de desemprego neste mesmo período era 4,1% (IBGE, 2015a).

Em relação à distribuição das pessoas ocupadas por posição de ocupação, em 2010 61,3% possuíam carteira assinada, 10,1% não tinham carteira assinada, 17,7% atuavam por conta própria e 3,7% eram empregadores. Empregados Militares e servidores públicos estatutários representavam 4,6% do total de ocupados e os trabalhadores sem rendimento na produção para o próprio consumo representavam 2,6% dos ocupados (MDS, 2015d).

Das pessoas consideradas ocupadas, 3% não tinham rendimentos e 20,3% ganhavam até um salário mínimo por mês. O valor do rendimento médio mensal das pessoas ocupadas era de R\$ 1.487,90. Entre homens e mulheres os dados apontam uma diferença salarial de 39,48% maior para os homens. O Ministério do Trabalho e Emprego considera que Chapecó apresentou um saldo positivo no mercado de trabalho formal, sendo que em 2010 foram 63,4% postos de trabalho criados a mais, em relação a 2004 (MDS, 2015d).

No que tange ao Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no ano 2000 Chapecó apresentava o índice de 0,682 e em 2010 passou para 0,790, ou seja, apresentou uma taxa de crescimento de 15,84%. Observa-se que atualmente, o município está situado na faixa

de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), sendo a educação a dimensão que mais cresceu ao longo de 10 anos, seguida da renda e da longevidade (ATLAS, 2010).

Em 2010 a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 4,6%, dessa a maior porcentagem residiam na área rural. Entre adolescentes de 1 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 1,2%. Em 2010, considerando-se a população municipal de 25 anos ou mais de idade, 5,67% eram analfabetos, 58,26% tinham o ensino fundamental completo, 40,04% possuíam o ensino médio completo e 13,67%, o superior completo (ATLAS, 2010).

Com relação à situação de extrema pobreza em 2010, um total de 2.214 pessoas encontrava-se nessa situação, sendo que 16,3% (360 pessoas) vivam no meio rural e 83,7% (1.854 pessoas) no meio urbano, ou seja, 1,2% da população municipal viviam com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 70,00 (MDS, 2015c).

Com a adesão em 2011 do Município de Chapecó ao Plano Brasil Sem Miséria, a realização do cadastro em programas e ações foi sendo intensificada assim como, a identificação das situações de pobreza existentes. Em maio de 2013, o município tinha 13.645 famílias registradas no Cadastro Único, sendo que 28,04% do total de cadastradas recebiam o Bolsa Família (2.214 famílias). Em maio de 2014 encontravam-se registrados no Cadastro Único 15.250 famílias, desse total 27,31% (4.165 famílias) eram beneficiárias do Bolsa Família. Em abril de 2014 no Município de Chapecó 2.447 pessoas receberam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) em março de 2015 foram 2.562 pessoas (MDS, 2015b).

Observa-se que mesmo obtendo um crescimento anual positivo, Chapecó ainda possui famílias vivendo em situação de extrema pobreza e com renda *per capita* mensal de R\$ 77,00. Além de questões referentes a renda a pobreza manifesta-se na taxa de analfabetismo e baixa escolarização. Na diferença salarial entre homens e mulheres, na taxa de desemprego de 4,1%.

Para o recebimento de transferências financeiras do Plano Brasil Sem Miséria os municípios devem manter os dados atualizados nos sistemas dos Ministérios que gerenciam os respectivos programas, gerando um perfil da população e da estrutura municipal. O objetivo é conhecer a realidade dos municípios para poder destinar os recursos para as áreas que realmente necessitam.

Em 2012 o Município de Chapecó não informou ao Ministério da Educação o número das matrículas de crianças, do Bolsa Família. Em virtude disso, deixou de receber os recursos suplementares¹⁵. No ano de 2013, o município informou que 461 crianças do Programa Bolsa Família estavam matriculadas em 52 creches. Para o desenvolvimento de ações nas creches o Chapecó recebeu o repasse de R\$ 523.234,46 como suplemento.

Em 2014, foram identificadas, no Censo da Educação Básica realizado em 2013, um total de 578 crianças do Programa Bolsa Família matriculadas em 48 creches municipais, sendo repassados ao município R\$ 768.979,89 como suplementação. Em junho de 2015, o saldo total dos recursos transferidos ao município era de R\$ 804.360,22 para atenção à educação básica (MDS, 2015d).

Além da atenção a educação básica o Plano Brasil Sem Miséria impulsiona o município a realizar ações de mobilização para a qualificação e inclusão produtiva através do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho). Chapecó recebeu do Governo Federal em 2014, R\$ 192.505,00 em recursos pelo cumprimento de metas estabelecidas, como a mobilização de beneficiários para a pré-matricula em cursos do PRONATEC (MDS, 2015b).

A principal ação ligada à qualificação e inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria que ocorreu no Município de Chapecó foi o PRONATEC Bolsa Formação Trabalhador que de janeiro de 2012 a dezembro de 2014 efetuou 4.020 pré-matrículas pela SEASC, 2.697 matrículas nas instituições de ensino ofertantes, sendo que, 1.972 beneficiários concluíram o curso em que haviam sido matriculados.

4.1.1 O Perfil dos beneficiários pré-matriculados pela SEASC no PRONATEC Bolsa-Formação trabalhador no Município de Chapecó – 2011 a 2014

De acordo com a Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC) o município foi informado sobre o PRONATEC, através dos gestores das instituições de ensino ligadas ao Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), no segundo semestre de 2011. Nesse mesmo

¹⁵ [...] para receber os recursos de suplementação das vagas ocupadas por crianças do Bolsa Família, as prefeituras precisaram, nos anos de 2012 e 2013, identificar as crianças que já eram atendidas em creches públicas ou conveniadas e informar ao MEC e ao MDS [...] (BRASIL, 2014a, p.49).

período Chapecó iniciou o processo de adesão ao programa, sendo que a execução dos primeiros cursos veio a ocorrer em 2012.

No ano de 2012 com a definição dos cursos e algumas estratégias pré-estabelecidas, a SEASC, juntamente com as instituições de ensino ofertantes e na mídia local divulgaram a oferta de vagas para os cursos de qualificação profissional do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador.

No ano de 2013 a demanda começou a ser compartilhada pela SEASC com o SINE. O SINE passou a encaminhar os beneficiários do seguro-desemprego para os cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, compartilhando as vagas existentes nos cursos pactuados em 2012.

Os dados que compõe o perfil dos beneficiários apresentados nessa dissertação foram coletados somente na SEASC que dentre as modalidades de demanda executa a Bolsa-Formação Trabalhador do PRONATEC Brasil Sem Miséria.

Com o objetivo de identificar os demandantes em função das características do público a ser atendido, a SETEC classificou as bolsas-formação por “modalidade de demanda”. A exemplo, cita-se o parceiro demandante Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), responsável por 4 modalidades de demanda: o Pronatec Brasil sem Miséria, o Pronatec Mulheres Mil, o Pronatec Sistema Socioeducativo Aberto e o Pronatec Vira Vida. Cada modalidade visa a atender públicos distintos. No Pronatec Brasil sem Miséria, o MDS, em conjunto com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), se reúnem com parceiros ofertantes para pactuar cursos que melhor atenderão aos beneficiários do Bolsa Família e pré-matriculam candidatos interessados à percepção da bolsa-formação, que estejam cadastrados no CadÚnico (CGU, 2014, p.4).

Conforme os processos implementados pela Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC) quando se referem a pré-matriculados, estarão sendo apresentados o perfil das pessoas atendidas e cadastradas no SISTEC pela SEASC. Após esse pré-atendimento e

cadastro o beneficiário precisa comparecer a instituição de ensino ofertante do curso em que foi cadastrado para finalizar a matrícula.

Caso o mesmo não finalize a matrícula na instituição ofertante, a instituição demandante, nesse caso, a SEASC e o SINE podem incluir outra pessoa na vaga, pessoas que estejam na lista de espera. Caso algum aluno não efetue a matrícula ou desista do curso, até dez dias após o início das aulas as vagas não preenchidas ficam disponíveis na internet, podendo ser preenchidas por qualquer pessoas que tenha interesse no curso.

De acordo com os dados fornecidos pela SEASC (ANEXO B), no ano de 2012 foram ofertadas 946 vagas em Chapecó, pré-matriculados pela SEASC 1066 beneficiários, sendo que 464 concluíram os cursos. No ano seguinte, 2013, a quantidade de vagas ofertadas aumentou para 1451, assim como a procura pelos cursos também passou a ser maior, foram realizadas 1781 pré-matrículas tendo 870 beneficiários chegado à conclusão do curso. No ano de 2014 foram ofertadas 1145 vagas, realizadas 1173 pré-matrículas, obtendo um total de 638 concluintes.

Como não há na SEASC os dados anuais de quantas matrículas foram efetivamente confirmadas, utilizou-se os registros de matrículas do Município de Chapecó que constam no Boletim do Brasil Sem Miséria que destaca: “De janeiro de 2012 a dezembro de 2014, foram efetuadas 2697 matrículas em cursos ofertados pelo Pronatec Brasil Sem Miséria no município” (MDS, 2015b, p.6). Considerando esse número de matrícula 2697 e o número de concluintes informado pela SEASC 1972, constata-se que 725 dos beneficiários matriculados não concluíram os cursos, tendo um índice de evasão e ou desistência de 27% no Município de Chapecó de janeiro de 2012 a dezembro de 2014.

De 2012 a 2014 foram ofertados 145 cursos na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador PRONATEC Brasil Sem Miséria. Alguns cursos conforme tabela 2, tiveram somente uma oferta, outros foram ofertados mais de uma vez. Destaca-se o curso de operador de computador como sendo o mais ofertado, 10 vezes, seguindo pelo cabeleireiro, 6 vezes, manicure e pedicure, Soldador no Processo TIG em Aço e Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão Predial de Baixa Tensão, ofertados 5 vezes cada curso. Consulte o Quadro 5:

Quadro 5 - Cursos ofertados no período de 2012 a 2014 no Município de Chapecó

| Listagem de cursos ofertados de 2012 a 2014 | Oferta por curso | Eixo tecnológico conforme guia de cursos FIC | Escolaridade mínima conforme guia de cursos FIC |
|--|-------------------------|---|--|
| Operador de Computador | 10 | Informação e comunicação | Fundamental II Incompleto |
| Cabeleireiro | 6 | Ambiente e Saúde | Fundamental Completo |
| Manicure e Pedicure | 5 | Ambiente e Saúde | Fundamental II Incompleto |
| Auxiliar Administrativo | 4 | Gestão e Negócios | Médio Incompleto |
| Eletricista de Automóveis | 4 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Eletromecânico de Automóveis | 4 | Controle e Processos Industriais | Fundamental Completo |
| Instalador de Acessórios Automotivos | 4 | Controle e Processos Industriais | Fundamental Completo |
| Marceneiro | 4 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Mestre de Obras | 4 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Operador de Escavadeira Hidráulica | 4 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Soldador no Processo TIG em Aço | 5 | Controle e Processos Industriais | Fundamental I Incompleto |
| Auxiliar de Cozinha | 3 | Turismo, Hospitalidade e Lazer | Fundamental II Incompleto |
| Cuidador de Idoso | 3 | Ambiente e Saúde | Fundamental Completo |
| Eletricista Instalador | 5 | Infraestrutura | Ensino |

| | | | |
|---|---|--------------------------------------|---------------------------|
| Predial de Baixa Tensão Predial de Baixa Tensão | | | Fundamental I Incompleto |
| Eletricista de Industrial | 3 | Controle e Processos Industriais | Fundamental I Incompleto |
| Operador de Empilhadeira | 3 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Padeiro | 3 | Produção Alimentícia | Fundamental II Incompleto |
| Soldador no Processo MIG/MAG | 3 | Controle e Processos Industriais | Fundamental I Incompleto |
| Agente de Higiene e Beleza Animal | 2 | Ambiente e Saúde | Fundamental II Incompleto |
| Aplicador de Revestimento Cerâmico | 2 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Auxiliar de Recursos Humanos | 2 | Gestão e Negócios | Médio Incompleto |
| Balconista de Farmácia | 2 | Ambiente e Saúde | Fundamental Completo |
| Confeiteiro | 2 | Produção Alimentícia | Fundamental Completo |
| Costureiro | 4 | Produção Cultural e Design | Fundamental II Incompleto |
| Cuidador Infantil | 2 | Ambiente e Saúde | Fundamental Completo |
| Desenhista Mecânico | 2 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Língua Brasileira de Sinais (Libras) – Básico | 2 | Desenvolvimento Educacional e Social | Fundamental Completo |
| Mecânico de Automóveis Leves | 2 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Mecânico de Freios, Suspensão e Direção de Veículos Leves | 2 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |

| | | | |
|-----------------------------------|---|----------------------------------|---------------------------|
| Mecânico de Motocicletas | 2 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Mecânico de Motores a Diesel | 2 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Operador de Retroescavadeira | 2 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Padeiro e Confeiteiro | 2 | Produção Alimentícia | Fundamental II Incompleto |
| Pedreiro de Alvenaria | 2 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Projetista de Móveis | 2 | Produção Cultural e Design | Fundamental II Incompleto |
| Recepcionista | 2 | Gestão e Negócios | Fundamental II Incompleto |
| Arrumador e Conferente de Cargas | 1 | Infraestrutura | Fundamental Completo |
| Atendente de Lanchonete | 1 | Turismo, Hospitalidade e Lazer | Fundamental II Incompleto |
| Auxiliar de Confeitaria | 1 | Produção Alimentícia | Fundamental II Incompleto |
| Auxiliar de Eletricista | 1 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Agente de Limpeza e Conservação | 1 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Auxiliar de Padaria e Confeitaria | 1 | Produção Alimentícia | Fundamental II Incompleto |
| Cabeleireiro Assistente | 1 | Ambiente e Saúde | Fundamental II Incompleto |
| Camareira em Meios de Hospedagem | 1 | Turismo, Hospitalidade e Lazer | Fundamental Completo |
| Cobrador de Ônibus Urbano | 1 | Infraestrutura | Fundamental Completo |
| Copeiro | 1 | Turismo, Hospitalidade e Lazer | Fundamental II Incompleto |
| Costura | 1 | Produção Cultural | Fundamental |

| | | | |
|---|---|--------------------------------------|---------------------------|
| | | e Design | II Incompleto |
| Costureiro Industrial do Vestuário | 1 | Produção Industrial | Fundamental II Incompleto |
| Desenhista de Construção Civil | 1 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Frentista | 1 | Infraestrutura | Fundamental II Incompleto |
| Inglês Básico | 1 | Desenvolvimento Educacional e Social | Fundamental II Incompleto |
| Língua Brasileira de Sinais (Libras) Avançado | 1 | Desenvolvimento Educacional e Social | Médio Completo |
| Língua Brasileira de Sinais (Libras) Intermediário | 1 | Desenvolvimento Educacional e Social | Médio Incompleto |
| Maquiador | 1 | Ambiente e Saúde | Fundamental II Incompleto |
| Mecânico de Motores Ciclo Otto | 1 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Modelista | 1 | Produção Cultural e Design | Fundamental II Incompleto |
| Montador e Reparador de Computadores | 1 | Informação e Comunicação | Fundamental II Incompleto |
| Motorista de Transporte de Cargas | 1 | Infraestrutura | Fundamental Completo |
| Operador de Processos de Acabamento em Mármore e Granitos | 1 | Produção Industrial | Fundamental II Incompleto |
| Operador de Caixa | 1 | Gestão e Negócios | Fundamental II Incompleto |
| Operador de Equipamento de Guindar | 1 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Pizzaiolo | 1 | Turismo, Hospitalidade e Lazer | Fundamental II Incompleto |
| Salgadeira | 1 | Turismo, Hospitalidade e | Fundamental II Incompleto |

| | | | |
|-----------------------|---|----------------------------------|---------------------------|
| | | Lazer | |
| Torneiro Mecânico | 1 | Controle e Processos Industriais | Fundamental II Incompleto |
| Trabalhador Doméstico | 1 | Infraestrutura | Fundamental I Incompleto |
| Vendedor | 1 | Gestão e Negócios | Fundamental Completo |

Fonte: elaboração própria (2015) com base ANEXO B.

