

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
CURSO DE BACHARELADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS**

GUILHERME DALTROZZO CORTE

**Implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –
Formação Inicial e Continuada no Rio Grande do Sul**

Porto Alegre

2013

GUILHERME DALTROZZO CORTE

**Implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego –
Formação Inicial e Continuada no Rio Grande do Sul**

Monografia de conclusão do Bacharelado em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, apresentada como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel.

Orientadora: Prof.^a Dra. Luciana Leite Lima

Porto Alegre

2013

Dedicatória

Este trabalho é dedicado a minha avó Cremilda (in memoriam), pelos ensinamentos de bondade e solidariedade que me guiam todos os dias no desafio de tratar com igualdade todas as pessoas.

Também dedico este trabalho ao meu primo Gabriel (in memoriam), meu maior companheiro, que no auge de nossas vidas, lembrou-nos da efemeridade da vida.

Agradecimentos

Aos meus pais, Márcia e André, que estiveram e continuam todos os dias ao meu lado, com muito amor e paciência, na busca continua pela realização dos meus sonhos. À minha irmã Carolina, da qual tenho muito orgulho, pela companhia e fidelidade nos tempos de alegria e de tristeza. À família, tias e tios, primas e primos, aos quais são a mim, referências todos os dias. Aos novos grandes amigos e também as velhas e consolidadas amizades, que fizeram dessa caminhada de amadurecimento, o período mais feliz da minha vida. Às minhas colegas de trabalho, em especial a Eliane, que foi e é inspiração na luta pela construção de uma sociedade melhor. Aos professores, pelos ensinamentos que foram essenciais a minha formação, em especial a minha orientadora Luciana, pela dedicação e paciência tão necessárias com este jovem idealista. Agradeço também a todos que torceram por mim e que acreditaram no meu potencial.

“J’ai décidé d’être heureux parce que c’est bon pour la santé.”

“Eu decidi ser feliz porque é bom para a saúde.”

Voltaire

RESUMO

O presente estudo tem como tema a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Formação Inicial e Continuada (Pronatec-Fic) no estado do Rio Grande do Sul. O objetivo desse trabalho é analisar como se dá a implementação desse programa de qualificação profissional dentro de um contexto multifacetado de atores e instituições. Para fundamentar esse trabalho foram realizados levantamentos bibliográficos, observação e análise a partir da perspectiva *bottom-up*, e dos modelos organizacionais de implementação propostos por Elmore (1980). Nesse estudo é apresentada uma contextualização da qualificação profissional no Brasil, como também o fluxo de implementação dessa nova política federal. A partir disso, pode-se constatar que os modelos organizacionais propostos por Elmore se fazem presentes muitas vezes juntos dentro das organizações presentes na implementação do Pronatec-Fic. Nesse sentido, a identificação dos problemas através desses modelos cria oportunidades de inovação por parte dos implementadores da política com o objetivo de atingir melhores resultados.

Palavras-chave: Pronatec-Fic, implementação, política pública, modelo organizacional, qualificação profissional.

ABSTRACT

The present study has as a theme the implementation of the Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Formação Inicial e Continuada (Pronatec-Fic) in the state of Rio Grande do Sul. The object of this work is to analyze how it given the implementation of this program of professional qualification inside a context of multifaceted actors and hierarchies. To fundament this work was realized bibliographic surveys, observation and analysis from the bottom-up perspective, as also organization models of implementation proposed by Elmore. In this study it's presented a contextualization of professional qualification in Brasil, as also the flux of implementation of this new federal policy. From this, it's possible to affirm that the organization models of implementation proposed by Elmore can be found quite often together in the organizations present in the implementation of Pronatec-Fic. In this way the identification of problems through these models create an opportunity of innovations by the implementers of the policy, with the goal of achieving better results.

Keywords: Pronatec-Fic, implementation, public policy, organization models, professional qualification.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 JUSTIFICATIVA	10
3 MODELO ANALÍTICO.....	12
3.1 Implementação como Administração de Sistemas	14
3.2 Implementação como Processo Burocrático	15
3.3 Implementação como Desenvolvimento Organizacional	15
3.4 Implementação como Conflito e Negociação	16
4 O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO	17
4.1 Contexto da Criação do Pronatec	18
4.2 Implementação do Pronatec-Fic	20
<i>4.2.1 As Responsabilidades dos Municípios.....</i>	<i>20</i>
<i>4.2.2 As responsabilidades do Estado do Rio Grande do Sul</i>	<i>23</i>
<i>4.2.3 As responsabilidades do Governo Federal</i>	<i>27</i>
<i>4.2.4 O papel da Mídia.....</i>	<i>28</i>
5 DISCUSSÃO	29
5.1 Administração de Sistemas	31
5.2 Processo Burocrático.....	32
5.3 Desenvolvimento Organizacional.....	33
5.4 Negociação e Conflito	34
5.5 Inovações e mudanças	34
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	36
REFERÊNCIAS	38

1 INTRODUÇÃO

O Pronatec-Fic apresenta-se como um dos mais ambiciosos programas de qualificação profissional já criados no Brasil, tendo em vista sua meta de público a ser beneficiado e sua abrangência no território nacional. Sua criação deve-se ao fato de que nos últimos anos o Brasil tem obtido níveis regulares de crescimento econômico, assim como um avanço social considerável. No entanto, para muitos, esse crescimento econômico tem seu maior entrave justamente no que se refere à qualificação profissional, faltam profissionais devidamente treinados para atuar em áreas como a construção civil e a indústria da transformação (IPEA, 2011). Outro ponto importante refere-se ao avanço social, que através das políticas econômicas e dos programas de transferência de renda obteve resultados positivos na luta contra a pobreza e a extrema pobreza.

Esse trabalho, tem como proposta identificar as potencialidades e as limitações do programa, permitindo que, através do reconhecimento de eventuais falhas na implementação e na gestão do mesmo, seja possível propor modificações que venham a aumentar a efetividade da política.

Essa análise será possível pela experiência do Departamento do Trabalho na implementação do Pronatec-Fic no estado do Rio Grande do Sul e será realizada através do modelo de implementação *bottom-up*. Serão utilizados os modelos organizacionais de implementação, como administração de sistemas, processo burocrático, desenvolvimento organizacional e conflito e negociação. Assim, analisar a política a partir da perspectiva *bottom-up* em conjunto com os modelos organizacionais de implementação nos permitirá conhecer melhor os processos de implementação, suas deficiências e apresentar possíveis correções de rumo na política.

A metodologia a ser utilizada para a análise do objeto de pesquisa é descritiva e permitirá, através dos modelos descritos por Elmore (1980), que sejam analisados os processos de implementação de uma política *top-down* através de uma análise *bottom-up*. Isso é possível, pois analisar-se-á o Pronatec-Fic através de um ator intermediário como é o caso do Departamento do Trabalho no Rio Grande do Sul. Essa metodologia permitirá observar questões somente vistas através do ponto de vista dos implementadores de médio escalão. Possibilitará também apresentar novas informações sobre a política, que, como objetivo desta análise, deverá apontar as limitações e as possibilidades da mesma, assim como a correção de rumos para uma maior efetividade.

Essa metodologia será auxiliada pelo uso de dados secundários e também pela observação. A observação foi viabilizada devido à inserção do autor como estagiário do Departamento do Trabalho no período de 10 de outubro de 2012 a 20 de outubro de 2013, departamento no qual realizou também o seu Estágio Obrigatório II para o Curso de Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. A experiência adquirida no período permite através da observação tirar outras conclusões. Utiliza-se esses instrumentos para analisar a visão dos atores municipais e federais sobre a implementação e gestão do programa e as metodologias empregadas por parte do Departamento do Trabalho do Estado (Detrab). Com o Detrab o autor esclarecerá como foi feita a gestão do Pronatec, elucidando os instrumentos e metodologias utilizadas pelas funcionárias que ali trabalham que vem a ser objetos de análise dentro da perspectiva de *bottom-up* de Elmore.