A opção pelos cursos a serem ofertados em Chapecó, ocorreu com base nas solicitações de pessoas que procuravam os demandantes e ofertantes, esses por sua vez anotavam os cursos que despertavam interesse e buscavam com base na relação dos cursos mais procurados efetuar a pactuação. O estudo de demanda ocorreu de forma mais intuitiva com base no conhecimento das instituições ofertantes, na experiência dos demandantes e na troca de experiência entre ambos.

Estão apontados no Quadro 6, os dados com relação aos aspectos que envolvem o perfil dos beneficiários pré-matriculados pela SEASC, dos cursos do PRONATEC, na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador que foram executados em Chapecó de 2012 a 2014.

Ressalta-se que o objetivo específico que buscava descrever o perfil do beneficiários que ingressaram nos cursos foi atendido parcialmente nessa pesquisa uma vez que os dados abaixo apresentados são oriundo somente de um demandante (SEASC). Durante a pesquisa não foram encontradas fontes disponíveis que pudessem apontar o perfil dos demais pré-matriculados.

Quadro 6 - Perfil dos pré-matriculados pela SEASC nos cursos PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó.

| Distribuição de pré-matrículas por: | | | |
|--|------|---|------------------------------|
| Sexo | 2012 | a | 53% Masculino |
| | 2014 | | 47% Feminino |
| Faixa etária | 2012 | a | 15% até 18 anos |
| | 2015 | | 44% de 19-30 |
| | | | 40% de 31-59 |
| | | | 10% de 16-17 |
| | | | 1% a partir de 60 |
| Situação Profissional | 2013 | a | 57% Empregado mercado |
| | 2014 | | formal |

| | | | |
|--|----------------|--|---|
| | | | 42% Desempregados 1% Aposentados |
| Situação dos desempregados | 2013 e 2014 | | 82% não-segurados 18% segurados |
| Recebem algum benefício de transferência de renda | 2013 e 2014 | | 92% não 8% sim |
| Escolaridade | 2014 | | 47% Ensino Médio Completo 30% Ensino Fundamental Completo 15% Ensino Médio Incompleto 4% Ensino Superior Completo 3% Ensino Superior Incompleto 1% Ensino Fundamental Incompleto |

Fonte: Elaboração própria (2015).

Com relação à variável de gênero verifica-se, 53% de homens e 47% mulheres. Esse aspecto do perfil difere do nacional onde as mulheres representam 66% das matrículas nos cursos FIC. O percentual de homens maior do que o de mulheres buscando qualificação profissional em Chapecó também chama atenção pelo fato de que população de mulheres é superior a de homens no município.

Quanto a idade dos beneficiários, 44% encontram-se na faixa etária de 19 a 30 anos, 40% na faixa etária de 31 a 59 anos e 15% na faixa até 18 anos. Esse percentual é semelhante ao encontrado nos dados do PRONATEC no Brasil.

O menor percentual de pré-matriculados na faixa de até 18 anos deve-se ao fato dos cursos da Bolsa-Formação Trabalhador, em sua maioria possuírem como pré-requisito de matrícula a idade de 17 anos completos. E também porque para essa faixa etária de até 18 anos o PRONATEC disponibiliza outra modalidade de a Bolsa-Formação Estudante que volta suas suas ações para a matrícula em cursos técnicos.

Ainda com relação a faixa etária, apenas 1%, que equivale a 16 pessoas pré-matriculadas, tinham 60 anos ou mais. Indicando que o público do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, no Município de Chapecó, no período em estudo, era em sua maioria de 18 a 39 anos.

Os dados referentes à situação profissional não foram coletados pela SEASC, no ano 2012, sendo apresentado somente a situação

profissional de 2013 e 2014. No ano de 2013, 56% dos beneficiários que realizaram sua pré-matricula estavam empregados no mercado formal, 43% desempregados e 1% estavam aposentados.

Dos 43% que se identificaram como desempregados em 2013, 83% (601 pessoas) não eram segurados e 17% (127 pessoas) eram segurados.

No ano de 2014, 59% (662 pessoas) dos beneficiários que realizaram sua pré-matricula estavam empregados no mercado formal, 39% (444 pessoas) desempregados e 2% (19 pessoas) estavam aposentados. O número de desempregados registrado na pré-matricula da SEASC não inclui os beneficiários pré-matriculados pelo SINE, uma vez que esses devem fazer um cadastro diferenciado.

Conforme citado, em 2010 Chapecó possuía uma taxa de desemprego de 4,1%, comparando com os pré-matriculados do PRONATEC entende-se que o percentual de desempregados em busca de qualificação profissional poderia ser maior no município e que ações para a mobilização desse público ainda podem ser realizadas.

Dos 39% que se identificaram como desempregados em 2013, 82% (364 pessoas) não eram segurados e 18% (80 pessoas) eram segurados. Esse indica que pode haver um percentual ainda desconhecido de pessoas que atuam na informalidade e que não fazem parte das estatísticas e que requer a atenção da gestão municipal.

Com relação ao recebimento de outros programas de transferência de renda do Plano Brasil Sem Miséria, os beneficiários que foram pré-matriculados no anos de 2013 e 2014 nos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, 92%, não recebiam outros benefícios. Somente 8% recebiam outra transferência de renda, estando essa ligada ao Bolsa-Família.

Entende-se que Chapecó possui um baixo percentual de encaminhamento para os cursos PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador dos beneficiários de programas de transferência de renda, considerando esse é o público alvo principal do Plano Brasil Sem Miséria e do PRONATEC.

Ressalta-se que Chapecó teve de 2011 a 2015 um aumento de 9,95% das famílias cadastrada no Programa Bolsa Família, chegando a 4.165 famílias maio de 2014 e esses por sua vez poderia estar sendo pré-matriculados nos cursos. Conforme citado pelos entrevistados, muitos dos que possuem benefício de transferência de renda possuem receio de matricular-se em cursos do PRONATEC e perder seu benefício. Nesse caso, os demandantes podem realizar um trabalho de informação e orientação para a captação desse público.

Quanto a escolaridade, foi possível identificar os dados referentes ao ano de 2014, que foram os registrados pela SEASC. Nessa variável os beneficiários, em sua maioria, possuem ensino médio completo ou incompleto (62%). O restante divide-se em, com ensino fundamental completo ou incompleto (31%) e com ensino superior completo ou incompleto (7%). Esses dados também são semelhantes aos dados nacionais. Apesar dos pré-matriculados possuírem em sua maioria ensino médio, o município possui boa parte da população com escolaridade inferior e que podem estar sendo incluídos no PRONATEC.

Entende-se então, o perfil que predomina dos beneficiários pré-matriculados nos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador de 2012 a 2014 pela SEASC, como em sua maioria homens, jovens, empregados no mercado formal, que não recebem outro benefício de transferência de renda além do auxílio previsto para transporte e alimentação durante o curso, e com escolaridade equivalente ao ensino médio completo ou incompleto.

5 ENTRAVES E ACERTOS NA IMPLEMENTAÇÃO

Neste capítulo são apresentados os apontamentos referentes a pesquisa de campo, possibilitando uma análise do objeto em estudo, bem como responder aos objetivos da pesquisa. Denominou-se como entraves os pontos identificados pelos entrevistados como limites, questões a melhorar no processo de implementação do PRONATEC, e como acertos as possibilidades oriundas da implementação, perspectivas visualizadas pelos entrevistados.

5.1 Beneficiários

Uma das metas da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador é aumentar a oferta de oportunidades educacionais. Em Chapecó, essa oferta educacional foi ampliada ocasionando o cumprimento da meta tanto para demandantes como para ofertantes. No entanto cumprir a meta de matrículas não somente o objetivo do PRONATEC, essa política pública prevê a qualificação profissional aliada a inclusão produtiva.

Quanto aos entraves identificados pelos gestores municipais, esses registraram que apesar dos beneficiários terem, em sua maioria, o ensino médio concluído apresentavam dificuldades na aprendizagem. Também estavam afastados da sala de aula há algum tempo, não possuindo as habilidades necessárias para a interpretação de textos, leituras e realização de operações matemáticas, gerando dificuldades no cumprimento dos conteúdos previstos para os cursos.

[...] nós enfrentamos uma grande dificuldade que é o nível educacional mesmo, escolaridade. Essa é uma das questões bem pontuais e que fizeram com que muitas vezes tivéssemos que retroagir nos nossos conteúdos para que a gente pudesse adequar ao nível de escolaridade e não é escolaridade que eles apresentavam na documentação, é a questão cognitiva mesmo. Essa foi uma grande dificuldade (Gestor 1).

De acordo com o Gestor 1, os conteúdos que eram indicados pelo MEC para os cursos, precisavam ser adaptados pelos professores e pela instituição de ensino como um todo, visando a aproximação da realidade existente. Também, as turmas precisavam ser niveladas,

devido as diferenças de escolaridade e de alunos com maior e menor facilidade de aprendizagem.

O entrevistado Gestor 3 citou que, devido a essa dificuldade de aprendizagem apresentada por boa parte dos alunos a instituição chegou a implantar como estratégia um módulo básico, desenvolvido antes do início dos cursos do PRONATEC para o nivelamento da turma. “Temos um material de formação indiferente do curso que for, [...] esse módulo básico o aluno tem conhecimento de atendimento ao cliente, ética, meio ambiente, noções de matemática, português, que esta formação vai ser fundamental em todos os ramos que atuar” (Gestor 3).

As instituição de ensino ofertantes inicialmente não tinham informações suficientes sobre o público que viriam a atender nos cursos PRONATEC, tanto que as estratégias para superar as dificuldades de aprendizagem foram sendo implementadas por cada ofertante no decorrer do processo. Também devido há rápida implementação do programa, os demandantes e ofertantes não tiveram tempo hábil para traçar em conjunto abordagens de trabalho com esses beneficiários, o que e por vezes, dificultou o trabalho dos professores e das instituições.

De acordo com o Gestor 6, a baixa escolarização apesar ter sido um dificuldade fez com que surgisse também como uma possibilidade, um acerto que cumpriu com a meta do PRONATEC que refere-se ao incentivo de retorno à sala de aula.

O interesse em cursar determinado curso FIC da Bolsa-Formação Trabalhador e o fato de não possuírem o pré-requisito de escolaridade necessário de acordo com o Guia de Cursos FIC do MEC, levou algumas pessoas a buscarem as escolas de educação de jovens e adultos para a conclusão de seus estudos.

Ressalta-se que não foram encontrados dados quantitativos nos registros municipais dessa procura e retorno a sala de aula, nem mesmo o número pessoas que efetivamente matricularam-se na educação de jovens e adultos visando a futura matrícula nos cursos PRONATEC. Contudo, considera-se como um ponto positivo as iniciativas dos demandantes e ofertantes de encaminhamento, assim como a percepção do beneficiário de que é importante dar continuidade aos estudos.

A nossa única dificuldade mais efetiva que está sendo bem difícil de superar é a escolaridade dos alunos. Como cada curso tem um pré-requisito de escolaridade muitas pessoas que nos procuram tem escolaridade abaixo. Então a gente acabou pensando e também tendo o contato com as

escolas aqui de Chapecó, para os alunos que tem baixa escolaridade, principalmente que só estudou até a 5ª, 6ª série retomar os estudos de jovens e adultos. Então a gente acaba atendendo a demanda e fazendo o encaminhamento, eles vão para a escolarização e depois retornam com a escolaridade devida para o curso. Tivemos muito sucesso nesses encaminhamentos (Gestor 6).

Entende-se que em Chapecó a implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, despertou muitas pessoas para a educação, para a busca do conhecimento e qualificação profissional.

É possível visualizar nos relatos dos entrevistados que mesmo não tendo sido um processo planejado, e sim uma consequência do contato com os beneficiários, os gestores que atuaram na implementação do programa no Município de Chapecó formaram uma rede de encaminhamento dos beneficiários para o retorno ao ensino regular.

Percebe-se esse processo de incentivo ao retorno a sala de aula em específico ao ensino regular como uma prática que pode ser contínua para as instituições de ensino, assistência social e demais atores envolvidos no PRONATEC.

Tem até uma história de um senhor que o sonho da vida dele era fazer um determinado curso de qualificação profissional e quando ele chegou aqui não tinha o nível de escolaridade que era exigido para o curso, ele chorou, pois era o sonho da vida dele e ele nunca tinha tido a oportunidade, pois não tinha condições financeiras de pagar pelo curso. Então o incentivamos a procurar a educação de jovens e adultos e para nossa surpresa no ano seguinte ele veio com a escolaridade correta efetuar a matrícula no curso desejado (Gestor 6)

Também, de acordo com os entrevistados, o retorno para a sala de aula altera as perspectivas pessoais e profissionais dos beneficiários. “O fato de estar num ambiente escolar de estar em um ambiente de qualificação dentro de uma entidade que oferta, seja um IFSC, seja o Sistema “S”, eu acho que valoriza, potencializa o que a pessoa tem de bom” (Gestor 5).

Um segundo entrave destacado nas entrevistas a respeito do processo de implementação, está ligado à obrigatoriedade na realização de algumas matrículas dos cursos PRONATEC. Essa obrigatoriedade passou a fazer parte do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no ano de 2013, prevendo que ao solicitar o seguro-desemprego pela segunda vez em um período de dez anos, o SINE deveria encaminhando esse trabalhador como pré-matrícula prioritária para os cursos.

A obrigatoriedade determinada de forma rápida, causou estranheza aos beneficiários em Chapecó, que começaram a ser encaminhados para os cursos que estavam com matrículas abertas. Contudo, não necessariamente esses cursos eram de seu interesse ou estavam alinhados a área que o beneficiário atuava ou desejasse atuar. Sem possibilidade de escolha o beneficiário reincidente era matriculado e deveria frequentar o curso para que seu seguro desemprego fosse encaminhado.

Sentimos fortemente nos beneficiários do seguro-desemprego a resistência, por isso que eu falo que nós realizamos um trabalho de sensibilização, porque num primeiro momento quando a gente dizia que ele teria que estar participando, que esta previsto em Lei e que inclusive seu benefício ficava condicionado a sua inscrição em um processo de qualificação, a primeira reação deles, realmente de revolta de não aceitar a proposta, apesar de ser totalmente gratuita, apesar de que ele ia conseguir continuar recebendo o benefício, acreditamos que a maioria das vezes por falta de informação (Gestor 5).

Essa condicionalidade imposta na forma de Lei vai de encontro com a perspectiva da abordagem *top-down* não sendo a mais adequada para a implementação de ações, projetos ou programas de governo. Conforme Bandeira (1999), Rua (2009), Secchi (2010) apontados nas abordagens teóricas dessa dissertação, a principal característica da política pública é o fato de ser pública, determinando a participação de um coletivo para a tomada de decisões e construção de estratégias. A falta de diálogo com os envolvidos, bem como com os gestores locais gera desperdícios de recursos e a falta de confiança em relação às ações do setor público.