Já os dados secundários serão coletados no Banco de Dados do Sistema de Pré-Matrículas do Pronatec (SSP), de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC); e através da análise das normas e documentação produzida pelos gestores federais, estaduais e municipais sobre a implementação do Pronatec. O autor pretende com os dados do SSP ter um melhor entendimento do contexto dos resultados do Pronatec no Rio Grande do Sul, permitindo melhor compreensão da implementação dentro da área de análise da política.

2 JUSTIFICATIVA

Este trabalho é resultado de um processo de reflexão sobre os rumos do desenvolvimento social no Brasil nos últimos anos e o questionamento de qual o papel do Estado brasileiro hoje no que corresponde a área social. Este trabalho têm como desafio compreender a atuação das burocracias na implementação de uma política pública que pode efetivamente mudar positivamente a vida de pessoas que se encontram fora do mercado de trabalho.

Em um contexto em que o desenvolvimento econômico brasileiro é retardado devido à falta de profissionais qualificados e o Estado brasileiro tenta potencializar a chamada “porta de saída” das políticas de transferência de renda o estudo do Pronatec-Fic permite que olhemos para a qualificação profissional como um requisito para a entrada no mercado de trabalho formal como também uma possível saída dos níveis mais baixos de pobreza dentro da sociedade brasileira. A análise dos múltiplos atores e temas permite que se compreenda o papel central que o Estado possui nessa nova tentativa de implementar uma política abrangente de qualificação profissional no Brasil, como também permite que se observe que sem a parceria com a iniciativa privada essa tentativa possui mínimas chances de triunfar.

Agrega-se aqui a importância do estudo de implementação de políticas públicas dentro da academia brasileira. Faria (2012) demonstra que somente nos últimos 10 anos as pesquisas sobre implementação dentro da área das políticas públicas vêm avançando, e lentamente, nas universidades brasileiras. É importante ressaltar que no contexto internacional as pesquisas sobre implementação de políticas públicas têm alto grau de produção na academia, enquanto no Brasil, apesar do avanço significativo de cursos de pós-graduação na “área de públicas”, os estudos dessa fase do círculo de políticas públicas são incipientes. Faria (2012) observa que somente com a criação dos novos cursos de graduação em políticas públicas, gestão pública, administração pública e correlatas, através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), é que se tem visto um aumento da proliferação de disciplinas que tratam especificamente da implementação de políticas públicas. Esse trabalho busca inserir-se neste novo campo de produção acadêmica, sobre essa etapa na análise de políticas públicas.

Importante ressaltar que o Departamento do Trabalho posiciona-se no meio do processo de implementação da política do Pronatec-Fic, entre o alto escalão do governo federal e os implementadores de base dos Centros de Referência da Assistência Social

(CRAS), esta posição intermediária como bem ressalta Pires (2012), recebe pouca atenção acadêmica, “espremida” entre as abordagens conceitual *top-down* e *bottom-up*. Apesar disso, como também ressalta Pires, acredita-se que os chamados “burocratas de médio escalão”, sendo eles gerentes, dirigentes, supervisores ou agentes, desempenham funções fundamentais, como a transformação dos objetivos sociais e políticas governamentais propostas pelo topo do governo, em reais estratégias e operações, que venham possibilitar aos agentes de rua uma positiva implementação do proposto pelo governo.

3 MODELO ANALÍTICO

A implementação é uma das fases do chamado ciclo das políticas. Como afirma Silva e Melo (2000), “(...) a implementação, na visão clássica, corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas.” Ela é entendida como um jogo de uma rodada só, onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, são implementadas de cima para baixo, ou seja, *top-down*. Nesse sentido, a crítica a esse modelo é que, vista dessa maneira, o processo de implementação é ingênuo e irrealista, vê o funcionamento da administração pública de maneira “perfeita”, enquanto os problemas como a limitação da capacidade dos servidores públicos, o controle do *policy environment*, assim como o não-controle das preferências e iniciativas dos implementadores das políticas não são levadas em conta como parte do processo de implementação, e sim como “desvios de rota”. A questão aqui é a importância e ingenuidade dada ao processo de **formulação** da política, vista como racional e compreensiva.

Portanto, a implementação deve ser vista de maneira mais abrangente e complexa do que pelo modelo clássico *top-down*. Silva e Melo (2000) apresentam outros fatores importantes para a compreensão do processo de implementação como, por exemplo, o papel dos denominados por Lipsky *street level bureaucrats*, que são os que implementam a política na ponta, e também a importância dos *stakeholders*, introduzidos por Sabatier, que são aqueles interessados pela implementação da política e necessários para a sustentação da mesma. Portanto, a observação das redes de atores envolvidos é muito importante para que a política seja implementada, e ainda, possa obter sucesso. Contribui também nesse sentido Gontijo (2012, pág. 89) quando observa que:

[. . .] a perspectiva *bottom-up* está mais preocupada com a cooperação entre os atores que implementam a política formulada. Nesse orientação os conflitos de interesse são percebidos como parte constituinte da dinâmica da gestão pública. Assim, trabalhar com o potencial desse conflitos, de forma a transformá-los em relações de parceria entre gestores, agências e setores, não é um problema em si mesmo, tratando-se, na verdade de uma das características do processo de gestão. A chave dos problemas está, portanto, na construção de instituições ou mecanismos que promovam a criação de um contexto cooperativo para os atores que participam desse processo. As análises de Cline (2000) sobre os processos de implementação das políticas públicas sugerem que as experiências calcadas na perspectiva *bottom-up* produzem melhores resultados, ao passo que aquelas pautadas na orientação *top-down* são limitadas.”

O estudo da implementação de políticas públicas faz-se necessário quando observamos os diversos fatores que influenciam na efetividade real da política. O estudo da

implementação do Pronatec-Fic por uma perspectiva *bottom-up*, através do papel do Departamento do Trabalho do Estado, vem para agregar novas informações que possam ser utilizadas a fim de melhorar os resultados esperados dentro de sua atuação.

A implementação do Pronatec depende de coordenação federativa, já que é realizada por estados e municípios. Sobre o federalismo brasileiro Abrucio e Franzese (2011) observam que:

Os países adotam o modelo federativo quando há uma situação federalista (BURGESS, 1993), caracterizada por duas coisas. A primeira é a existência de heterogeneidades numa determinada nação, vinculadas à questão territorial (grande extensão e/ou enorme diversidade física), a diferenças étnicas e/ou lingüísticas, a disparidades socioeconômicas, ou então a diversidades culturais e políticas entre as regiões de um país. A segunda condição que leva à escolha do federalismo é a ação política baseada no ideal da unidade na diversidade, capaz de concomitantemente manter unidas e autônomas as partes de um mesmo território. (Abrucio e Franzese; 2011; pág.2)

No Brasil, no entanto, o governo federal centralizou muitas funções, principalmente no que se refere à formulação de políticas públicas. As ações criadas pela burocracia federal acabaram por consolidar uma maneira de implementação *top-down*. Esse modelo de implementação segundo Elmore (1980) parte do princípio de que políticas estruturadas com normas e procedimentos claros trariam resultados esperados, como se fosse uma seqüência lógica de ação e resultado. No entanto, segundo Elmore (1980) esse modelo apresenta problemas como uma equivocada visão de que normas e procedimentos bem estruturados levariam os atores públicos a agirem de maneira controlada e sem desvios nos seus trabalhos, outro caso é a percebida deficiência dos formuladores das políticas quando da observação dos problemas reais, visto que existe um distanciamento entre o que propõem e o que de fato existe. Portanto o estudo de outros modelos de implementação se faria necessário. Neste contexto surge justamente o modelo de implementação *bottom-up*, de baixo para cima, que permitiria que as políticas fossem desenhadas de uma perspectiva dos problemas a serem resolvidos e de seus principais atores, observando-se assim o papel dos funcionários públicos que trabalham diretamente na resolução dos problemas que a política se propõe a solucionar.