Entende-se que por ter sido uma determinação Federal, o Município de Chapecó e as instituições envolvidas, não tiveram opção

de aderir ou não aderir, tendo de cumprir as metas que foram estabelecidas para serem executadas no município. Essa falta de diálogo por parte dos formuladores da política, desmotivou os gestores da implementação que tiveram de alterar suas práticas no decorrer do processo.

§1ºA União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de Seguro-Desemprego à comprovação da matrícula e da frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas (BRASIL, 2011a).

Conforme destaca o Gestor 1, o descontentamento dos beneficiários condicionados a matrícula era visível e impactava no desenvolvimento das atividades em sala de aula.

Muitos beneficiários estavam aqui literalmente obrigados, e eles não faziam questão nenhuma de esconder esse descontentamento, vinham às posturas em sala de aula, com algumas pessoas a gente teve que trabalhar de forma mais incisiva. A maioria tinha resistência sim (Gestor 1).

Os entrevistados indicaram haver uma grande diferença entre as pessoas que conheciam o programa e procuravam os cursos por interesse próprio, e as pessoas que eram matriculadas compulsoriamente para receberem seu seguro-desemprego.

Portanto, em uma mesma turma, os ofertantes tinham alunos que buscavam seus sonhos, sua realização pessoal, profissional optando por um curso e os alunos que estavam em matrículas condicionadas ao recebimento do seguro-desemprego, porque precisavam desse benefício até encontrar um novo lugar no mercado de trabalho.

Porque quando começou a obrigatoriedade [...] era obrigado a matricular esse aluno se tivesse vaga disponível, então, por exemplo, tinha lá o curso de mecânica de motos com matrículas abertas, se tivesse com vaga obrigatoriamente tinha que inscrever esse aluno nesta vaga, então nem sempre acontecia de conseguir matricular os segurados em situação de seguro-desemprego nos cursos,

que fossem direcionados a atuação profissional deles ou do interesse, então muitas vezes os segurados vinham, enfim, porque também precisavam frequentar o curso e continuar recebendo as parcelas do seguro desemprego (Gestor 3).

De acordo com os entrevistados é possível perceber que a obrigatoriedade, nem sempre gera resultados positivos, ao contrário, em Chapecó na maioria das vezes o descontentamento de um beneficiário acabou refletindo em toda turma, no desempenho dos alunos e nos resultados do curso.

Neste sentido, entende-se que o município e seus demandantes possuem o papel fundamental de repassar o relato dos limites gerados pela condicionalidade, bem como a experiência com os beneficiários, para que o desenho dessa Lei possa ser alterado, deixando de ser um entrave para o PRONATEC.

Constatou-se no decorrer das entrevistas que em alguns casos a obrigatoriedade se apresentou como possibilidade para o beneficiário que estava acostumado em com sua realidade e não percebia as demais possibilidades existentes. Alguns beneficiários com o início do curso reconheceram a existência de novos caminhos, ampliando sua capacidade de atuar em outras áreas de trabalho. “Os encaminhados do seguro-desemprego, se veem como um ser totalmente fora do setor produtivo, às vezes nem eles se entendem como um ser ativo no processo” (Gestor 5).

O entrevistado Gestor 2 indica que alguns beneficiários encaminhados para a matrícula chegavam até a instituição com a intenção de cumprir a obrigatoriedade e receber o seguro-desemprego, no entanto, no decorrer do curso mudavam a postura e buscavam a continuidade dos estudos e até o ingresso em cursos técnicos.

“Pessoas que estavam com o seguro-desemprego, então elas tinham que estar fazendo algum cursos e a gente acabou vendo que muito eles chegavam com o discurso de que eram obrigado para poder receber o seguro-desemprego e a gente via que depois de um mês de cursos, eles estavam envolvidos, e querendo uma nova formação e descobrindo coisas boas naquele curso que num primeiro momento eles achavam que estava sendo imposto, depois eles se descobriam e hoje alguns

são até nossos alunos dos cursos técnicos” (Gestor 2)

Contudo, de acordo com os entrevistados, esses foram apenas alguns casos isolados, pois a maioria dos que chegavam até os ofertantes por obrigatoriedade demonstravam insatisfação.

Nesse aspecto de condicionalidade da matrícula para reincidentes do seguro-desemprego percebe-se dois a serem melhor analisados por futuras pesquisas: o primeiro é a obrigatoriedade como algo negativo e que interfere no processo de implementação e não gera resultados efetivos. E a segunda é a condicionalidade como oportunidade de mudança de perspectivas pessoas e profissionais.

Ainda sobre a obrigatoriedade ainda ficam os questionamento, a saber: a condicionalidade tem como objetivo realmente aproximar as pessoas da qualificação profissional, da retomada aos estudos? Ou a condicionalidade é somente uma estratégia para redução dos pagamentos de um benefício que é direito do empregado?

Identificou-se que questionamentos como esses, também estavam presentes nos processos de implementação executados pelos gestores que atuaram em Chapecó. Esse aspecto foi citado como entrave por cinco dos entrevistados.

Durante as entrevistas ficou evidenciado o empenho de ofertantes e demandantes em buscar diferentes formas de lidar com essa obrigatoriedade, visando sempre o atendimento aos objetivos do PRONATEC.

É possível inferir que em Chapecó os demandantes e ofertantes comprometeram-se com aspectos além da matrícula e execução do curso, que eles visaram o acompanhamento pedagógico e incentivo à qualificação.

“Então às vezes nas reuniões que a gente fazia com as instituições sempre colocávamos para eles olharem os beneficiários do seguro-desemprego com um olhar diferente, não diferente de exclusão, mas diferente justamente de inclusão. Porque se não for assim, que objetivo é o PRONATEC?” (Gestor 5).

Nesse contexto, o entendimento dos gestores de Chapecó foi alterando no decorrer da implementação. Os envolvidos perceberam que o PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador necessitava de uma maior

articulação com as políticas públicas de trabalho e renda e uma aproximação com as empresas e empresários locais. Porém, colocar em prática essa percepção, estava distante da realidade.

A integração do PRONATEC com o mercado local não obteve êxito em Chapecó. Os entrevistados citam a dificuldades de aproximação com os empresários locais e a falta de valorização da mão-de-obra qualificada. Apesar dos esforços dos demandantes por meio do Conselho Municipal de Trabalho e Emprego, não ocorreu a abertura para o diálogo com os empresários.

A gente conversou com os empregadores para que quando eles fossem receber um trabalhador que estivesse fazendo a qualificação, que ele tivesse a sensibilidade de adequá-lo em um período de trabalho no qual ele pudesse estar concluindo seu curso de qualificação. A gente sentiu falta de apoio do setor produtivo nesse sentido. [...] o trabalhador voltava e nos dizia aí eu vou ter que desistir, agora eu consegui um emprego e preciso trabalhar (Gestor 5).

Ao mesmo tempo em que o mercado de trabalho anseia por um trabalhador capaz, qualificado, ele se indis põe a flexibilizar horários e turnos.

A gente já participou de algumas reuniões dos empresários, participamos do Conselho Municipal e os empresários trazem muito isso para nós que precisamos de pessoas qualificadas. Só qual a nossa dificuldade, o empresário tem resistência de liberar o trabalhador para a qualificação. [...] Muitos cursos começam as dezoito e trinta, dezenove horas o trabalhador que trabalha até dezoito e trinta, não dá tempo para ele sair da empresa e chegar ao curso no horário adequado (Gestor 6).

A falta de flexibilidade dos empresários para com os trabalhadores, citada nas entrevistas pode ser considerada como um fator que elevou o índice de evasão nos cursos do Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó, em especial dos alunos que eram beneficiários do seguro-desemprego e que ao encontrar um trabalho não tinham outra opção senão abandonar o curso em andamento.

Determinado entrevistado destaca “muitas vezes a gente questionava, mas não tem como conversar com esse patrão, quem sabe ele consiga flexibilizar o horário de maneira que você consiga concluir” (Gestor 5). De acordo com o Gestor 5 entrevistado, na maioria das vezes o receio de permanecer desempregado fazia com que esse diálogo nem viesse a ocorrer. E em outros momentos quando o diálogo ocorria, as respostas dos empresários limitavam a dizer que haviam muitos candidatos para aquela vaga, se o mesmo não pudesse assumir, outros estavam na espera daquela oportunidade.

Esse ajuste e flexibilidade para ingressar nos cursos, nós acharíamos assim que seria bem interessante para ambos tanto para o trabalhador, quanto para o empregado. O trabalhador porque vai oferecer uma mão de obra mais qualificada ele vai ter um retorno melhor para a empresa na produção final. Mas assim isso não temos dados é uma dificuldade que a gente sentiu. (Gestor 5).

Acredita-se que devam ser estruturadas na implementação, ações que apresentem aos empresários locais os benefícios de ter em sua empresa um trabalhador qualificado pelo PRONATEC. Bem como, convites para o empresário ir até as instituições ofertantes para falar com os beneficiários.

“A qualificação profissional não implica somente em ser melhor enquanto mão-de-obra, no processo produtivo. Ela vai além, pois envolve sonhos e projetos de vida. As pessoas quando buscam uma qualificação estão também em busca da realização pessoal” (Gestor 5).

Aponta-se a seguir, possíveis parcerias visualizadas durante a pesquisa e que sugere-se sejam estabelecidas durante a implementação do PRONATEC Bolsa-Formação no Município de Chapecó, visando a inclusão produtiva.

O Serviço Brasileiro de Apoio a Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) que possui uma sede em Chapeco e atua com a missão de fomento ao empreendedorismo para o desenvolvimento sustentável de pequenos negócios e microempreendedor individual.

Outra possibilidade são os Empreendimentos de Economia Solidária (EES), que são organizações coletivas (cooperativas, associações, grupos, clubes de troca, redes, empresas autogestionárias). De acordo com dados do mapeamento realizado pelo Sistema Nacional de Informações em Economia Solidária (SIES/2013), atuam em

Chapecó 35 EES e esses poderia partilhar sua experiência. Também entende-se como sendo possibilidade o estabelecimento de parcerias com as entidades do município que fornecem microcrédito produtivo e orientado.

Ressalta-se que ações em parceria, podem oportunizar uma visão além do mercado formal, possibilitando os beneficiários dos cursos a vivência de experiências diferenciadas. Sendo essas ações impulsionadoras para desenvolvimento local.

Outro entrave a ser considerado com relação ao PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador e que teve impacto na gestão em Chapecó, foi à falta de informação correta e clara sobre os direitos e responsabilidades do beneficiário. Esse entrave que limitou a adesão e até mesmo a permanência de alguns beneficiários nos cursos.

De acordo com Gestor 4 ao responder a pesquisa em forma de questionário “Talvez a maior dificuldade na operacionalização do programa seja a complexidade das regras e especificidades para atendimento das diversas modalidades de demandas e forma de oferta do programa”.

Muitas pessoas que possuíam o perfil e poderiam ingressar nos cursos tinham receio de que ao efetuar a matrícula poderiam perder outros benefícios como, por exemplo, o Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social ou o Bolsa-Família. Porém, a função do Plano Brasil Sem Miséria era justamente a de inclusão no PRONATEC desse público cadastrado nos programas de transferência de renda. Mas o desconhecimento dessa informação afastava algumas pessoas e tornou-se um fator dificultador.

“Um porque as pessoas não queriam participar, a realidade é essa, eles não entendiam o porque, por várias situações, alguns comodismos sim, por isso eu acredito que o programa tenha que ter regras mais claras, mais claras e de responsabilidade dos usuários” (Gestor 1).

Durante a implementação em Chapecó e principalmente no início do PRONATEC em nível de Brasil foram muitas informações publicadas, porém, faltava clareza no repasse das mesmas. Até os demandantes e ofertantes tinham inúmeras dúvidas na execução e no repasse das informações, e essas dúvidas refletiam diretamente para o beneficiário.

“Houve momentos de muita mudança, praticamente mudanças diárias na política do PRONATEC. Pequenas alterações que geram um impacto muito grande para nós que executamos o processo” (Gestor 1).

Em um mesmo dia, demandantes e ofertantes poderiam passar informações diferenciadas ao beneficiário. Uma mudança citada na entrevista com o Gestor 1, foi a questão da assistência estudantil. Nos primeiros cursos implementados pelo programa, independente da frequência o beneficiário recebia em uma conta bancária impreterivelmente da Caixa Econômica Federal o valor referente à assistência estudantil, assim como o ofertante recebia os recursos pelo número de matriculados.

Tempo depois, quando os cursos já estavam em andamento essa normativa alterou e o beneficiário só receberia a assistência estudantil com base na sua frequência, não recebendo pelo dia que faltou. No segundo semestre de 2014 uma nova alteração retornou o pagamento da assistência estudantil independente de frequência.

“[...] a partir de setembro do ano passado (2014) nós tivemos uma portaria que determinou que pagássemos assistência estudantil independente da presença ou não do aluno em sala, isso foi mais um motivo que dificultou que eles estivessem aqui” (Gestor 1).

Conforme citado na seção dessa dissertação que apresenta os resultados do PRONATEC no Brasil, foram diversas Portarias e Resoluções publicadas, bem como muitas informações repassadas pelos manuais, cartilhas e outras que chegavam diretamente no e-mail dos gestores.

Nesse ponto, percebe-se a falta de diálogo entre os pelos formuladores da política e os que a executam e indica um entrave que acredita-se estar relacionado diretamente a visualização e interpretação da política pública. Em Chapecó, essas diversas alterações gerou discursos e práticas diferenciadas entre os demandantes e ofertantes.

As abordagens teóricas presentes nessa dissertação, descrevem as fases que compõem o ciclo das políticas públicas como sendo independentes, mas também complementares à medida que exigem comunicação e processos alinhados para atingir os resultados esperados.

Entende-se que uma possível sugestão seja na medida do possível incluir os gestores da implementação na construção da política pública, na identificação do problema, na formação de agenda, na formulação de alternativas e na tomada de decisão.

Os demandantes e ofertantes que atuaram na implementação em Chapecó, por estarem na ponta do processo, podem contribuir com dados qualitativos sobre a realidade, uma vez que o SISTEC fornece apenas dados quantitativos, que mesmo sendo de fundamental importância são insuficientes para o diagnóstico e análise da

implementação do PRONATEC no Brasil e não geram as referências necessárias para a avaliação dessa política pública.

Analisa-se que com relação aos beneficiários ainda há uma série de desafios a serem superados pelo PRONATEC. Questões como, a obrigatoriedade dos cursos para beneficiários reincidentes no seguro-desemprego, o encaminhamento para o mercado de trabalho e apresentação de novas possibilidades de geração de trabalho e renda, a comunicação das orientações para os beneficiários, entre outros entraves já citadas.

Há ainda a necessidade de avançar qualitativamente para que as ações implementadas identificar de forma efetiva quais foram os impactos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador na vida das pessoas e na realidade do Município de Chapecó.

5.2 Gestão

Como é possível no desenho do PRONATEC (figura 2) a gestão municipal tem papel fundamental na implementação da Bolsa-Formação Trabalhador nos municípios. Subentende-se então que esses devem estar devidamente orientados e cientes de todos os processos a serem executados.

Em Chapecó o fluxo da implementação, iniciou de forma diferente do que está previsto nas instruções normativas do PRONATEC, que seria o repasse das orientações do programa pelos agentes federais ou estaduais para os municipais. A gestão municipal em Chapecó recebeu as informações que foram repassadas para a Secretaria de Assistência social de Chapecó (SEASC) pelo Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA). Os mesmos souberam do programa por seus departamentos nacionais e regionais, uma vez que o Governo Federal os indicou como principais ofertantes dos cursos de Formação Inicial e Continuada.