Apesar dessas conclusões as políticas adotadas pelos governos federais nunca foram remetidas a uma análise de implementação de baixo para cima, sendo elas majoritariamente políticas *top-down*, confiando na hierarquização e nas normas formais de implementação para obter os resultados esperados, assim como é o Pronatec-FIC.

Uma vez observados estes problemas na implementação de programas sociais, Elmore (1979) se propôs a analisar as instituições governamentais e seus distintos modelos organizacionais de implementação. A autor afirma:

Los analistas de las políticas están centrando cada vez más su atención en el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa. Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticas. No podemos definir con certidumbre lo que una política es ni por qué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones. Ahora bien, son muchos los estudios de organizaciones que nos indican que la transformación de una idea en acción implica ciertas simplificaciones decisivas. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas. Sólo si comprendemos la forma como trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación. (Elmore; 1979; pág. 186)

Das organizações o autor conceituou quatro modelos de implementação: como administração de sistemas, como processo burocrático, como desenvolvimento organizacional e como conflito e negociação.

3.1 Implementação como Administração de Sistemas

Esse modelo considera organizações eficientes quando essas atingem seus objetivos, através da contínua maximização de instrumentos que venham a auxiliar a política a atingir suas metas definidas. Importante ressaltar que esse modelo é baseado em hierarquias, pois as políticas são formuladas no topo da escala governamental, que além de distribuir as funções para os níveis mais baixos do governo, ainda é responsável pela supervisão do trabalho feito por esta base.

A implementação como Administração de Sistemas trabalha com a definição de um conjunto detalhado de objetivos da política, assim, designando para as unidades subordinadas, responsabilidades e parâmetros de desempenho considerados ótimos, que façam com que os indivíduos trabalhem no sentido do atingimento das metas desejadas. Com estes parâmetros os gerentes que estão no alto da escala hierárquica poderiam intervir caso o desempenho estivesse abaixo do esperado, realocando responsabilidades e realizando ajustes internos ao processo. O importante é lembrar que a implementação neste modelo está sempre orientada ao cumprimento dos seus fins e à maximizar os resultados obtidos.

3.2 Implementação como Processo Burocrático

Esse modelo tem como foco a rotina de trabalho e a autonomia dos atores que trabalham no nível de rua, os “street level bureaucrats”. Esses elementos acabam por criar organizações fragmentadas e pequenas, sendo assim, esses trabalhadores exercem um controle relativamente forte sobre as suas tarefas específicas dentro da sua área de especialização. A magnitude desse evento mostra que com o passar do tempo as organizações tendem a crescer em complexidade e que fica cada vez mais difícil exercer algum controle hierárquico sobre elas, tendo em vista que nesse sentido, a autonomia do trabalho acaba por dar aos trabalhadores o controle das suas próprias operações internas. A intervenção dos gestores da alta hierarquia se dá quando do reconhecimento de que a autonomia dos trabalhadores de nível de rua está resultando em uma rotina de procedimentos que não alcança suficientemente os resultados esperados na política. Sendo assim, os gestores trabalham de maneira a controlar a autonomia e induzir novos padrões de rotinas de trabalho, o que não é fácil, tendo em vista a autonomia presente dentro dos níveis mais baixos de implementação das políticas.

3.3 Implementação como Desenvolvimento Organizacional

A implementação por meio de desenvolvimento organizacional foca na gestão interpessoal entre aqueles que formulam e aqueles que implementam a política. Nesse modelo, a distribuição igualitária de participação, responsabilidades e de controle na implementação das políticas entre todos os níveis hierárquicos faria com que houvesse uma maior adesão dos implementadores de nível de rua com os objetivos da política.

Baseados em consenso entre todas as partes, a política seria mais fielmente implementada por todos os envolvidos tendo em vista de que foram estes mesmos que a construíram. O desafio deste modelo de implementação é, portanto, criar grupos eficientes de trabalho, que através de apoio mútuo e confiança, consigam aproveitar as melhores qualidades de cada membro e assim construir as melhores estratégias de implementação da política, resultando no atendimento das metas;

3.4 Implementação como Conflito e Negociação

Este modelo de implementação afirma que as organizações são arenas de conflitos entre indivíduos ou instituições, que competem por vantagens e pelos recursos finitos dentro da política. A distribuição de poder dentro dessas arenas é instável tendo em vista que essa distribuição entre os múltiplos indivíduos provém das mais diversas fontes e não somente do seu ponto de hierarquia dentro da organização. Outras fontes de poder e influência provém do conhecimento especializado, do controle de recursos materiais e também da capacidade de mobilização de apoio exterior a organização. Esses elementos servem para a manipulação dos resultados dentro dessa arena de conflito.

O processo de implementação depende da negociação entre os indivíduos ou instituições, que tem visões conflitantes sobre a implementação, o autor destaca que nesse modelo não existe a possibilidade de afirmar o êxito de uma política, tendo em vista que dependendo da posição que se está, o resultado da política pode ser considerado positivo ou negativo. Nesse sentido, o único êxito que pode ser encontrado por todas as partes em um processo de negociação e conflito é a continuidade das negociações, tendo em vista que abandonar a discussão seria deixar de lado por completo seus interesses na implementação de uma política social.

O autor lembra que esses modelos organizacionais são conceitos puros e construídos por diversos atores, sendo assim, até o momento, não se chegou a uma definitiva conceituação dos modelos existentes. Elmore (1993, pág. 189-190.) lembra que “cualquier modelo es siempre una simplificación de la realidad, no un sustituto de ella. No existe un solo modelo capaz de captar plenamente la complejidad del proceso de implementación.” Assim, apesar das tentativas de encaixe perfeito desses modelos em instituições reais, na maior parte das vezes, eles se misturam, constituindo modelos híbridos de implementação nas mais diversas instituições e suas escalas.

4 O PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) é um programa do governo federal, gestado pelo Ministério da Educação (MEC), que tem como objetivo principal ampliar a qualificação técnica e profissional através do provimento de cursos técnicos e de cursos de formação profissional inicial e continuada. Esses cursos serão fornecidos por Redes Ofertantes privadas e públicas, sendo as mais conhecidas o Sistema S e os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. O público prioritário do Pronatec são estudantes do ensino médio da rede pública, incluindo EJA, trabalhadores, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e estudantes de ensino médio de instituições privadas na condição de bolsistas integrais.

O Pronatec possui múltiplas subdivisões, sendo as maiores o Pronatec-Técnico (Pronatec-Tec), o Pronatec- Formação Inicial e Continuada (Pronatec-Fic) e o Pronatec-Copa, este último gestado em conjunto com o Ministério do Turismo.

No Estado do Rio Grande do Sul o Pronatec-Fic está sob responsabilidade da Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social (STDS), por meio do Departamento do Trabalho (Detrab). Nos municípios, o Pronatec-Fic está sob responsabilidade das Secretarias Municipais da Assistência Social ou correlatas.