Nesse ponto, entende-se que ocorreu uma falta de diálogo por parte dos responsáveis pelo PRONATEC em nível Federal e Estado, uma vez que esses, como primeiros e principais mobilizadores não repassaram as informações diretamente aos municípios e sim, aguardaram que os mesmos buscassem as informações.

A sequência da adesão do programa em Chapecó, foi que Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC), de posse das informações recebidas do SNA entrou em contato com o MDS e MEC para saber os procedimentos a serem realizados para a implementação. Em menos de três meses o programa foi implementado no município.

“Então em dezembro de 2011 a gente já começou a fazer matrícula para as turmas que iniciavam em janeiro” (Gestor 6).

Com relação à divulgação do PRONATEC como o município tinha pouco tempo e pretendia realizar um significativo número de matrículas, utilizou-se da mídia privada, para a divulgação em rádio, jornais tanto das disponibilidades de cursos, data das matrículas, e os resultados esperados foram obtidos, essa vinculação atraiu ainda mais a atenção dos munícipes.

Também os *sites* institucionais tanto de demandantes, quanto de ofertantes atualizavam diariamente as informações sobre os cursos, buscando relatar as histórias e casos de sucesso das pessoas que haviam ingressados nos cursos. Após a conclusão cursos quantidade de matrículas realizadas pelo PRONATEC foi também utilizada como promoção política dos governos envolvidos. Vejamos algumas citações em reportagens sobre o programa:

“A Administração Municipal está empenhada no combate ao desemprego e quer promover a inclusão social, oferecendo oportunidades de trabalho, formação e qualificação profissional”, comenta o Prefeito de Chapecó¹⁶.

“De acordo com o Secretário de Assistência Social, todo trabalho tem um acompanhamento da rede de serviços da Assistência Social, passando pelo Centro de Referência (CRAS) mais próximo da população e logo após as pessoas são encaminhadas ao mercado de trabalho”¹⁷.

“O governador do Estado, afirmou que o PRONATEC representa uma revolução na cultura, no desenvolvimento e de produtividade no Brasil”. “Nosso país vai ser muito melhor depois desse grande esforço”¹⁸.

“O PRONATEC já beneficiou 4,6 milhões de pessoas em mais de 3.200 municípios de todo o país. Para a presidenta Dilma Rousseff, trata-se de um marco na história do ensino técnico e da qualificação profissional no Brasil”¹⁹.

¹⁶ Reportagem disponível em <http://www.chapeco.sc.gov.br/noticias/3292-PRONATEC-abre-inscricoes-para-novos-cursos-em-2014.html>.

¹⁷ Reportagem disponível em <http://www.chapeco.sc.gov.br/noticias/3292-PRONATEC-abre-inscricoes-para-novos-cursos-em-2014.html>.

¹⁸ Reportagem disponível em <http://www.ifsc.edu.br/governo-federal/4078-dilma-rousseff-participa-da-formatura-do-PRONATEC-em-florianopolis>.

¹⁹ Reportagem disponível em <http://www.brasil.gov.br/educacao/2013/10/presidenta-destaca-importancia-do-PRONATEC>

Ressalta-se que a publicidade é um dos princípios da administração pública, onde todo cidadão deve ter acesso as informações dos programas e ações que estão sendo desenvolvidos. Reitera-se também que a divulgação é importante para manter a transparência das ações realizadas e os resultados tanto positivos quanto negativos.

Um impactante entrave a ser destacado na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó, foi a falta de treinamento para os demandantes e ofertantes.

Os mesmos consideram que não tiveram o treinamento e informações suficientes. “Não teve em nível Nacional uma formação específica para desenvolver o programa. Então o que a gente recebe é do nosso departamento regional que tem o contato com o Ministério da Educação” (Gestor 3).

Em Chapecó especificamente nós tivemos uma reunião, qualificação de mais ou menos seis horas, um dia, mas um tempo depois que já tínhamos entrado no processo, então assim, lógico algumas dúvidas foram sanadas, mas de pouco impacto, isso provavelmente teria que ter sido uma política adotada anteriormente, uma atividade antecipatória a execução dos programas (Gestor 1).

O Governo Federal por intermédio do MEC e MDS formulou a política e suas normativas, sendo que os governos estaduais e municipais não participaram dessa etapa. Foi uma construção de abordagem *top-down* o que, no entendimento desta análise dificultou a implementação, perdendo algumas identificações e a responsabilidade com alguns dos objetivos propostos.

A implementação foi ocorrendo conforme as estratégias traçadas por ofertantes e demandantes que tinham como base as leis, normativas, manuais e cartilhas lançadas e as informações repassadas por seus departamentos regionais. “Além da Lei do programa (Lei 12.513 e suas alterações) há uma série de Portarias, Resoluções, Notas Informativas e Manuais do MEC e FNDE que apresentam em detalhes as regras de operacionalizações” (Gestor 4 via questionário *on line*).

Contudo, sentiam a necessidade de uma aproximação maior com quem formulou o programa, necessidade essa que não foi suprida até o final de 2014. Os processos de gestão foram inicialmente definidos pelas instituições ofertantes que tinham como apoio seus departamentos

regionais e nacionais, sendo repassado aos demandantes como iriam executar.

Além das dificuldades de diálogo e entendimento de algumas normativas, ocorreu ainda dificuldades de operacionalização do sistema SISTEC que foi adaptado para as necessidades do PRONATEC que havia sido desenvolvido em 2008 e iniciou sua operação em 2009 para concentrar dados da educação profissional e tecnológica. Com o início do PRONATEC em 2011 esse programa ganhou uma nova aba para registro também desse programa.

O próprio sistema não estava preparado, não está ainda 100% redondo para o acesso, as Secretarias de Assistência Social principalmente de municípios menores, essa não é uma coisa pontual de Chapecó, mas principalmente de municípios menores aonde o número de funcionários também é limitado eles tiveram mais dificuldades. Nós mediamos por várias vezes o contato e a inserção dos dados (Gestor 1)

Em Chapecó, registra-se alguns momentos em que o beneficiário chegava até o ofertante com sua documentação para efetivar a matrícula nos cursos, e tinha que retornar para sua casa sem efetuar a mesma pois o sistema estava fora ou ficava rodando sem permitir a confirmação da matrícula. Para os ofertantes uma situação constrangedora, um desperdício de tempo dos mesmos e do beneficiário que muitas vezes não retornava.

Os ofertantes e demandantes trocavam informações via telefone, e-mail, sobre o desempenho do sistema, também quando necessário os ofertantes entravam em contato com seus departamentos regionais e esses por sua vez com o MEC e o MDS para tentar solucionar os problemas que se apresentavam.

Conforme o Quadro 3 as atribuições nas diferentes instâncias, a articulação com os municípios, bem como a capacitação dos agentes envolvidos e a operacionalização dos SISTEC tem como responsável principal o MDS. Contudo, constam nas entrevistas realizadas, que tais encaminhamentos não foram realizados de forma efetiva, uma vez que as estratégias utilizadas não geraram a comunicação suficiente para que os ofertantes e demandantes estivessem seguros nas informações repassadas aos beneficiários e quanto aos processos a serem implementados.

Para conhecer o programa os ofertantes e demandantes realizavam estudos internos. “Então a gente começou a ir atrás dessas informações, imprimir, baixar esses arquivos e fazer leitura em conjunto com a equipe. Então hoje realmente a gente segue o que o MDS e o MEC nos direcionam com legislação” (Gestor 6).

Constata-se que enquanto as normativas, resoluções e cartilhas do PRONATEC estavam sendo publicadas pelos responsáveis em nível federal, no município as mesmas estavam sendo baixadas e estudadas por demandantes e ofertantes, ao mesmo tempo em que a implementação estava ocorrendo. Esse descompasso indica a falta de um planejamento anterior à implementação. O desconhecimento do funcionamento da política pública pode dificultar a interferência dos gestores municipais em casos de irregularidades na implementação.

Com relação ao repasse das informações, apesar de existir diversos canais de contato com o Governo Federal e Estadual (e-mail, telefone fixo de chamada gratuita, ouvidorias do MDS e do MEC) a presença de um gestor que atuou na formulação parece ser imprescindível para o bom andamento do programa. Esse contato com o gestor da formulação poderia ocorrer em encontros de capacitação realizada por Estado.

Dependendo do diálogo estabelecido e cooperação entre os atores a negociação pode ser ou não bem sucedida. Com relação à negociação de vagas, segunda etapa a ser realizada no município, em Chapecó, cada instituição ofertante operacionalizou os primeiros cursos com base em seu conhecimento da demanda local. Não ocorreu um estudo de demanda em 2011 e início de 2012, até porque o tempo entre o lançamento do programa e a implementação foi de aproximadamente 03 meses. Entende-se que neste caso a visão dos gestores de cada instituição ofertante é que prevaleceu na escolha dos cursos.

A partir da execução dos primeiros cursos os demandantes e ofertantes começaram a fazer anotações de demanda de cursos, tendo como base as pessoas que chegavam até as instituições. A maior parte dos cursos ofertados já compunha o portfólio dos ofertantes. “Hoje a gente trabalha com uma demanda espontânea, né as pessoas nos procuram pedindo informações dos cursos, então a partir dessa procura a gente acaba fazendo uma relação de quais os cursos mais procurados” (Gestor 6).

Ressalta-se que apesar da política indicar que a definição dos cursos deve ser realizada com base em um levantamento de demanda com toda a sociedade, não há controle no que se refere a realização desse levantamento, resultando por vezes na escolha de cursos pelos

próprios demandantes municipais, ou com base no portfólio do ofertante.

De acordo com as entrevistas realizadas esse desenho da política, de que a demanda por cursos deveria ser com base em um estudo da realidade local passou a ser melhor compreendido após 2014. “Tem fluído mesmo nesse ano de 2015, as coisas estão um pouco mais organizadas. Antes era cada um estendendo sua bandeira, acho que talvez por isso o programa pecou em algumas coisas” (Gestor 2).

A percepção é de que cada instituição ofertante buscava ou busca sua fatia do mercado, ou seja, ofertar a maior quantidade de cursos FIC no município, matricular o número maior de alunos em seus cursos obtendo os recursos financeiros e divulgando a sua instituição. Assim como os ofertantes possuíam seus objetivos e metas, os demandantes também tinham suas metas a serem alcançadas e disputavam as vagas para incluir o maior número de beneficiários.

Então a gente tem essa dificuldades realmente como as vagas são compartilhadas, todas as vagas são compartilhadas e a gente acaba sempre tendo que negociar essa questão de vagas. Não é fácil né, porque tem um momento que a demanda é muito grande (Gestor 6).

[...] a demanda dos cursos ela é compartilhada então ao mesmo tempo que eles visualizam as ações para fazer as inscrições, nós também visualizamos, então é um processo de demanda compartilhada, vamos dizer, então ao mesmo tempo a gente não é que disputa, mas ao mesmo tempo a gente compartilha vagas” (Gestor 5).

São objetivos diferentes, metas diferentes, gerando dificuldades e sobrepondo interesses institucionais aos interesses públicos. Observam-se os choques de interesses e tensões até mesmo entre demandantes e empresários locais. Acredita-se que essas dificuldades de alinhar interesses são inerentes dos processos desenhados pela própria política pública que não deixa transparente os processos a serem adotados e não fortalece o estabelecimento de um diálogo com os atores envolvidos.

Outro entrave que parece ter comprometido a implementação foi à instabilidade do programa, uma vez que ofertantes e demandantes

não tem claro qual será o futuro do PRONATEC. Esse ambiente de incertezas para os ofertantes gerou demissões de parte da equipe que atuou de 2011 a 2014, uma vez que até 2014 haviam cursos pactuados e necessitava de uma grande equipe e chegando ao final de 2014 o Governo Federal não realizou a mesma quantidade de pactuações.

A redução das pactuações no final de 2014 suscitou dúvidas com relação a perspectiva de continuidade do PRONATEC. E além disso, as instituições ofertantes não haviam recebido o valor correspondente aos cursos já executados, ocasionando um déficit financeiro que gerou inúmeros transtornos.

Então, um exemplo em 2014 nós tivemos 84 turmas durante o ano de 2015 nós estamos na metade do segundo semestre e não tivemos nenhuma turma, então enquanto instituição o planejamento da equipe de profissionais, de corpo docente para atender os cursos fica bem difícil porque você monta uma equipe para atender um número x e de repente vira o ano você tá com essa equipe tem que demitir todos esses profissionais que já receberam treinamento, porque você não tem mais nenhum curso (Gestor 3).

A queda repentina na autorização das pactuações, bem como o atraso no repasse financeiro referente aos cursos já executados gerou insegurança para as instituições ofertantes além de redução na carga horária de alguns docentes e demissões de docentes e técnicos.

As instituições ofertantes do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) realizaram o pagamento dos professores, das assistências estudantis e demais despesas para finalizar os cursos que estavam em andamento, no entanto, tiveram que alocar recursos financeiros de outras ações desenvolvidas, uma vez que os recursos do PRONATEC estavam em atraso.

No caso dos cursos que eram executados pelas instituições públicas, Institutos Federais que eram ofertantes do PRONATEC, o atraso no repasse financeiro também agravou a continuidade dos cursos que estavam em andamento, pois, não recebendo o repasse de recursos financeiros do Governo Federal as instituições não tinham condições de realizar o repasse da assistência estudantil e muitos alunos, sem esse subsídio deixavam de frequentar os cursos.

Hoje por exemplo o PRONATEC é uma incógnita, teve muitos cortes de vagas, atraso nos repasses de recursos, isso gera de certa forma um problema para a instituição, no atraso dos pagamentos e isso tem acarretado situações em que os profissionais vem pedindo para se desligarem do programa então gera um processo de nova contratação de profissionais, alguns alunos já não conseguem acompanhar as aulas por falta de repasses da assistência estudantil (Gestor 2).

Essa “incógnita” citada pelo Gestor 2 abalou a imagem do programa em todos os níveis, Federal, Estadual, Municipal, abrindo espaço para questionamentos sobre a eficiência e eficácia do PRONATEC, bem como dos impactos e retornos dos investimentos realizados.

Conforme Gestor 2, a expectativa é para a continuidade dos cursos, porém com uma forma de gestão diferenciada, com ações voltadas à qualidade dos cursos ofertados. A expressão “pés no chão” reforça a ideia de que a credibilidade do programa não foi fortalecido nesses quatro anos de implementação.

[...] então a gente está com os pés no chão, trabalhando com os cursos que a gente tem, concluindo os cursos que tem e óbvio esperando que o programa avance de maneira mais organizada, de maneira mais, com uma gestão talvez que preze realmente pela qualidade dos cursos e não simplesmente a quantidade de vagas (Gestor 2).

Os relatos também indicam a descontinuidade do programa como uma perda por todos os esforços que foram empenhados para que os beneficiários e a comunidade em geral entendessem os objetivos do programa e tivesse o interesse em ingressar nos cursos. Com a parada de oferta dos cursos PRONATEC ou a redução dos cursos a dificuldade de sensibilizar e incluir retornou.

Mas eles estavam entendendo o PRONATEC, então foi uma pena não continuar, com essa redução a gente percebe que se quebrou todo esse trabalho feito e vai ter que recomeçar tudo

novamente. [...] então a interrupção do programa foi com certeza muito prejudicial a todo esse trabalho que a gente tem feito com as unidades ofertantes e demandantes (Gestor 6).

Conforme citado pelos entrevistados, e nas sessões desse estudo que apresentam os dados do PRONATEC, os valores financeiros investidos foram significativos, mesmo que tenham ocorrido atrasos no repasse, em 2014 para a Secretaria de Assistência Social de Chapecó, ou seja, o principal demandante municipal tinha a receber pelo cumprimento de suas metas de encaminhamento para cursos do PRONATEC e demais ações de mobilização do ACESSUAS Trabalho o total de R\$ 192.505,00.