O Pronatec-Fic funciona da seguinte maneira: os municípios aderem através do site do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e determinam um interlocutor municipal para o programa. A partir desse momento, o interlocutor municipal é responsável pela articulação com a sociedade civil e com os atores do mercado para um levantamento das demandas do seu município. Em um segundo momento, o interlocutor realiza uma reunião de pactuação de vagas com os representantes das Redes Ofertantes locais e dessa reunião tiram quais cursos e quantas vagas serão disponibilizadas.

Em prosseguimento, os representantes das Redes Ofertantes lançam os cursos e vagas pactuadas no Sistema de Pré-matrículas do Pronatec (SISTEC) possibilitando que em outro momento os cursos sejam disponibilizados para a realização de pré-matrículas pelas Secretarias Municipais de Assistência Social. A atuação dessas secretarias é realizada pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) que, após atividades de planejamento e divulgação dos cursos, realizam as pré-matrículas dos futuros alunos. Essas informações são também lançadas no SISTEC. Após, os alunos são encaminhados para realizar as matrículas diretamente nas sedes das Redes Ofertantes, essa data é determinada anteriormente, com a

própria Assistência Social. Depois disso, os alunos recebem as datas de início das aulas e realizam os cursos. O Pronatec-Fic oferece aos alunos através das Redes Ofertantes todo o material didático, vale-alimentação e vale-transporte necessários para a realização do curso.

O financiamento do programa é de responsabilidade do governo federal, que através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação realiza o pagamento às Redes Ofertantes em nível nacional, ou seja, o dinheiro é transferido para as contas nacionais e após, cada Rede Ofertante é responsável pelo repasse dos recursos às suas sedes regionais. Neste momento é feito, pelas Redes Ofertantes locais, o pagamento necessário para o funcionamento estrutural dos cursos, o pagamento dos professores e também o pagamento dos benefícios aos estudantes.

Como pode se observar nenhum recurso do Pronatec-Fic passa pelos Governos Estaduais ou Municipais, assim os custos para a implementação do mesmo nesses locais, será somente o do pagamento dos servidores.

4.1 Contexto da Criação do Pronatec

Historicamente a origem da educação profissional de nível médio no Brasil começa no início do século XX, quando o presidente Nilo Peçanha criou as primeiras escolas de aprendizes artífices em um contexto agrário-exportador (IPEA, 2012). A partir de 1942, as escolas de aprendizes foram transformadas em escolas industriais e técnicas, em conformidade com as novas demandas dos setores produtivos nacionais e da industrialização crescente.

Com o acelerado processo de industrialização brasileiro, em meados de 1950, as escolas industriais se transformaram em escolas técnicas federais, garantindo maior autonomia didática e de gestão, na condição de autarquias federais.

Em 1978, outra grande mudança veio a acontecer com a transformação parcial de algumas escolas federais em Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFET's), permitindo que as mesmas ofertassem cursos superiores como cursos de engenharia, que encontravam alta demanda devido aos altos investimentos em infra-estrutura na época.

Já em 1999, ocorreu de fato a transformação da maioria das escolas federais em CEFET's. No entanto, apesar dessa mudança, não houve grande ampliação de vagas no Brasil.

Em 2004, através do Decreto nº 5.154, é que houve uma real abertura para a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. Em 2006, houve a primeira fase de expansão, com a implementação dos CEFET's nas periferias e nos municípios longínquos. Em 2008, foram criados os Institutos Federais de Educação, Ciências e Tecnologia (IFET's). A criação desses institutos foi reconhecida como um dos fatores imprescindíveis para a dinamização das economias regionais e locais, considerando suas vocações e suas demandas produtivas.

No momento, as políticas de emprego formuladas pelo governo federal estão cada vez mais se desdobrando para além dos limites da assistência aos desempregados, para englobar entre outras coisas a transição escola-trabalho, a geração de renda para as famílias pobres e o enfrentamento de escassez de mão de obra em áreas e setores em rápida expansão (IPEA, 2012). Esse é o contexto brasileiro em torno do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Formação Inicial e Continuada (Pronatec-Fic).

O programa revela o peso que a educação técnica e profissional passa a ter na política educacional brasileira. Espera-se que tal modalidade de ensino consuma 11,8% dos recursos orçamentários alocados a programas educacionais ao longo do Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 (IPEA, 2012). Em comparação à previsão do PPA 2008-2011, significa um crescimento de 4% da participação da educação técnica e profissional no total de recursos orçamentários da União alocados aos programas geridos pelo MEC. Ademais, os anos recentes têm sido marcados por outras iniciativas do MEC com foco na educação profissional e tecnológica, particularmente a expansão da rede federal e o do Sistema S.

Estudo da Fundação Getúlio Vargas (2010) e do DIESSE (2010) apontaram que as pessoas que freqüentavam cursos de qualificação profissional apresentavam em geral, melhores resultados em relação a emprego e remuneração do que os que não freqüentavam esses cursos e que a renda per capita estava associada positivamente a realização desses cursos de qualificação profissional. No entanto, os estudos apontaram que a maioria das pessoas entrevistadas havia pagado com recursos próprios a realização dos cursos de qualificação profissional. Segundo o IPEA (2011), isso acarreta em uma desigualdade na qualificação profissional por cada nível de renda, podendo constituir portanto em mais um mecanismo da manutenção das desigualdades, tendo em vista o menor acesso para a capacitação profissional entre os mais pobres.

Tendo essas informações em vista, a implementação do Pronatec-Fic no Brasil pode solucionar principalmente o problema do acesso dos mais pobres a cursos de qualificação

profissional. O aumento da provisão de cursos dentro da rede pública de ensino também é um objetivo importante para aumentar as alternativas à população de cursos de qualificação profissional que não sejam privados.

Assim, o Pronatec pode enfrentar a ausência de uma rede de oferta de formação profissional, capaz de acumular experiência e capacidade (IPEA, 2012). Dado o rápido ritmo de expansão da rede de instituições públicas, espera-se que este seja um meio de massificar a formação/certificação profissional e garantir padrões de qualidade para a oferta desse tipo de ensino proveniente das instituições privadas.

4.2 Implementação do Pronatec-Fic

A implementação da política do Pronatec-Fic passa pelos três entes federados, municípios, estados e governo federal. Discutiremos abaixo a suas responsabilidades como também os seus fluxos de cooperação interinstitucionais.

4.2.1 As Responsabilidades dos Municípios

Todos os municípios dentro do território brasileiro podem aderir ao Pronatec-Fic. As Secretarias Municipais de Assistência Social são responsáveis pela adesão ao Pronatec-Fic através do portal do governo federal, onde é necessária uma senha específica do Sistema Único da Assistência Social (SUAS). A adesão é feita eletronicamente, assim como a designação de um interlocutor responsável, que não necessita ser o Secretário da Assistência, mas qualquer servidor que trabalhe na assistência social. É possível colocar um Interlocutor Adjunto, que também necessita trabalhar na assistência social.

Apesar dessas instruções formais e normativas repassadas pelo Pronatec-Fic, através do ministério do Desenvolvimento Social, qualquer pessoa de qualquer secretaria pode ser cadastrada como Interlocutora do Pronatec-Fic. Não há nenhum sistema de bloqueio que impeça que outra pessoa de dentro do governo municipal fique responsável pelo programa no município.