Além desse valor, os valores repassados aos ofertantes foram proporcionais ao número de matrículas realizadas. Para identificar o valor repassado para as instituições ofertantes a pesquisadora utilizou uma média construída segundo os valores indicados nas normativas do PRONATEC.

Cálculo: Carga horária mínima dos cursos **X (vezes)** valor da hora-aula = **(igual)** valor por aluno no curso **X (vezes)** número de alunos concluintes = **(igual)** valor repassado aos ofertantes.

Cálculo: Valor repassado aos ofertantes – **(menos)** valor repassado aos alunos = **(igual)** valor do ofertante para execução dos cursos.

Considerando a carga horária mínima dos cursos era de 160 horas, vezes o valor da hora-aula de R\$ 10,00 resultou em R\$ 1.600,00 por aluno que frequentou um curso. Sendo que, de 2012 a 2014 em Chapecó foram 1.972 os concluintes dos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, foram repassados para os ofertantes nesse período R\$ 3.155.200,00. Desse total cada instituição ofertante repassou o valor de R\$ 2,00 a hora-aula para os alunos como assistência estudantil, um total de R\$ 631.040,00.

Portanto o valor de R\$ 2.524.160,00 em repasses destinou-se aos ofertantes, para aplicação no desenvolvimento dos cursos, manutenção de estrutura física, docentes, materiais didáticos e demais aspectos que os mesmos julgassem necessário.

Em Chapecó esse valor foi repassado para quatro ofertantes proporcionalmente a quantidade de cursos que cada um ofertava. Aponta-se que essa média foi estimada com base na carga horária mínima dos cursos, mas que os cursos executados podem ter uma carga

horária superior de acordo com o Guia de Orientações para Cursos FIC's do MEC.

Ressalta-se que o valor da hora assistência estudantil também era determinado pela instituição ofertante, utilizou-se como base o valor de R\$ 2,00 (dois reais) pois os registros encontrados dos pagamentos realizados pelos ofertantes no Município de Chapecó constam esse valor.

Indica-se também que não foram calculados os valor referentes aos alunos que não concluíram. Contudo, de acordo com as normativas do PRONATEC a instituição recebe a assistência estudantil parcial referente aos beneficiários que cursaram mais de 20% da carga horária do curso.

Considera-se então que foi um significativo investimento realizado de 2011 a 2014 em Chapecó e que esses recursos seria suficientes para atender aos objetivos do PRONATEC conforme foram estabelecidos. Contudo, os entraves já citados fizeram com que o atendimento aos objetivos fossem considerados parciais.

O entrevistado Gestor1 considera importante que o programa seja repensado uma vez que os investimentos financeiros foram grandes, o mesmo considera um retorno pequeno entendendo que o programa deveria ser uma saída do assistencialismo e que essa meta na visão do mesmo não foi alcançada.

É um programa importante, mas eu acho que ele precisa ser repensado, pois acho que nós tivemos um dispêndio, nós, governo, ministérios, um dispêndio muito grande de receita para um retorno muito pequeno. Qual é o nosso objetivo, é que esse trabalhador saia do assistencialismo e passe a ser dono da sua própria vida e tenha seu espaço no mercado (Gestor 1).

Então ele é um programa que tem todo o empenho, o esforço, mas precisamos amarrar melhor, fechar, seja a captação e a manutenção desses alunos do programa e a contrapartida deles que é o que eu acho que não tem e por isso não tem o compromisso. Seja por uma questão cultural, seja por qualquer situação, mas isso não existe (Gestor 1).

Ainda, de acordo com o entendimento de Gestor 1, a captação e manutenção do aluno no programa precisa ser revista, estabelecendo para os beneficiários uma contrapartida pelo benefício recebido.

A atribuição de acompanhar os beneficiários durante os cursos era dos demandantes e dos ofertantes municipais. A forma de relatar a frequência de cada beneficiário era através do SISTEC, sistema que também disponibilizava um campo para o lançamento dos dados referentes situação do mesmo (evadido, desistente, concluinte), sendo que ao evadir os beneficiários preenchiam um formulário indicando o motivo da mesma.

Observa-se que o acompanhamento dos beneficiários estava previsto em Lei e no manual do SISTEC, referindo-se ao quantitativo, a lançamento de dados no sistema e ao acompanhamento pedagógico. Porém, poucas eram as referências que os ofertantes e os demandantes tinham de como realizar esse acompanhamento pedagógico. Em Chapecó os demandantes por sua vez possuíam equipes e tempo limitado e quase não realizaram o acompanhamento da execução dos cursos, das aulas, materiais didáticos, ou das dificuldades enfrentadas pelos alunos no decorrer do processo.

“[...] tinha diariamente, duas pessoas que conferiam a frequência dos alunos, deu duas faltas seguidas do aluno, nós ligávamos para o aluno, verificávamos o porque ele faltou, o que é que estava acontecendo, se tinha algum problema com transporte e aí resgatávamos ele” (Gestor 3).

Mesmo com os entraves enfrentados na gestão do programa no Município de Chapecó, os entrevistados destacam a importância do programa e os sentimentos em relação à descontinuidade do PRONATEC:

Destaco a importância da ampliação do acesso da população aos cursos de qualidade e gratuitos ofertados pela instituição (Gestor 4 via questionário *on line*).

Mas eles estavam entendendo o PRONATEC, então foi uma pena não continuar, com essa redução a gente percebe que se quebrou todo esse trabalho feito e vai ter que recomeçar tudo novamente. [...] então a interrupção do programa foi com certeza muito prejudicial a todo esse trabalho que a gente tem feito com as unidades ofertantes e demandantes (Gestor 5).

[...] então a gente está com os pés no chão, trabalhando com os cursos que a gente tem, concluindo os cursos que tem e óbvio esperando que o programa avance de maneira mais organizada, de maneira mais, com uma gestão talvez que preze realmente pela qualidade dos cursos e não simplesmente a quantidade de vagas (Gestor 2).

Bom, a instituição sempre encarrou como uma possibilidade bem importante para a qualificação de mão-de-obra, o acesso para pessoas que muitas vezes não tem em função dos valores dos cursos praticados pelas instituições educacionais a um ensino com qualidade e com selo (falando da marca da instituição) (Gestor 1).

É muito importante os cursos, embora que se tenha assim, uma porcentagem digamos que não conclua os cursos tem uma grande porcentagem que é a grande maioria que chega até o final dos cursos (Gestor 3).

Então, eles nos procuram visando a melhoria principalmente da renda, e muitos, também para mudar a área de atuação, eles querem montar o próprio negócio, procurar outros empregos. Então eu acho isso bem positivo para o município, essa qualificação do trabalhador (Gestor 6).

Considerando todos os aspectos citados no decorrer deste estudo, é possível inferir que os processos de gestão, na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador ocorreram baseados na experiência e estratégias de cada ator envolvido. Sendo que as práticas e discursos em diversos momentos foram divergentes. A participação das diferentes instituições envolvidas e da União, dos Estados e dos Municípios é uma experiência recente quando refere-se a implementação e precisa ser melhor gerenciado a fim de atender os objetivos da política pública em questão. Destaca-se ainda a necessidade de estabelecer diálogos e proporcionar espaços para a participação coletiva na formulação e implementação das políticas públicas no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo foi desenvolvido com o objetivo de analisar como ocorreram os processos de gestão na implementação do PRONATEC modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014.

Buscando atender a esse objetivo foram formulados os seguintes objetivos específicos: identificar as práticas e discursos dos diferentes atores envolvidos na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014; caracterizar a participação das diferentes instituições envolvidas na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014; descrever o perfil das pessoas que ingressaram nos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó de 2011 a 2014. O objetivo geral foi atendido na medida em que foi possível identificar os discursos e práticas e realizar uma análise do processos de gestão.

Partiu-se do entendimento de que o PRONATEC é uma política pública, constituída em um ambiente dinâmico, com negociações, ajustes, parcerias não se referindo exclusivamente ao Estado, mas a toda sociedade.

Para o desenvolvimento da dissertação foi realizado de um estudo teórico sobre as abordagens da política pública, o contexto da política pública no Brasil, bem como o Plano Brasil Sem Miséria e o PRONATEC. Como complemento as abordagens teóricas ocorreu o trabalho de campo, com entrevistas semiestruturadas, com os gestores das instituições que atuaram como demandantes, e gestores das instituições que atuaram como ofertantes, no processo de implementação do programa, no Município de Chapecó de 2011 a 2014.

Todo o caminho percorrido foi importante para a identificação de parte dos processos desenvolvidos e diálogos estabelecidos no período em questão. Os dados coletados na SEASC possibilitaram descrever o perfil das pessoas que ingressaram nos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó. Os dados coletados relatórios da CGU, do MEC e do MDS oportunizaram também traçar o breve perfil dos beneficiários do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Brasil.

Em relação ao cenário nacional, no ano de 2014, foram iniciadas 41 modalidades de demanda do PRONATEC, tendo a adesão de 189 parceiros ofertantes, distribuídos em 2.683 instituições de ensino, sendo que 4.947 prefeituras aderiram ao programa, oportunizando uma

série de possibilidades para brasileiros (as) ingressarem em algum curso de Formação Inicial e Continuada e em Cursos Técnicos.

No período de 2011 a 2014 foram matriculados 2.499.713 beneficiários nos cursos de Formação Inicial e Continuada do PRONATEC, Brasil Sem Miséria, na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador. Esse público caracterizou-se por ser majoritariamente mulheres, jovens, que se autodeclaram pardos e com ensino médio, concluído ou não.

Destaca-se que faltam dados disponíveis para pesquisa sobre o percentual de evasão e desistência, bem como sobre o acompanhamento dos beneficiários que concluíram os cursos e sua inserção ou não no mercado de trabalho. Caso esses dados fossem disponibilizados seria possível intensificar e aprimorar as pesquisas, servindo como subsídio para os formuladores da política pública na elaboração de planejamento e ações para a continuidade do programa.

Dos registros apresentados sobre a estrutura do PRONATEC, percebe-se que o mesmo passou por diversas reestruturações desde a sua instituição, em outubro de 2011. Tais reestruturações foram efetuadas por meio de normativas, Resoluções, Portarias, podendo constituir-se em fragilidades na formulação dessa política pública, uma vez que após a implementação, nos municípios, ainda havia muitos pontos que não estavam claramente definidos e indicando que faltaram informações e capacitação para os gestores municipais.

Esse entrave de alterações de resolução e falta de repasse das informações levam ao entendimento de que os gestores que atuaram na implementação não foram devidamente orientados. A falta dessa orientação pode ter ocasionado desgastes no PRONATEC, e gerado a sensação de que se tratava de um programa instável e de curta duração. Essa percepção foi reforçada em 2015 durante o desenvolvimento deste estudo, onde foram reduzidas pelo Governo Federal o número de vagas e os recursos disponibilizados para continuidade do PRONATEC. No início de 2016 pouco ouve-se falar do programa.

A articulação entre os entes federados, envolvendo representantes da União, dos Estados e dos Municípios, considerada pelo Plano Brasil Sem Miséria e pelo PRONATEC, como primordial para a oferta da educação profissional, é de fato uma iniciativa muito importante. Contudo, entende-se que esse processo ainda está no início e que requer esforços dos diversos atores envolvidos. São necessárias ações para a construção de uma gestão compartilhada que observe as distintas realidades existentes no país.

De acordo com os autores apresentados nas abordagens teóricas dessa dissertação, uma política pública deve ser formulada e implementada tendo como centralidade o coletivo e que mesmo sendo o resultando de uma decisão política precisa preservar sua principal marca definidora, o fato de ser pública, de todos.

Se forem analisados os números de matrículas realizadas e a quantidade de municípios e estados que o programa conseguiu alcançar, o PRONATEC consolidou-se de 2011 a 2014, como o maior programa de qualificação profissional implementado no Brasil. No entanto, alguns questionamentos ainda permanecem com relação a efetividade das ações implementadas e ao alcance dos objetivos de inclusão produtiva.

Em Chapecó foram de 2011 a 2014 foram ofertados cento e quarenta e cinco cursos, com pré-matrícula de quatro mil e vinte beneficiários. Foram efetuadas duas mil seiscentas e noventa e sete matrículas, sendo que, mil novecentos e setenta e dois matriculados concluíram os cursos iniciados.

O perfil dos beneficiários pré-matriculados no PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, no Município de Chapecó, caracteriza-se por 53% de homens, sendo 44% na faixa etária de 19-30 anos, 62% com ensino médio, completo ou não. A maior parte dos pré-matriculados constitui-se por empregados no mercado formal, sendo 57%. Desempregados somam 42%, sendo que a maior parte não eram segurados. Outro ponto refere-se ao perfil dos pré-matriculados, onde 92% não eram beneficiários de programas de transferência de renda.

O PRONATEC prevê como beneficiários principais, as pessoas já cadastradas em algum programa de transferência de renda, bem como a população em situação vulnerável entende-se que o Município de Chapecó necessita intensificar ações para abranger esse público no PRONATEC, destaca-se que boa parte da população negra e indígena, as famílias com renda *per capita* mensal até R\$ 77,00, os trabalhadores com menor escolaridade ainda não fazem parte do perfil dos pré-matriculados pelo município.

Com relação ao Município de Chapecó, os dados referentes ao perfil dos beneficiários que ingressaram nos cursos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador de 2011 a 2014, esses foram disponibilizados pela Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC). A SEASC possui um controle interno para coleta de dados dos beneficiários cadastrados e encaminhados para a matrícula.

Entende-se, que não haveria necessidade de um cadastro paralelo para a SEASC se o SISTEC pudesse, enquanto sistema, gerar

os relatórios e atender aos pontos que são necessários à gestão municipal.

O controle em sistemas e relatórios paralelos acaba gerando retrabalho, ocasionando desperdício de tempo e de mão-de-obra. Também foi possível identificar na pesquisa de campo, que tanto demandantes quanto ofertantes trabalham com sistemas paralelos, além do SISTEC.

Durante as entrevistas foram citados pelos gestores fatores como, a falta de confiabilidade no SISTEC, a falta de treinamento para operacionalização do sistema, bem como problemas técnicos no sistema, que não estava totalmente preparado para atender ao PRONATEC, uma vez que foi elaborado inicialmente para outros programas e ações diferenciados.

A falta de um sistema eficaz que gerenciasse e disponibilizasse informações para a gestão do PRONATEC, ocasionou dificuldades para os gestores no Município de Chapecó e limitações para a construção do estudo.

Em Chapecó o PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador envolveu, como gestores na implementação, dois demandantes e quatro ofertantes. As práticas e discursos desses atores apontaram aspectos semelhantes. Um dos aspectos citado em todas as entrevistas, foi o entrave relacionado a falta de capacitação e orientação antes da implementação do programa.

A elaboração do programa ocorreu em nível Federal, e esse por sua vez convocou Estado, Municípios e instituições de ensino denominadas ofertantes, para a adesão. Contudo, no município de Chapecó as informações foram chegando em partes, fragmentas e não houve contato entre formuladores e implementadores.

Os gestores demandantes e ofertantes de Chapecó, inicialmente não realizaram encontros para a discussão de estratégias comuns a implementação. Conforme citado nas entrevistas, cada instituição ofertante buscou desenvolver seus processos com base nas orientações recebidas de seus departamentos regionais e o diálogo com demandantes era individual, tratando de aspectos operacionais.

As constantes alterações das normativas do programa geraram entraves para as instituições ofertantes frente aos beneficiários. Em diversas vezes as informações repassadas alteravam dando a sensação de que os ofertantes ou os demandantes não estavam orientando de forma correta, ou que cada instituição participante tinha uma prática diferenciada.