A pessoa designada pelo município para ser o interlocutor tem primeiramente a função de realizar um levantamento das demandas do município. O aconselhado é que para realizar essa tarefa o interlocutor convoque os representantes das Secretarias Municipais envolvidas nas questões de trabalho e emprego para que seja possível ter um levantamento institucional

do planejamento municipal para essa área. A convocação da sociedade civil, através dos sindicatos dos trabalhadores, dos atores do mercado, como as associações dos empresários é necessária para que o Pronatec-Fic passe por toda a sociedade, realizando um levantamento completo da demanda, assim possibilitando que a política se torne efetiva. Muitas vezes esse contexto se reproduz dentro dos Conselhos Municipais do Trabalho e Emprego, no entanto não são todos os municípios que o tem implementado.

É importante ressaltar que apesar das instruções acima, não há controle no que se refere a realização do levantamento de demanda com toda a sociedade, resultando por muitas vezes, que a escolha dos cursos passa somente pelo próprio interlocutor municipal. Neste sentido, somente valores subjetivos de transparência e de republicanismo servem como incentivo para a realização da reunião.

Em um segundo momento o interlocutor deve realizar o diálogo com as Redes Ofertantes de cursos (SENAC, SENAI, SENAR, SENAT, IF-SUL, IF-RS, IF-FARROUPILHA, UFSM-CAMPO POLITECNICO) para realizar a pactuação de vagas dos cursos pretendidos.

Os centros de referência da Assistência Social são de responsabilidade das Secretarias Municipais de Assistência Social. Por meio desses são realizadas as pré-matrículas dos interessados nos cursos de formação inicial e continuada, ou seja, cursos de qualificação profissional. Para essa atividade, o CRAS realiza dois planejamentos, um de divulgação dos cursos e outro para efetivar as pré-matrículas. Nesses se incluem a destinação de recursos humanos, a adequação de local e definição da data para realização dessas atividades. Quanto à divulgação dos cursos para os interessados, os servidores devem ter a devida atenção para atingir o público alvo da política, elaborando estratégias para a identificação desse dentro do seu município.

A responsabilidade do CRAS e da Assistência Social para com os candidatos a alunos do Pronatec-Fic é justamente orientá-los sobre o que é o programa, sobre quais são os cursos e as possibilidades. Outra função é selecionar os beneficiários de acordo com as instruções e normativas previstas pela política, desenhadas pelo MEC e MDS. Os beneficiários prioritários são aqueles incluídos dentro do Programa Bolsa-Família e em seguida aqueles incluídos dentro do Cadastro Único.

A equipe dos CRAS é formada por psicólogos, assistentes sociais, auxiliares administrativos, entre outros. Esses podem ser ou não funcionários públicos concursados, e por isso no decorrer da implementação da política mudanças negativas podem acontecer. Por

exemplo na troca de governos municipais, muitas vezes é feita a destituição de Cargos de Confiança que trabalhavam na Assistência Social, assim como a troca de local de trabalho dos funcionários concursados, fazendo com que se percam as referências locais da política como também a experiência e conhecimento acumulado sobre o programa nos municípios.

A relação do interlocutor municipal com os representantes estaduais responsáveis pelo Pronatec-Fic, que no caso do Estado do Rio Grande do Sul recai sobre a Secretaria do Trabalho e do Desenvolvimento Social, se dá através do Departamento do Trabalho. As demandas dos municípios para o Detrab vêm antes mesmo da adesão ao Pronatec-Fic, quando o contato se dá exatamente para obter informações sobre o programa e como aderir ao mesmo. Também ocorrem questionamentos sobre o funcionamento do programa e suas redes de atores, sobre os beneficiários da política, sobre o SISTEC através do qual o município realiza as pré-matrículas, sobre a relação com os representantes das redes ofertantes, entre outros.

Os municípios podem ter dificuldades em relação a seus recursos humanos que não são capacitados para realizar as tarefas demandadas pelo Pronatec-Fic. Exemplos dessas dificuldades são a falta de capacidade técnica para lidar com instrumentos eletrônicos como o acesso ao sistema na internet, a incapacidade de lidar com negociações com outros atores, como na realizada com as redes ofertantes, e também na negociação de pactuação de vagas.

Devemos ressaltar também que a política procura atender um perfil de pessoas dentro da sociedade, como os beneficiários das políticas federais de transferência de renda. Muitas vezes os interlocutores municipais não seguem essa preferência por diversos motivos, entre eles a dificuldade de mobilização desse público e até mesmo a opção de não atender esse público por preconceito.

Outra dificuldade encontrada é a vasta deficiência estrutural e de recursos humanos encontrados dentro dos CRAS. A constatação de grandes filas, atendimento deficitário, além de casos graves como a falta de luz e roubo de equipamentos colocam-se como empecilhos para a implementação adequada da política.

Por último, o não conhecimento por completo do funcionamento da política, infelizmente não possibilita ao município que interfira em casos claros de irregularidades por parte de outros atores participantes.

4.2.2 As responsabilidades do Estado do Rio Grande do Sul

O estado tem como função auxiliar o governo federal e os municípios na implementação do Pronatec-Fic no Rio Grande do Sul, além de negociar com as Redes Ofertantes Estaduais quanto a provisão dos cursos para os municípios.

4.2.2.1 A relação Governo Estadual – Governo Federal

O governo estadual contribui para a gestão federal do Pronatec através do repasse de informações fundamentais para o melhor funcionamento do programa, como as demandas dos municípios e das redes ofertantes estaduais. Um dos casos mais relevantes é a possibilidade de alteração do pré-requisito escolar (e também de idade, em alguns casos) para determinados cursos. Observa-se claramente como a realidade encontrada nos municípios é diferente da imaginada pelos técnicos do MEC. Um caso específico era o curso de pedreiro no qual se necessitava o Ensino Médio Completo para que os candidatos pudessem realizar o curso, no entanto, a maioria dos candidatos que procuraram as vagas não o possuíam.

Apesar de existirem diversos canais para contato com o governo federal, como telefones fixos, inclusive de chamada gratuita, e-mail de contato e Ouvidorias do MDS e do MEC, muitos municípios contatam o Governo Estadual para esclarecer dúvidas em relação ao SISTEC. Os servidores do Detrab, contudo, não possuem senha e login próprios no SISTEC, porém recebem instruções de como funciona o sistema justamente para dirimir as dúvidas quando essas surgem, não sendo necessário o contato direto com o governo federal.

O Detrab também auxilia o governo federal na sistematização de informações sobre os beneficiários da política, que muitas vezes somente os Sistemas das Redes Ofertantes Estaduais possuem, levando a um repasse de informações e sistematização das mesmas para o envio aos níveis federais.

O Detrab auxilia o planejamento de eventos de nível federal que ocorram dentro do Rio Grande do Sul, em conjunto com o Departamento de Comunicação da STDS tendo em vista a falta de recursos humanos capacitados para a compreensão de Pronatec-Fic e das atividades necessárias para a realização dos eventos.

4.2.2.2 A relação Governo Estadual – Municípios

O Departamento do Trabalho atua em conjunto com os municípios principalmente em dois momentos, antes da implementação do programa e durante a gestão do mesmo. Primeiramente ocorre o auxílio aos gestores municipais a aderirem ao Pronatec, isso é feito de diferentes maneiras de acordo com o servidor que atende a demanda, esse utiliza a suas próprias metodologias. O Detrab tem uma cópia das instruções de adesão enviadas por e-mail por uma pessoa responsável do MDS, que simplesmente encaminha este e-mail para o gestor, o qual segue as instruções ali detalhadas. Portanto o auxílio realizado pelos servidores é dado de diferentes maneiras, podendo variar de instruções mais ou menos completas e com diferentes níveis de valoração das premissas do programa.

Anteriormente à implementação do Pronatec-Fic, uma etapa fundamental é o levantamento das reais necessidades de formação profissional no município, realizado em conjunto com a sociedade civil e com os atores locais do mercado. Nessa etapa o Departamento do Trabalho auxilia os municípios nos seguintes procedimentos:

- a) identificação dos atores relevantes da sociedade civil e do mercado;
- b) levantamento de informações acerca da necessidade de mão-obra específica para algum setor;
- c) previsão de futuros investimentos;
- d) identificação da mão-de-obra que será necessária para a realização desses investimentos;
- e) instrução da maneira como devem ser feitas as reuniões de demanda e o seu registro, que visam garantir a posterior verificação e confiabilidade das informações.

A instrução dos motivos do porque a reunião está acontecendo também faz parte do trabalho do Detrab. O motivo principal é a importância da transparência dos atos da prefeitura, que leva em consideração todos os atores atingidos no foco da política, outro motivo fundamental é a premissa de que através da maior participação e diálogo com outros agentes, tanto o município quanto a política do Pronatec-Fic, possam ser efetivas, atingindo seus objetivos,

Essa etapa de levantamento das necessidades de qualificação profissional é necessária para a realização da reunião de pactuação de vagas com os responsáveis das redes ofertantes.

As instruções se atêm à importância do registro em ata, que além dos motivos apresentados acima, contém também a possibilidade de responsabilização dos atores envolvidos se assim for combinado na reunião como, por exemplo, alguma contrapartida municipal que fora prometida e não ocorreu inviabilizando o trabalho das redes ofertantes; ou ainda quando as redes ofertantes se comprometem com a realização dos cursos e não o fazem.

O Detrab também orienta os municípios sobre como lidar com as redes ofertantes, pois elas muitas vezes oferecem cursos que não são prioritários para o desenvolvimento do município e a instrução permite que se possa negar essa oferta.

O levantamento da demanda por qualificação profissional e seguinte reunião de pactuação de vagas com as Redes Ofertantes pode ocorrer ao mesmo tempo em que estão sendo realizados os trâmites da adesão ao programa, otimizando o tempo da Assistência Social.

Posteriormente à adesão, o Departamento do Trabalho realiza encontros regionais para a capacitação dos gestores municipais da Assistência Social. Esses encontros têm como objetivo o repasse de informações gerais do funcionamento do Pronatec-Fic – importante para aqueles municípios que não procuraram ou não tiveram contato sobre o programa – e informar sobre eventuais atualizações do programa. Além disso, servem para responder a dúvidas em relação ao calendário, como as datas para novas pactuações e repactuações de vagas.

Os encontros também são importantes para que os responsáveis pela assistência social possam esclarecer dúvidas, apresentar sugestões e críticas, o que é relevante devido à experiência acumulada que somente pessoas que estão trabalhando na ponta têm.

Os encontros têm funcionamento dinâmico, geralmente eles são feitos em cidades pólo e tem duração de dois turnos, manhã e tarde. O conteúdo é dividido em questões práticas do funcionamento do programa e questões teóricas, como por exemplo levar conhecimento dos instrumentos que podem ser utilizados para reconhecimento das necessidades locais, e ainda atualizar as informações sobre as áreas e funções da assistência social, do trabalho e do Emprego e como isso está interligado ao Pronatec-Fic.

4.2.2.3 Governo Estadual – O papel do Departamento do Trabalho

Uma das atividades rotineiras do Departamento do Trabalho do Estado é o acompanhamento do Pronatec-Fic através da obtenção e registro de informações provenientes

de diversos locais. Um dos locais prioritários é o Sistema de Pré-matrículas do Pronatec (SPP), de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC). Esse sistema é de acesso restrito, necessitando um usuário e senha de acesso. Entretanto, o Departamento do Trabalho não possui um usuário e uma senha próprios, mesmo assim o acesso é feito através de usuário e senha, informalmente fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Dentro do SISTEC, podemos obter diversas informações online de dados quantitativos do Pronatec em todo o Brasil.

Dessa maneira, o Departamento do Trabalho sistematiza em tabelas e gráficos as informações obtidas no SISTEC, podendo observar tendências do Pronatec-Fic no RS e também eventuais falhas, discrepâncias, desigualdades, entre outros. Isso permite que o Estado possa obter subsídios para eventuais reuniões com o governo federal, elaborando, desse modo, sugestões e críticas à implementação do programa e ainda, esclarecendo dúvidas que possam surgir. Esses dados também podem ser usados para subsidiar municípios e também o próprio Estado do Rio Grande do Sul quanto a sua atuação no campo da assistência social, como também no desenvolvimento de políticas de gênero, de igualdade racial, de desenvolvimento econômico, políticas para os idosos e para a juventude que cruzem com o público beneficiado pela política do Pronatec-Fic. Um exemplo simples são as mulheres trabalhadoras que muitas vezes não acessam o programa, pois não tem onde e/ou com quem deixar seus filhos enquanto estão realizando os cursos. Dessa maneira, a articulação da assistência social com esta política de qualificação profissional deve funcionar para que este público possa participar.

Outras funções desempenhadas pelo Departamento do Trabalho através da obtenção desses dados são: o repasse de informações corretas e oficiais aos municípios que não possuem o controle adequado dos dados; e o uso para verificação do atendimento de metas previstas pelo Sistema de Monitoramento da Casa Civil do Rio Grande do Sul.

O constante diálogo entre os diversos atores da política também possibilita que as informações geradas por eles possam atender a demandas da iniciativa privada. A informação de quantos profissionais vão ser formados e onde serão qualificados, por exemplo, é importante para diversos setores da economia, pois assim é possível organizar-se para a busca e contratação desses mesmos pelas empresas. Essa relação, no entanto, é ideal quando é feita anteriormente a pactuação de vagas pela própria assistência social do município, pois pode articular a pactuação de vagas com os interesses das empresas de maneira local.

4.2.3 As responsabilidades do Governo Federal

O governo federal é o formulador da política Pronatec-Fic e o seu principal financiador, transferindo os recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE) e do Fundo de Ampara ao Trabalhador (FAT) para as Redes Ofertantes.

4.2.3.1 A relação Governo Federal – Municípios

O MEC gerencia o Sistema de Pré-Matrículas do Pronatec. Além do funcionamento adequado da política, qualquer dúvida sobre a mesma deve ser respondida oficialmente pelos órgãos responsáveis – MEC e MDS. Desse modo, cabe ao governo federal a manutenção e a atenção necessária a esses mecanismos de contato dos municípios.

Outra responsabilidade do governo federal para com os municípios é em relação aos mecanismos de *feedback* da política, pois, como estão na ponta os municípios, tem muito a acrescentar à mesma. Portanto, o governo federal tem a responsabilidade de estruturar mecanismos de escuta para correções e modificações na política que possam aumentar a efetividade da mesma.

4.2.3.2 A relação Governo Federal – Governo Estadual

O governo federal deve atenção ao governo estadual tendo em vista que muitos dos problemas diários ocorridos são resolvidos pelos funcionários do Departamento do Trabalho do Estado. Esses funcionários somente conseguem resolver as questões cotidianas subsidiados pelas informações dadas pelo próprio governo federal. Portanto, a existência de mecanismos de comunicação eficientes entre os governos é fundamental para o bom funcionamento da política.

É importante lembrar que alguns instrumentos utilizados para a gestão da política somente são acessados por meio de usuários e senhas do governo federal. Aos gestores estaduais não são fornecidos usuário e senha próprios, contudo isso não impede que o acesso se dê de maneira informal, conforme orientação do governo federal.

4.2.4 O papel da Mídia

Por meio da mídia é feita a divulgação do programa, o que promove, muitas vezes, maior alcance dos beneficiários desejados pela política. Sem o auxílio da mídia, devido às limitações tanto estruturais, quanto financeiras e de recursos humanos das assistências sociais municipais seria difícil alcançá-los.