Os discursos dos demandantes e ofertantes indicam que, apesar de existir um percentual maior de beneficiários pré-matriculados com escolaridade de ensino médio concluído ou não, uma das maiores dificuldades enfrentadas na execução dos cursos refere-se a aprendizagem. Os beneficiários, em sua maior parte, estava há muito tempo afastada da sala de aula, não possuindo as habilidades necessárias para interpretação de textos, leituras e realização de operações matemáticas. Tal fator foi citado como entrave por cinco dos entrevistados.

Um entrave na implementação deve-se ao fato de que em 2013 por um decreto de Lei passou a ser obrigatório a inclusão de beneficiários do seguro-desemprego que fossem reincidentes. Essa condicionalidade gerou frustrações para ofertantes pois recebiam pessoas que não estavam buscando a matrícula por vontade própria. Também gerou dificuldades para os demandantes que necessitavam realizar a pré-matricula e repassar sobre a obrigatoriedade, bem como gerou desconforto dos beneficiários que por essa definição tinham que ingressar em um curso que muitas vezes não era de seu interesse.

Com relação a essa condicionalidade estabelecida e repassada para demandantes e ofertantes, sugere-se que os formuladores do programa colem depoimentos dos implementadores e reformulem as orientações. Em Chapecó essa condicionalidade foi fator de insatisfação.

Em Chapecó os números de matriculados, assim como o número de concluintes, dos cursos do Bolsa-Formação Trabalhador, são significativos, tanto que, entre os municípios do Estado de Santa Catarina, Chapecó foi o sexto maior ofertante. Contudo percebe-se que o grande desafio do programa, no município, é atingir os objetivos de inclusão produtiva que vão além da execução os cursos.

Nesse contexto, o desafio do PRONATEC é entender o mercado de trabalho local, estabelecendo diálogos e ações com os empresários e instituições locais, que permitam o encaminhamento dos formados nos cursos para o mercado de trabalho, e apresentação de alternativas além do mercado formal.

Apesar das diversas dificuldades citadas na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador, no Município de Chapecó, de 2011 a 2014, foram levantados pelos gestores pontos que revelam a importância e necessidade da qualificação profissional. O PRONATEC possibilitou, para o município, o aumento na oferta de cursos, o acesso de pessoas que antes não tinham condições de pagar pelo curso que almejavam, e a possibilidade de mudança para outra área de atuação, além do incentivo ao retorno para o ensino regular.

Para ofertantes foi uma oportunidade de aproximação com a população municipal e divulgação do trabalho desenvolvido. Para os demandantes uma oportunidade de cadastrar novos beneficiários e divulgar suas ações e programas. Os entrevistados destacaram que o PRONATEC é muito importante para o município e que seria ruim à descontinuidade do mesmo.

É considerada fundamental a realização de uma avaliação qualitativa em complemento a quantitativa, essa poderá ser realizada no município por demandantes e ofertantes que atuaram na implementação em Chapecó, sendo que essa dissertação poderá servir como base para início dessa avaliação. Também em Chapecó, são pertinentes ações para o alinhamento de discursos e práticas dos demandantes e ofertantes.

Acredita-se que no Brasil o PRONATEC necessita ultrapassar as barreiras partidárias, e ser entendido como uma política pública que colabora para o desenvolvimento do país, independente de Plano de Governo. No entanto, ainda na prática as decisões são centralizadas dificultando a cooperação, e impossibilitando a criação de espaços para o diálogo.

As condicionalidades e metas estabelecidas para os gestores municipais, tanto ofertantes, quanto demandantes, parecem tornar a prática competitiva e impositiva, fazendo com que os implementadores busquem objetivos que não são os principais para política pública do PRONATEC, mas sim objetivos de sobrevivência financeira e mercadológica.

Ao analisar a implementação do PRONATEC no município de Chapeco, observa-se que são muitos entraves a serem superados para atingir a totalidade de seus objetivos. Destaca-se que a elaboração e execução de uma política pública como o PRONATEC, não pode estar ancorada somente em ações isoladas, mas precisa desenvolver-se como uma construção coletiva que contemple beneficiários, formadores, executores, Governo e demais atores envolvidos.

Ressalta-se que é necessário qualificar os dados existentes do PRONATEC, e realizar análise qualitativa para que União, Estados e Municípios possam, em conjunto avaliar os avanços e objetivos alcançados, e definir estratégias para a continuidade da política pública ou extinção da mesma.

Indica-se, que para o Município de Chapecó avançar com a qualificação profissional e com a inclusão produtiva, o PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador precisa ser entendido como um espaço de formação contínua e de abertura para novas possibilidades.

Por sua importância para o município acredita-se que os gestores das instituições demandantes e ofertantes podem buscar a promoção de espaços de diálogo onde juntamente com a sociedade, com empresários locais sejam traçadas as melhores estratégias para o desenvolvimento do programa, visando a mobilização e o incentivo da população de modo mais efusivo com os beneficiários dos programas de transferência de renda, negros, indígenas, mulheres e demais pessoas que são consideradas o público alvo do PRONATEC.

É preciso olhar pela qualidade dos cursos implementados, para os resultados alcançados e buscar a manutenção do PRONATEC que é uma forma de oportunizar a qualificação profissional e a inclusão produtiva, gerando o desenvolvimento de Chapecó.

Sugere-se novos estudos sobre a temática do PRONATEC, a fim de apontar novas reflexões sobre temas identificados, mas não abordados como por exemplo, os impactos dos cursos na vida dos beneficiários, a inserção ou encaminhamento para o mercado de trabalho, bem como, aprofundar a investigação sobre as dificuldades de aprendizagem e estratégias pedagógicas adotadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBA, Rosa Salette. **Espaço Urbano: os agentes da produção em Chapecó**. Chapecó: Argos, 2002.

ARRETCHE, Martha T. S. **Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas**. In: BARREIRA, Maria Cecília Nobre e Carvalho; BRANT Maria do Carmo de (Org.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

ATLAS. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil. Chapecó SC*. 2010. Disponível em <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/chapeco_sc>. Acesso em dez. 2014.

BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. Tradução de Edite Sciulli. São Paulo: Nobel, 1996. Cap. 12, pp. 284-307.

BANDEIRA, Pedro S. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. IPEA. Textos para discussão, n.630, fev.1999.

BARROS, R. P. Carvalho, M., FRANCO, S. & MENDONÇA, R. **A queda recente da desigualdade de renda no Brasil**. (texto para discussão, 1.258). Rio de Janeiro: IPEA, 2007.

BARROS, R.P, HENRIQUES, R, MENDONÇA, R. **A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil**. HENRIQUES, Ricardo (org.) *Desigualdade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IPEA, 2000. Cap.1, p.23-47.

BRASIL. **Decreto Nº 7.492**, de 2 junho de 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm> Acesso em: 25 de nov. 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.209**, de 17 de setembro de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/Decreto/D8232.htm> Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Decreto nº 3.877**, de 24 de julho de 2001. Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/decretos/2001/D3877.htm>. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Decreto nº 7.855**, de 5 de dezembro de 2012. Dispõe sobre as competências, a composição e o funcionamento do Conselho Deliberativo de Formação e Qualificação Profissional, criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7855.htm> Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Decreto nº 8.232, de 30 de abril de 2014.**

Altera o Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004, que regulamenta o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011, que institui o Plano Brasil Sem Miséria. Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <<http://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/118220502/decreto-8232-14>> Acesso em: 25 de nov. 2014.

BRASIL. **Lei Nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Brasília, 2011 (a).

_____. **Lei nº 9.250**, de 26 de dezembro de 1995. Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9250.htm> Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Lei nº 8.212**, de 24 de julho de 1991. Dispõe sobre a organização da Seguridade Social, institui Plano de Custeio, e dá outras providências. Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8212cons.htm> Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Lei nº 12.816**, de 5 de junho de 2013. Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC; 9.250, de 26 de dezembro de 1995, para estabelecer que as bolsas recebidas pelos servidores das redes públicas de educação profissional, científica e tecnológica, no âmbito do Pronatec, não caracterizam contraprestação de serviços nem vantagem para o doador, para efeito do imposto sobre a renda; 8.212, de 24 de julho de 1991, para alterar as condições de incidência da contribuição previdenciária sobre planos educacionais e bolsas de estudo; e 6.687, de 17 de setembro de 1979, para permitir que a Fundação Joaquim Nabuco ofereça bolsas de estudo e pesquisa; dispõe sobre o apoio da União às redes públicas de educação básica na aquisição de veículos para o transporte escolar; e permite que os entes federados usem o registro de preços para a aquisição de bens e contratação de serviços em ações e projetos educacionais. Presidência da República Casa Civil. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm> Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 701**, de 13 de agosto de 2014. Altera a Portaria MEC nº 160, de 5 de março de 2013, que dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/port_701_130814.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 161**, de 6 de março de 2013. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_161_060313.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 168**, de 7 de março de 2013. Dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, de que trata a Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em:

http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_168_070313.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 1.007**, de 9 de outubro de 2013. Altera a Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Gabinete Do Ministro. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_1007_09102013.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 671**, de 31 de julho de 2013. Dispõe sobre o Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec), para acesso a vagas gratuitas em cursos técnicos na forma subsequente. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/Portaria_671_2013.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 20**, de 27 de junho de 2013. Aprovar, na forma do Anexo desta Portaria, a Tabela de Mapeamento de cursos técnicos para oferta na forma subsequente pela Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_20.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 160**, de 5 de março de 2013. Dispõe sobre a habilitação das instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio e sobre a adesão das respectivas mantenedoras ao Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, e dá outras providências. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria1_160_050313.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 362**, de 26 de abril de 2013. Dispõe sobre alteração no art. 74 da Portaria MEC nº 168, de 07 de março de 2013. Disponível em: http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_362_26042013.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria setec/mec nº 01**, de 29 de janeiro de 2014. Altera a Portaria SETEC/MEC nº 20, de 27 de junho de 2013, que aprova a

Tabela de Mapeamento de cursos técnicos para oferta no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em:

http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_setec_01_2014_tab_map.pdf Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº 114**, de 7 de fevereiro de 2014. Altera a Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da BolsaFormação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Disponível em:

http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_168_070313.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº - 991**, de 25 de novembro de 2014. Altera a Portaria MEC no 168, de 7 de março de 2013, que dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC, de que trata a Lei no 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em:

http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_991.pdf. Acesso em: 25 de nov. 2014.

_____. **Portaria nº. 185**, de 12 de março de 2012. Fixa diretrizes para execução da Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, nos termos da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, e dá outras providências. Disponível em:http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/portaria_185.pdf

Acesso em: 25 de nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O BRASIL SEM MISÉRIA**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. MDS. 848 p. gráfs, mapas, tabs. Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/li vro_o_brasil_sem_miseria/livro_obrasilsemmiseria.pdf> acesso em jan. 2016. Brasília, 2014 (a)

BRASIL. **Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego** (PRONATEC). Disponível em

<<http://PRONATEC.mec.gov.br/>>. Acesso em 15 de mar. 2015. Brasília, 2011 (b).

BRASIL. **PRONATEC Brasil Sem Miséria**. Disponível em <http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/Capacitacao/pronatec_bsm/01.pdf>. Acesso em 25 de nov. 2014. Brasília, 2014 (b).

BRASIL. Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à Seguridade Social**. Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direito Humanos, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, Brasília, 2013.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. Revista do Serviço Público, 50 (4), outubro 1999: 5-30.

CARRARO, Dilceane. **A política de assistência social no Brasil e no Chile** [dissertação]: o binômio da focalização x universalização / Dilceane Carraro; orientadora, Beatriz Augusto de Paiva. Disponível em <<http://livros01.livrosgratis.com.br/cp142056.pdf>> acesso em 01 set. 2015. Florianópolis, SC, 2010. 137p

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **Avaliação participativa – uma escolha metodológica**. In: RICO, Elizabeth Melo. (Org.), Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate, São Paulo: Cortez, Instituto de estudos especiais, 2001.

CARVALHO, Antonio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

CARVALHO. Maria do Carmo Brant de. **Gestão Social e Trabalho Social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e Comparando Enfoques de Avaliação e de Análises de Políticas Públicas: uma contribuição para a área educacional**. 289 f. Tese (Doutorado) – Curso de Programa de Pós-graduação em Educação, Departamento de Educação, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, Campinas, 2007.

CGU. Controladoria-Geral da União. Relatório de Auditoria Anual de Contas. **Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC**. Disponível em <

<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406282.pdf>> acesso em 10 agos.2015. Brasília, 2014.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Controle Social. *In*: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio. **Dicionário da Educação Profissional em Saúde**. Rio de Janeiro: Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio, 2008. p.66-73.

DEUBEL. André-Noel Roth. **Políticas Públicas** Formulación, implementación y evaluación. Bogotá, 2007.

DEMO, P. **Pesquisa**: princípio científico e educativo. São Paulo: Cortez, 1992.

DINIZ. Clélio Campolina. **A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil**. Texto para discussão N° 159. CEDEPLAR/FACE/UFMG. Belo Horizonte, 2001. Disponível em <<http://www.cedeplar.face.ufmg.br/pesquisas/td/TD%20159.pdf>> acesso em 23 de setembro de 2015.

FAORO, Raimundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. Porto Alegre: Globo; São Paulo, 3ªed. 2001.

FERNANDES, Ester Amorim Nogueira. **Análise Conceptual e abordagem teórica do desenvolvimento**. Revista Ciência da Administração, Pernambuco, vol 1, jan/jun.2007, p.01-21.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. Dicionário Aurélio Eletrônico: século XXI. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

FERREIRA, Marco Aurélio Marques; ABRANTES, Luiz Antônio. **Políticas Públicas, gestão e sociedade**. Viçosa: Triunfal Gráfica e Editora, 2013.

FERRAREZI, Elisabete; SARAVIA, Enrique. **Políticas públicas** - coletânea - Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

FLIGENSPAN, Flávio Benevett. **Dois anos de Governo Lula: da crise às amarras do crescimento**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre: v.33, n.1, p.135-156, Jun, 2005.

FONSECA, Ana. **A Superação da Extrema Pobreza no Brasil e a Centralidade da Política Pública de Assistência Social.** In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 8. Eixo I, O SUAS e a Erradicação da Extrema Pobreza no Brasil. Caderno de Textos. 1ª Versão. Conselho Nacional de Assistência Social, 2011.

FONSECA, Manuel Alcino. **Planejamento e desenvolvimento econômico.** São Paulo. Editora Tompson.2006.

FUJITA, camila, **CHAPECÓ: estrutura e dinâmica de uma cidade média no oeste catarinense** Geo UERJ - Ano 15, nº. 24, v. 1, 1º semestre de 2013 p. 312-338. ISSN: 1415-7543 E-ISSN: 1981-9021. Disponível em <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj>> acesso em 02 jan. de 2016.

FREY, Klaus. **Políticas públicas:** um debate conceitual e reflexões referentes a pratica da análise de políticas públicas no Brasil. IPEA, Brasília, v. 21, 2000.

GUEDES, Tiago. **Participação Cidadã:** análise do papel do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas no desenvolvimento da democracia participativa local.151f. Dissertação (Mestrado) – UFBA, Salvador, 2008.

HADDAD, Paulo Roberto. Capitais intangíveis e desenvolvimento regional. Revista de Economia.Curitiba, v.35, nº 3 (ano 33), p.119-146.2009

HADDAD, Paulo Roberto. **Regiões, Regionalismo e Desequilíbrios Espaciais de Desenvolvimento:** Algumas Reflexões. Indicadores Econômicos FEE, 21(2), 1993.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública:** seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades.** Disponível em <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4204>>

20&search=santa-catarina|chapeco>. Acesso em 12 de jan. de 2015. 2015 (a).