Diversas vezes a mídia procura informações sobre o Pronatec-Fic junto ao Estado do Rio Grande do Sul. As informações buscadas vão desde o funcionamento do programa de maneira abrangente até levantamentos atualizados de dados específicos como número de cursos, especificação dos cursos, número de vagas, localidades em que as vagas serão ofertadas, informações gerais sobre os cursos, entre outras.

A mídia privada utiliza-se das informações obtidas para as suas matérias cotidianas, tendo em vista que o Pronatec-Fic tende a crescer em todo o Brasil e ganhar relevância política, na medida em que traz resultados visíveis na vida das pessoas. Por esse motivo, a veiculação de informações sobre o mesmo atrai a atenção do público. Esse conteúdo de interesse impulsiona as vendas de jornais e revistas e eleva os níveis de audiência em programas televisivos, tornando-se atrativo para essas empresas privadas divulgá-los.

Não menos importante, existe também a publicidade institucional paga na mídia privada, com o objetivo de divulgação da política e atração de novos beneficiários.

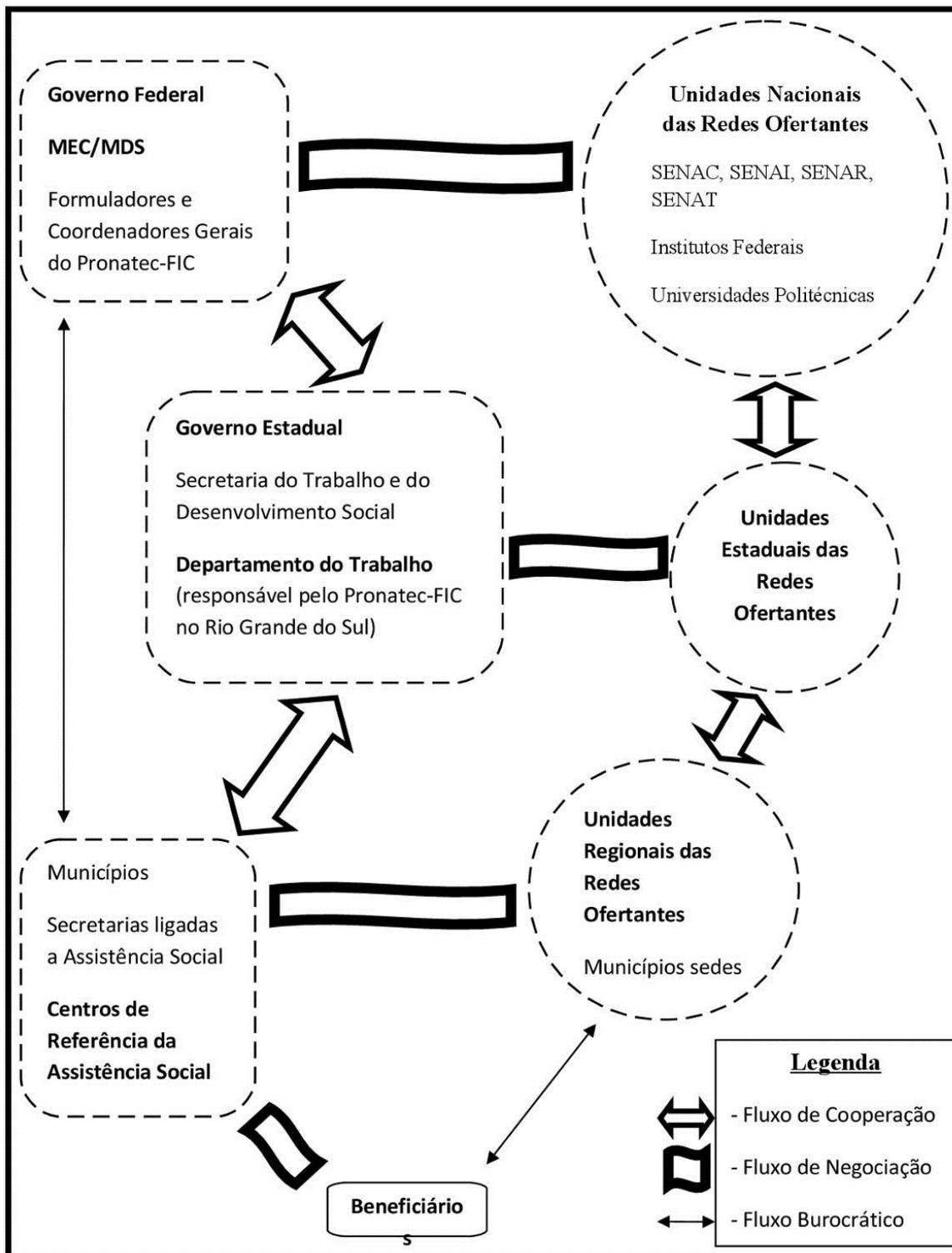
A Mídia institucional utiliza os dados para o levantamento de informações sobre os beneficiários que já passaram pelos cursos, para a divulgação política como a apresentação de “*Cases de sucesso*”. Estas demandas chegam ao Detrab na maioria das vezes por intermédio do Departamento de Comunicação da STDS. É possível observar, portanto, a divulgação do Pronatec-Fic como um programa de êxito, utilizado para promoção política dos governos envolvidos.

É importante lembrar que a divulgação dos resultados da política é importante para se manter a transparência das ações realizadas pelos órgãos públicos, mesmo que os resultados sejam positivos ou negativos.

5 DISCUSSÃO

Para uma melhor compreensão dos fluxos de implementação e dos atores envolvidos com a política elaborou-se um fluxograma com funcionamento do Pronatec-Fic no Brasil.

Figura 1- Fluxograma da implementação do Pronatec-Fic no Brasil



Fonte: Elaboração do autor

Aparentemente a política do Pronatec-Fic parece ter responsabilidades e fluxos de negociação bem distribuídos entre os entes federados, já que cada um deles se relaciona diretamente com as redes ofertantes em um nível horizontal. No entanto, se encontra nas hierarquias das redes ofertantes um dos grandes desafios na resolução de problemas na implementação do Pronatec-Fic. Enquanto o Detrab e os servidores do CRAS são autônomos ao governo federal, as redes ofertantes estaduais e locais não o são em relação a sua unidade nacional, e isso cria alguns problemas. Ocorre que o estado e o município negociam com redes ofertantes que não são autônomas, que respondem à unidade nacional. O desenho da política acarreta que estes entes federados não negociam com a rede ofertante que de fato manda nas unidades inferiores, monopolizando a solução dos problemas no governo federal, aquele que tem oficialmente a relação horizontal de negociação com unidade nacional das redes ofertantes.

O desenho do Pronatec-Fic, portanto impossibilita que os outros entes federados sejam de fato autônomos ao governo federal na implementação da política. Sendo que as redes ofertantes locais e estaduais só respondem efetivamente a sua unidade nacional, o único que pode resolver os problemas é o governo federal. Somando isso ao fato de que os recursos são centralizados pelo MEC e MDS, os estados e municípios têm pequeno poder de negociação com os quais tem uma relação horizontal. Isso possibilita que as unidades regionais e estaduais das redes ofertantes tenham uma relação protocolar com os CRAS e com o Detrab, favorecendo um aumento da irresponsabilidade e de ocorrências de desvios nos objetivos da política.