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Comitê De Estatísticas Sociais**. Disponível em < <http://ces.ibge.gov.br/base-de-dados/metadados/mds/cadastro-unico-dos-programas-sociais-cadunico>>. Acesso em 17 de jan. de 2015. 2015 (b).

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Bolsa família 2003-2010: avanços e desafios** /organizadores: Jorge Abrahão de Castro, Lúcia Modesto. Brasília: Ipea, 2010.

JUNQUEIRA Luciano Antônio Prates. **A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Revista Saúde e Sociedade, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

_____. **Descentralização e intersetorialidade na Gestão Pública Municipal**. São Paulo. FUNDAP, 1997.

LABRA, Maria Eliana. **Análises de Políticas, Modos de Policy-Making e Intermediação de Interesses: uma Revisão**. PHYSIS: Revista Saúde Coletiva, Rio de Janeiro. 1999.

LAGO, Luciana. **Indicadores de Monitoramento Social de Políticas Públicas**. In: Santos Junior, Orlando Alves, et al. (org.). Políticas Públicas e Gerção Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

LANGONI, Carlos Geraldo. **Distribuição de renda e desenvolvimento econômico do Brasil: uma reafirmação**. Ensaios Econômicos. EPGE, Rio de Janeiro: n.7, 1973.

LEPORACE, Maria Márcia. **Parcerias na execução de atividades do Governo Federal: o programa Ano 2000**. Revista do Serviço Público – RSP, Brasília: ano 51, nº4, out-dez, 2000.

MELO, Marcus André. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 1998. p. 11-28.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Brasil Sem Miséria.** Disponível em < <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>>. Acesso 28 fev. 2015. 2015(a).

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate.** 2015-. 180p.; 28 cm. Disponível em < <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpls/ferramentas/docs/Caderno%20-%202024.pdf>>. Acesso em 10 out. 2015. Brasília, DF. 2015 (b).

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O BRASIL SEM MISÉRIA NO SEU MUNICÍPIO.** Disponível em <<http://www.brasilemmiseria.gov.br/municipios>> acesso em dez 2015. 2015 (c).

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Para elaboração do PPA Municipal.** Disponível em: < http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=subsidios_paa_municipal>. Acesso em 20 jan. 2015 (d)

MEC. Ministério da Educação. **Manual de Operação do Sistec.** Disponível em < http://sitesistec.mec.gov.br/images/arquivos/pdf/manual_operacao_sistec_bf.pdf> acesso em 20 agos.2015. Brasília, 2012.

MEC. Ministério da Educação. **Portaria Nº 168, de 7 de Março de 2013.**

MINAYO, Maria Cecília. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 11a. ed. São Paulo: HUCITEC; Rio de Janeiro: ABRASCO, 2008.

NERI, Marcelo; CONSIDERA, Cláudio. & PINTO, Alexandre. **A evolução da pobreza e da desigualdade brasileira ao longo da década de 90.** Economia Aplicada. São Paulo, 3 (3): 383-406, 1999.

OLIVEIRA, J. F. **Tecnologia e desemprego:** um desafio a empregabilidade. II Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia – SEGeT’ 2005. Disponível em <<http://ww.aedb.br/seget/artigos.php?pag=5>>. Acesso em 10 de novembro de 2015.

PAIM, Alison Antonio. **Aspectos da Constituição Histórica da Região Oeste de Santa Catarina**, (2006). Disponível em <
<http://www.okara.ufpb.br/ojs/index.php/srh/article/viewFile/11346/6460>
> acesso em 12 de jan. de 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania**. In: BEBRING, E.R e BOSCHETTI, I. (orgs). Política social no capitalismo: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2.ed. 2009.

_____. **Concepções e propostas de política social em curso:** tendências, perspectivas e consequências. NEPPoS/CEAM/UnB, 1994.

POCHMANN, Marcio. **Políticas sociais e padrão de mudanças no Brasil durante o governo Lula**. Revista SER Social, Brasília, v. 13, n. 28, p. 12-40, jan./jun. 2011.

REIS, Elisa P. **Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, fev. 2003.

RECH, Daniella. **Leis e planos urbanos na produção da cidade: o caso de Chapecó, SC**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade) – Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC, Florianópolis, 2008.

RENK, Arlene. **Migrações: de ontem e de hoje**. Chapecó: Grifos, 1999.

RUA, Maria da Graça. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2009. 130p.il.

_____. **Análise de políticas públicas:** conceitos básicos. BIRD/INDES, 1997.

SANTOS JR., Orlando Alves dos *et al.* (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Local:** programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: Fase, 2003.

SEBRAE, **Chapecó em números**. 2013. Disponível em <http://www.chapeco.sc.gov.br/attachments/site_chapeco_dados/1/chapeco-em-numeros-2013.pzf> acesso em: 20 dezembro 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **O Bolsa Família**: problematizando questões centrais na política de transferência de renda no Brasil. Revista Ciência & Saúde Coletiva, 12(6):p.1429-1439, 2007.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: Características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: NEPP UNICAMP. Caderno nº 48, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Porto Alegre: Sociologias, v. 8, n.16, 2006.

_____. **“ESTADO DO CAMPO” DA PESQUISA EM POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.18, n.51, p.15-20, 2003.

TUDE, João Martins; FERRO, Daniel; SANTANA, Fabio Pablo de A. **Políticas Públicas**. Curitiba: IESDE Brasil S.A., 2010. 144 p.

VARGAS VELASQUEZ, A. V. Notas sobre el estado y las políticas públicas.

WITTACZIK, Lidiane Soares. **EDUCAÇÃO PROFISSIONAL NO BRASIL: HISTÓRICO**. E-Tech: Atualidades Tecnológicas para Competitividade Industrial, Florianópolis, v. 1, n. 1, p. 77-86, 1º. sem. 2008

WOLFF, Juçara Nair. **“Escritos sobre a cidade: „as mil portas” da modernização de Chapecó (1960/1970)**. In: NASCIMENTO, Dorvaldo e BITENCOURT, João Batista (orgs.). Dimensões do Urbano. Múltiplas facetas da cidade. Chapecó: Argos, 2008.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA AUXILIAR NAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

Aplicação para gestores das instituições demandantes

- 1- Poderia relatar o histórico da implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó;
- 2- Quais são os instrumentos de apoio para a gestão (normas, leis, roteiros);
- 3- Quais são as instituições, órgãos, envolvidos na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó;
- 4- Existe alguma instituição na estrutura administrativa municipal responsável pela centralização ou coordenação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó;
- 5- Se existe, como essa instituição se relaciona e dialoga com as demais instituições envolvidas no processo;
- 6- Qual a sua impressão em relação a atitude das pessoas na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó? Foram encontradas resistências das instituições, órgãos que atuam no processo;
- 7- Qual o papel da instituição em que você atua na implementação e consolidação dessa política pública;

Aplicação para gestores instituições ofertantes

- 1- Qual o papel da (nome da instituição ofertante) na implementação e consolidação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador;
- 2- Qual a participação da instituição nas decisões sobre a oferta de cursos, quantidade de vagas, demanda de mercado;
- 3- Como ocorreu o diálogo com demandantes para a implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó;

- 4- Qual sua impressão em relação a atitudes das pessoas na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó? Foram identificadas resistências das instituições, órgãos, beneficiários que atuam no processo.
- 5- Qual a importância da implementação PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador para o Município de Chapecó;
- 6- Enquanto gestor, recebe ou recebeu algum tipo de manual ou capacitação para atuar na implementação desta política pública.

**APÊNDICE B – ROTEIRO PARA AUXILIAR NA COLETA DE
DADOS PARA TRAÇAR O PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS**

| Ano | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|------|------|------|------|
| Gênero | | | | |
| Feminino | | | | |
| Masculino | | | | |
| Escolaridade | | | | |
| Ensino Fundamental I (1ª a 4ª) | | | | |
| Ensino Fundamental II (5ª a 8ª) | | | | |
| Ensino Fundamental Completo | | | | |
| Ensino Médio Incompleto | | | | |
| Ensino Médio Completo | | | | |
| Ensino Superior Incompleto | | | | |
| Ensino Superior Completo | | | | |
| Participação em programas sociais de transferência de renda e Situação Profissional | | | | |
| Desempregados | | | | |
| Empregados | | | | |
| Segurados | | | | |
| Não-Segurados | | | | |
| Faixa etária | | | | |
| Até 18 anos | | | | |
| 19 a 30 anos | | | | |
| 31 a 59 anos | | | | |
| 60 anos ou mais | | | | |
| Matriculados/Concluintes | | | | |
| Matriculados | | | | |
| Concluintes | | | | |
| Cursos Ofertados | | | | |
| Nome do curso | | | | |

**ANEXO A – DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA
DA INSTITUIÇÃO ENVOLVIDA**

**UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE CHAPECÓ -
UNOCHAPECÓ
COMITÊ DE PESQUISA EM ÉTICA E PESQUISAS
ENVOLVENDO SERES HUMANOS
MESTRADO EM POLÍTICAS SOCIAIS E DINÂMICAS
REGIONAIS**

**DECLARAÇÃO DE CIÊNCIA E CONCORDÂNCIA DA
INSTITUIÇÃO ENVOLVIDA**

LOCAL:

DATA:

Com o objetivo de atender às exigências para obtenção de parecer do Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Unochapecó, o (a) representante legal da (nome da instituição), envolvida no projeto de pesquisa intitulado **UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC (BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ/SC - 2011-2014**, declara estar ciente e de acordo com seu desenvolvimento nos termos propostos, salientando que o pesquisador deverá cumprir os termos da resolução 446/12 do Conselho Nacional de Saúde.

Pesquisadora: Andréia Casagrande Begnini

Carimbo e assinatura do (a) Gestor (a) da (instituição)

ANEXO B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE
CHAPECÓ – UNOCHAPECÓ

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES
HUMANOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
SOCIAIS E DINÂMICAS REGIONAIS

MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS SOCIAIS E
DINÂMICAS REGIONAIS

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine no final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e outra é do pesquisador.

Título do projeto: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC (BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (SC) - 2011-2014

Pesquisador: Andréia Casagrande Begnini

Telefone para contato: (49) 88224305

Orientadora: Prof. Dra. Dr.^a Myriam Aldana Vargas Santin

Coorientador: Prof. Dr. Claudio Machado Maia

O objetivo desta pesquisa é analisar como ocorrem os processos de gestão do PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, no município de Chapecó – SC.

A sua contribuição para a pesquisa consiste em participar de uma entrevista, enquanto gestor do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador do município de Chapecó, com gravação de voz, que será realizada pelo/a pesquisador/a, sem qualquer prejuízo ou constrangimento para o pesquisado. Os procedimentos aplicados por esta pesquisa não oferecem risco a sua integridade moral, física, mental ou efeitos colaterais. As informações obtidas através da coleta de dados serão utilizadas para alcançar o objetivo acima proposto, e para a

composição do relatório de pesquisa, resguardando sempre sua identidade. Os dados obtidos na pesquisa serão utilizados para alcançar o objetivo acima proposto e servirá para a composição do relatório de pesquisa, bem como, de base para a elaboração de artigo científico para publicação em periódicos de âmbito nacional. Caso não queira mais fazer parte da pesquisa, favor entrar em contato pelo telefone acima citado.

Este termo de consentimento livre e esclarecido é feito em duas vias, sendo que uma delas ficará em poder do pesquisador e outra com o sujeito participante da pesquisa. Você poderá retirar o seu consentimento a qualquer momento.

CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO SUJEITO

Eu,

_____, RG _____
 CPF _____, abaixo assinado,
 concordo em participar do estudo como sujeito. Fui devidamente informado e esclarecido pelo pesquisador sobre a pesquisa e, os procedimentos nela envolvidos, bem como os benefícios decorrentes da minha participação. Foi me garantido que posso retirar meu consentimento a qualquer momento.

Local: _____ Data ____/____/____.

Nome e assinatura do sujeito de pesquisa:

**ANEXO C – TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE
IMAGEM E VOZ**

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA DA REGIÃO DE
CHAPECÓ – UNOCHAPECÓ

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA ENVOLVENDO SERES
HUMANOS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS
SOCIAIS E DINÂMICAS REGIONAIS

MESTRADO PROFISSIONAL EM POLÍTICAS SOCIAIS E
DINÂMICAS REGIONAIS

**TERMO DE CONSENTIMENTO PARA USO DE IMAGEM E
VOZ**

**Título do projeto: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO
NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC (BOLSA-FORMAÇÃO
TRABALHADOR) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (SC)- 2011-
2014**

Pesquisador: Andréia Casagrande Begnini

Eu, _____,
permito que o pesquisador relacionado acima obtenha gravação de voz
de minha pessoa para fins de pesquisa científica/ educacional.

Concordo que o material e as informações obtidas relacionadas a minha
pessoa possam ser publicados em aulas, congressos, eventos científicos,
palestras ou periódicos científicos. Porém, minha pessoa não deve ser
identificada, tanto quanto possível, por nome ou qualquer outra forma.

As gravações ficarão sob a propriedade do grupo de pesquisadores
pertinentes ao estudo e sob sua guarda.

Local: _____ Data ____/____/____.

Nome e assinatura do sujeito de pesquisa:

ANEXO D – DADOS DO PERFIL DOS PRÉ-MATRICULADOS PELA SEASC

Secretaria de
Assistência Social
GERÊNCIA DE RENDA E CIDADANIA

**PREFEITURA DE
CHAPECO** 

PERFIL DOS BENEFICIÁRIOS PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO TRABALHADOR:

Cursos/ Matriculados/ Concluintes

| ANO | QNT. CURSOS | VAGAS | PRÉ-MATRÍCULAS | ALUNOS CONCLUINTE |
|------|-------------|-------|----------------|-------------------|
| 2012 | 26 | 946 | 1066 | 464 |
| 2013 | 65 | 1451 | 1781 | 870 |
| 2014 | 54 | 1145 | 1173 | 638 |

Idade dos Beneficiários:

| ANO | Até 18 anos | 19 a 30 anos | 31 à 59 anos | 60 anos |
|------|-------------|--------------|--------------|---------|
| 2012 | 107 | 342 | 250 | 0 |
| 2013 | 292 | 753 | 708 | 6 |
| 2014 | 162 | 501 | 501 | 10 |

Gênero:

| ANO | MASCULINO | FEMININO |
|------|-----------|----------|
| 2012 | 329 | 370 |
| 2013 | 964 | 795 |
| 2014 | 636 | 536 |

Escolaridade:

| ESCOLARIDADE* | QNT. |
|---------------------------------|------|
| Ensino Fundamental I (1ª a 4ª) | 15 |
| Ensino Fundamental II (5ª a 8ª) | 145 |
| Ensino Fundamental Completo | 215 |
| Ensino Médio Incompleto | 173 |
| Ensino Médio Completo | 549 |
| Ensino Superior Incompleto | 34 |
| Ensino Superior Completo | 44 |

*Ano de referência 2014

Situação Profissional:

| Ano | Desempregado | Mercado Formal | Aposentados | Segurados INSS |
|------|--------------|----------------|-------------|----------------|
| 2013 | 728 | 959 | 6 | 22 |
| 2014 | 444 | 662 | 19 | 44 |

| Desempregados: | Segurados | Não-segurados |
|----------------|-----------|---------------|
| 2013 | 127 | 601 |
| 2014 | 80 | 364 |

Programas Sociais:

| Benefícios de Transferência de Renda | Sim | Não |
|--------------------------------------|-----|------|
| 2013 | 147 | 1591 |
| 2014 | 74 | 1099 |

Cursos ofertados em 2012:

| |
|--|
| Atendente de Lanchonete |
| Auxiliar Administrativo |
| Auxiliar de Cozinha |
| Auxiliar de Eletricista |
| Auxiliar de Higiene e Saúde Animal |
| Cabeleireiro Assistente |
| Camareira em Meios de Hospedagem |
| Copeiro |
| Costura |
| Cuidador Infantil |
| Eletricista de Automóveis (02 turmas) |
| Frentista |
| Instalador de Acessórios Automotivos (02 turmas) |
| Mestre de Obras (02 turmas) |
| Operador de Caixa |
| Operador de Computador (02 turmas) |
| Operador de Retroescavadeira |
| Projetista de Móveis |
| Recepcionista |
| Soldador no Processo MIG/MAG |
| Soldador no sistema TIG |
| Trabalhador Doméstico |

Cursos ofertados em 2013:

| |
|---|
| Eletricista e Inst. Predial de Baixa Tensão (02 turmas) |
| Agente de Higiene e Beleza Animal |
| Aplicador de Revestimento Cerâmico |
| Arrumador e Conferente de Cargas |
| Auxiliar Administrativo (03 cursos) |
| Auxiliar de Limpeza |
| Auxiliar de Padaria e Confeitaria |
| Balconista de Farmácia |
| Cabeleireiro (02 turmas) |
| Cobrador de Ônibus Urbano (Exclusivo Indígenas) |
| Confeiteiro (02 turmas) |
| Costureiro - Lab. Móvel (02 turmas) |
| Costureiro (básico) |

GERÊNCIA DE RENDA E CIDADANIA

| |
|--|
| Costureiro Industrial do Vestuário |
| Cuidador de Idoso (02 turmas) |
| Eletricista de Automóveis (02 turmas) |
| Eletricista de Industrial |
| Eletromecânico de Automóveis (02 turmas) |
| Inglês |
| Instalador de Acessórios Automotivos (02 turmas) |
| LIBRAS- Básico (02 turmas) |
| Manicuri / Pedicuri (03 turmas) |
| Marceneiro (02 turmas) |
| Mecânico de Automóveis Leves |
| Mecânico de Motocicletas |
| Mecânico de Motores a Diesel |
| Mestre de Obras |
| Montador e Reparador de Computadores |
| Motorista de Transporte de Cargas |
| Op. de Proc. de Acab. Em Mármore e Granitos |
| Operador de Computador (04 turmas) |
| Operador de Empilhadeira (02 turmas) |
| Operador de Equipamento de Guindar |
| Operador de Escavadeira Hidráulica (03 turmas) |
| Operador de Retroescavadeira |
| Padeiro |
| Padeiro e Confeiteiro (02 turmas) |
| Pedreiro em Alvenaria |
| Receptionista |
| Soldador no Processo MIG/MAG |
| Soldador no Processo Tig em Aço (02 turmas) |
| Torneiro Mecânico |
| Vendedor |

Cursos Oferecidos em 2014:

| |
|--|
| Aplicador de Revestimento Cerâmico |
| Auxiliar de Confeitaria |
| Auxiliar de cozinha (02 turmas) |
| Auxiliar de Recursos Humanos (02 turmas) |
| Balconista de Farmácia |
| Cabeleireiro (04 turmas) |
| Costureiro Básico |
| Cuidador de idosos |

| |
|---|
| Cuidador Infantil |
| Desenhista de Construção Civil |
| Desenhista Mecânico (02 turmas) |
| Eletr. Inst. Predial de Baixa Tensão (03 turmas) |
| Eletricista Industrial (02 turmas) |
| Eletromecânico de Automóveis (02 turmas) |
| LIBRAS- Avançado |
| LIBRAS- Intermediário |
| Manicure e Pedicure (02 turmas) |
| Maquiador |
| Marceneiro (02 turmas) |
| Mecânico de Automóveis Leves |
| Mecânico de Freios, Suspensão e Direção de Veículos Leves (02 turmas) |
| Mecânico de Motocicletas |
| Mecânico de Motores a Diesel |
| Mecânico de Motores Ciclo Otto |
| Mestre de Obras |
| Modelista |
| Oper. de Computador (Para Indígenas) |
| Oper. de Escavadeira Hidráulica |
| Operador de Computador (03 turmas) |
| Operador de Empilhadeira |
| Padeiro (02 turmas) |
| Pedreiro em Alvenaria |
| Pizzaiolo |
| Projetista de Móveis |
| Salgadeira |
| Soldador no Processo MIG/MAG |
| Soldador no Processo TIG em AÇO (02 turmas) |

Obs.: A pactuação ao Programa Pronatec foi realizada no **segundo semestre de 2011**. E somente em 2012 iniciou o levantamento do perfil dos alunos pré-matriculados.

- Estado Civil não é tabulado;

- Nível de Renda não há informações precisas, considerando o público a qual o programa se destina (Portaria 168 de 2013).

ANEXO E – PARECER DO CEP

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA
REGIONAL DE CHAPECÓ -
UNOCHAPECÓ



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS DE GESTÃO NA IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC (BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR) NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (SC) 2011-2014.

Pesquisador: Andréia Casagrande Beghini

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 49446115.4.0000.0116

Instituição Proponente: Universidade Comunitária Regional de Chapecó

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 1.266.393

Apresentação do Projeto:

Trata-se de uma pesquisa de abordagem qualitativa com o objetivo de analisar os processos de gestão na implementação do Pronatec Bolsa- Formação Trabalhador no município de Chapecó/SC, no período de 2011 a 2014. Os dados sobre o Pronatec serão coletados junto ao demandante (Secretaria de Assistência Social – SEASC) e em sites oficiais auxiliando na descrição do perfil do beneficiários do Bolsa-Formação Trabalhador. Serão também realizadas entrevistas com os gestores que atuaram na implementação do programa, possibilitando assim identificar as práticas e discursos dos diferentes atores, bem como caracterizar a participação das instituições envolvidas nesses processos.

Objetivo da Pesquisa:

Objetivo Primário:

Analisar os processos de gestão na implementação do Pronatec modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, no município de Chapecó – SC, 2011- 2014.

Objetivo Secundário:

- Identificar as práticas e discursos dos diferentes atores envolvidos na implementação Pronatec Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó;

Endereço: Av. Senador Atilio Fontana, 591 E
Bairro: Fontana **CEP:** 89.809-000
UF: SC **Município:** CHAPECÓ
Telefone: (49)3321-8246 **Fax:** (49)3321-8142 **E-mail:** cep@unochapeco.edu.br

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA
REGIONAL DE CHAPECÓ -
UNOCHAPECÓ



Continuação do Parecer: 1.266.393

- Caracterizar a participação das diferentes instituições envolvidas na implementação da Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó;
- Descrever o perfil das pessoas que ingressaram nos cursos da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Riscos:

A pesquisa não apresenta riscos.

Benefícios:

Esse projeto está inserido na linha de pesquisa, Problemáticas Regionais e Políticas Sociais, com o objetivo "analisar a ação política dos modelos organizacionais mais frequentes." Visando "desenvolver estudos que subsidiem a formulação, execução e avaliação de políticas públicas e sociais relativas às problemáticas da região, levando em consideração seus condicionantes internos e externos" (UNOCHAPECO, 2015). De acordo com estes objetivos, além de atender interesses pessoais e profissionais, a presente pesquisa propõe a analisar como ocorre a gestão dos processos na implementação do Pronatec, modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó. O Pronatec apresenta em suas condicionalidades o regime de parcerias entre organizações públicas e privadas, o que torna a gestão uma tarefa complexa. "O desafio imposto aos gerentes de implementação de programas pode ser visto como uma luta entre os meios encontrados para obter a indução e as dificuldades que restringem a cooperação" (LEPORACE, 2000, p.110). Ações isoladas não são mais eficazes, sendo necessário introduzir, articular, parcerias e complementariedade na gestão das políticas públicas. Direcionamentos horizontais que busquem a eficiência, a eficácia e a efetividade (CASTELLS, 1998). A política pública de forma departamentalizada e com ações isoladas não atende às necessidades atuais. As novas políticas têm sido planejadas em parceria e integração, com isso é possível identificar que a implementação por vezes pode ocorrer a partir de estratégias impessoais baseadas nos objetivos organizacionais e não fundadas na busca do bem comum. A pesquisa em construção se justifica pela importância que as políticas públicas possuem para a sociedade, uma vez que nenhuma política nasce do Estado, mas de prioridades que emergem das pessoas e que começam a fazer parte da agenda de governo quando se constituem em demandas reivindicadas e formalizadas em espaços de participação. Ainda cabe ressaltar que, sendo a Bolsa-Formação Trabalhador uma modalidade do Pronatec, que busca a capacitação dos trabalhadores para a inclusão produtiva,

Endereço: Av. Senador Atilio Fontana, 591 E
 Bairro: Fontana CEP: 89.809-000
 UF: SC Município: CHAPECÓ
 Telefone: (49)3321-8246 Fax: (49)3321-8142 E-mail: cep@unochapeco.edu.br

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA
REGIONAL DE CHAPECÓ -
UNOCHAPECÓ



Continuação do Parecer: 1.266.393

torna-se relevante entender se a gestão dos processos implementados no município de Chapecó caminham ao encontro desta finalidade. O Pronatec, além de ter sido concebido com intenção de cooperação, apresenta a característica de um programa a ser implementado de baixo para cima, com o envolvimento da sociedade. Um modelo de gestão participativa que tem por base a transparência, participação e equidade. Esta pesquisa procura encontrar evidências na fundamentação teórica e na base legal que possa contribuir para que a Bolsa-Formação Trabalhador resulte em ações cujos resultados favoreçam o desenvolvimento do município de Chapecó. Revisando a Lei 12.513 de 2011 que institui o Pronatec identifica-se que os beneficiários, demandantes e executores do programa devem conhecer os processos e ter a oportunidade de participar das decisões, do monitoramento e da avaliação do que será desenvolvido. O município, por sua vez assume a gestão comprometendo-se em equilibrar o acesso e reduzir as desigualdades que impedem o desenvolvimento. Nesse sentido, é possível identificar que se não houver a participação e alinhamento, cada ator envolvido pode buscar seu próprio interesse e não necessariamente visar os objetivos da política a ser implementada. A implementação do Pronatec na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador ocorre por adesão do município e tendo o mesmo como gestor dos processos. Por essa razão, a gestão municipal e a participação dos atores citados pelo desenho do programa tem sido entendido como uma dimensão crucial para o sucesso ou insucesso da política pública. Espera-se ao analisar os processos de gestão envolvidos na implementação do Pronatec na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó, ampliar o diálogo sobre política pública e contribuir com a prática dos gestores, bem como com a discussão acadêmica sobre o tema.

Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:

Estudo pertinente e consta todos os documentos necessários para viabilizar o estudo e a integridade dos sujeitos e instituições envolvidas.

Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:

Folha de rosto - consta

Termo de ciência e concordância da instituição envolvida - consta assinado e rubricado pelas duas instituições cedentes, SINE e SEASC.

TCLE - consta e rubricado pelo pesquisador responsável

Termo para uso de imagem e voz - consta e rubricado pelo pesquisador responsável

Endereço: Av. Senador Atílio Fontana, 591 E
 Bairro: Fontana CEP: 89.809-000
 UF: SC Município: CHAPECÓ
 Telefone: (49)3321-8246 Fax: (49)3321-8142 E-mail: cep@unochapeco.edu.br

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA
REGIONAL DE CHAPECÓ -
UNOCHAPECÓ



Continuação do Parecer: 1.266.393

Recomendações:

Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:

Pesquisa conforme os requisitos éticos de pesquisa.

Considerações Finais a critério do CEP:

OBS: O CEP/UNOCHAPECÓ LEMBRA QUE QUALQUER MUDANÇA NO PROTOCOLO DEVE SER INFORMADA IMEDIATAMENTE AO CEP PARA FINS DE ANÁLISE E APROVAÇÃO DA MESMA.

O CEP/UNOCHAPECÓ informa que:

- 1º- Segundo a Resolução 466/12, o pesquisador deverá arquivar por 5 anos o relatório da pesquisa e os Termos de Consentimento Livre e Esclarecido, assinados pelo sujeito de pesquisa;
- 2º- poderá, por escolha aleatória, visitar o pesquisador para conferência do relatório e documentação pertinente;
- 3º- a aprovação do protocolo de pesquisa pelo CEP/UFU dá-se em decorrência do atendimento a Resolução CNS 466/12, não implicando na qualidade científica do mesmo. Orientações ao pesquisador :

Orientações ao pesquisador:

- O sujeito da pesquisa tem a liberdade de recusar-se a participar ou de retirar seu consentimento em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma e sem prejuízo ao seu cuidado(Res. CNS466/12) e deve receber uma via original do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, na íntegra, por ele assinado;
- O pesquisador deve desenvolver a pesquisa conforme delineada no protocolo aprovado e descontinuar o estudo somente após análise das razões da descontinuidade pelo CEP que o aprovou (Res.CNS/466/12), aguardando seu parecer, exceto quando perceber risco ou dano não previsto ao sujeito participante ou quando constatar a superioridade de regime oferecido a um dos grupos da pesquisa que requeiram ação imediata;
- Eventuais modificações ou emendas ao protocolo devem ser apresentadas ao CEP de forma clara e sucinta, identificando a parte do protocolo a ser modificada e suas justificativas;
- É obrigatório o envio a este CEP, do relatório parcial e final da pesquisa.

Endereço: Av. Senador Atilio Fontana, 591 E
Bairro: Fontana **CEP:** 89.809-000
UF: SC **Município:** CHAPECÓ
Telefone: (49)3321-8246 **Fax:** (49)3321-8142 **E-mail:** cep@unochapeco.edu.br

UNIVERSIDADE COMUNITÁRIA
REGIONAL DE CHAPECÓ -
UNOCHAPECÓ



Continuação do Parecer: 1.266.993

Este parecer foi elaborado baseado nos documentos abaixo relacionados:

| Tipo Documento | Arquivo | Postagem | Autor | Situação |
|--|--|------------------------|----------------------------|----------|
| Informações Básicas do Projeto | PB_INFORMAÇÕES_BÁSICAS_DO_PROJETO_546163.pdf | 19/08/2015 22:15:35 | | Aceito |
| Projeto Detalhado / Brochura Investigador | Projeto.pdf | 19/08/2015 22:12:28 | Andréia Casagrande Begnini | Aceito |
| Outros | Anexo.pdf | 19/08/2015 22:11:05 | Andréia Casagrande Begnini | Aceito |
| Outros | Apendice.pdf | 19/08/2015 22:09:41 | Andréia Casagrande Begnini | Aceito |
| TCE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | SINE.pdf | 19/08/2015 22:07:57 | Andréia Casagrande Begnini | Aceito |
| TCE / Termos de Assentimento / Justificativa de Ausência | SEASC.pdf | 19/08/2015 22:07:35 | Andréia Casagrande Begnini | Aceito |
| Folha de Rosto | Folharosto.pdf | 19/08/2015 22:07:07 | Andréia Casagrande Begnini | Aceito |

Situação do Parecer:

Aprovado

Necessita Apreciação da CONEP:

Não

CHAPECO, 07 de Outubro de 2015

Assinado por:
Vinicius Brandalise
(Coordenador)

Endereço: Av. Senador Atílio Fontana, 591 E
Bairro: Fontana CEP: 89.809-000
UF: SC Município: CHAPECO
Telefone: (49)3321-8246 Fax: (49)3321-8142 E-mail: cep@unochapeco.edu.br