A partir do conhecimento do funcionamento geral do Pronatec-Fic podemos começar a pensar se os modelos de implementação propostos por Elmore podem ou não, ser encontrados dentro das organizações que implementam a política. Acredito que posso arriscar alguns pontos do processo de implementação que me parecem estar presentes dentro dos modelos propostos e ainda, a partir dessa análise, apontar possíveis inovações e mudanças que poderiam ocorrer para um melhor funcionamento da política.

A apresentação das análises será dividida em três partes. A primeira será uma breve retomada das descrições dos modelos, em seguida serão identificados os atuais procedimentos utilizados por cada uma das instituições públicas participantes (Governo Federal, Governo Estadual e Governo Municipal); e por último serão apresentadas as sugestões de mudanças e/ou inovações para cada uma das instituições.

5.1 Administração de Sistemas

O modelo de implementação como Administração de Sistemas tem como foco principal a implementação por meio da normatização dos procedimentos e do estabelecimento de metas para as burocracias.

Podemos observar que toda a política do Pronatec-Fic é normatizada pelo governo federal. Todas as instituições públicas envolvidas foram normatizadas através das descrições das atividades a serem desenvolvidas na Lei de criação do Pronatec, ou ainda, posteriormente, nos manuais divulgados pelos meios de comunicação institucional. Muitas dessas atividades são meramente burocráticas, inclusive apresentando caminhos únicos para a sua realização, como por exemplo, a adesão por parte dos municípios (realizada no site do MDS) e a inclusão dos beneficiários da política pelos interlocutores no CRAS (através do SISTEC).

É possível observar que a normatização definida pelo governo federal somente regula os procedimentos dos implementadores da política quando estes são meramente burocráticos e de caminho único. Nesse sentido, o restante dos procedimentos podem ser realizados com autonomia pelos implementadores, favorecidos pela inexistência de mecanismos de controle. Sendo assim, o governo federal não tem controle dos rumos tomados pela política tanto em nível municipal como estadual. Exemplo disso é que apesar das normatizações, não há nenhum tipo de controle de quem acessa a política, o que coloca em dúvida se os beneficiados são realmente aqueles ditos como público alvo. Nesse mesmo quesito não existe garantias que o interlocutor municipal responsável pelo Pronatec-Fic seja alguém de dentro da assistência social tendo em vista a falta de controle formal.

A política no nível de rua, portanto, atua regrada pelas normatizações impostas por pessoas da alta hierarquia do governo federal. Esses como não possuem o devido controle sobre os *street level bureaucrats*, podem facilitar o desvirtuamento dos objetivos essenciais da política.

No governo estadual identificamos um controle de metas que se refere ao número de vagas pactuadas e o número de beneficiários matriculados no estado em cursos Pronatec-Fic. Essas metas são cobradas pelo Sistema de Monitoramento Estratégico da Casa Civil, portanto o controle formal de metas da política se dá pelo próprio governo do estado do Rio Grande do Sul, e não pelo governo federal.

Dito isso, o Departamento do Trabalho opera conforme as normativas da política, sem nenhum tipo de controle de suas atividades por parte do governo federal. Apesar do controle geral do Pronatec-Fic possibilitado pelo SISTEC, o governo federal não tem nenhum tipo de controle sobre as atividades realizadas pelo Detrab.

Um exemplo disso é a falta de controle sobre o número de atendimentos às demandas dos municípios, a quantidade de eventos para qualificação dos interlocutores municipais realizadas, ou ainda a garantia da existência de algum mecanismo de *feedback* no atendimento realizado pelas servidoras do Detrab. Tendo em vista que o governo federal responsabilizou o Estado como o interlocutor entre os municípios e a gestão central da política, é preocupante o vazio observado.

Nos governos municipais os servidores do CRAS também possuem metas, no entanto não conseguimos identificar se essas metas se referem ao atendimento geral do público da assistência social ou se existe metas específicas para o Pronatec-Fic

5.2 Processo Burocrático

A implementação como processo burocrático foca na rotina de procedimentos e no controle da autonomia dos burocratas de nível de rua.

O governo federal atua dentro do chamado processo burocrático possui instrumentos básicos para auxiliar no estabelecimento de rotinas de procedimentos, sendo o mais fundamental deles, a lei. Através dela, o governo federal estabelece parâmetros para a atuação das burocracias, no entanto, como o mesmo possui poucos mecanismos de controle, excetuando as próprias metas a serem atingidas, o governo federal tem grande dificuldade de controlar a autonomia daqueles que implementam o Pronatec-Fic nos níveis estaduais e municipais..

O Governo Estadual, através do Departamento do Trabalho, possui uma grande autonomia para a realização de suas atividades, criando assim uma rotina de procedimentos própria baseadas nas normativas da política. O trabalho de atendimento aos municípios, por exemplo, pode ser realizado de qualquer maneira, visto que não existe nenhum tipo de normativa sobre os procedimentos, assim o Detrab pode realizar essas atividades como, onde e quantas vezes ele desejar. O único controle existente é a meta prevista pela Casa Civil estadual, sendo assim o importante é atingi-la, não importando como.

Essa autonomia de trabalho também permite que o Departamento do Trabalho realize levantamentos de informações de controle por conta própria, por exemplo, dados sobre gênero, etnia, escolaridade ligados ao Pronatec-Fic. Esses dados devido à falta de acompanhamento por parte da gestão central da política são subutilizados. Outros dados relevantes como, por exemplo, número de formandos e número de desistências no programa, não possuem nenhum controle regular por parte das redes ofertantes, impedindo que o próprio Detrab consiga avançar nas análises sobre a política no Estado do Rio Grande do Sul.

Já no Governo Municipal, os servidores do CRAS seguem uma linha autônoma de procedimentos apesar das normativas apresentadas pelo governo federal. Isso acontece porque apesar das instruções, não existe nenhum tipo de controle sobre os servidores. As estratégias de implementação do Pronatec são totalmente definidas pelos próprios servidores do CRAS, isso é preocupante tendo em vista a autonomia que esses possuem em relação a implementação e a importância que eles têm para o sucesso da política.

5.3 Desenvolvimento Organizacional

A implementação por desenvolvimento organizacional tem como foco o desenvolvimento de motivação e comprometimento entre os formuladores e os implementadores da política.

No momento em que o governo federal centralizou a formulação da política do Pronatec-Fic em sua burocracia, ele afastou os governos estaduais e municipais de um maior comprometimento dos seus servidores da sua implementação. Construída de maneira *top-down*, a política naturalmente não possibilitou a participação efetiva dos atores das hierarquias inferiores, deixando de criar laços de responsabilidade com os objetivos propostos.

Apesar disso o governo estadual representado pelo Detrab tenta se apropriar de alguns aspectos da política, realizando uma aproximação com os interlocutores municipais através de encontros que se realizam nas macrorregiões do Rio Grande do Sul. Esses momentos onde se encontram os burocratas de médio escalão e os burocratas de nível de rua permitem a criação de laços de diálogo, que auxiliam na implementação da política. Esses encontros são fundamentais para a qualificação dos burocratas de nível de rua, principalmente para aqueles que aderem à política recentemente. Esses encontros além da qualificação possuem um momento de levantamento das dificuldades observadas por aqueles que trabalham diretamente com os beneficiários.

No governo municipal o ponto crítico da implementação da política é na negociação do CRAS com as redes ofertantes na escolha dos cursos a serem oferecidos ao município. Essa negociação ocorre de maneira heterogênea no Rio Grande do Sul, tendo em vista que tanto os interlocutores municipais quanto os gestores das redes ofertantes tem grande autonomia nos seus procedimentos. A negociação pode seguir vários rumos dependendo da disponibilidade de diálogo e cooperação entre os atores. É comum a existência de um compromisso mútuo na implementação bem sucedida do programa, no entanto, quando não há esse entendimento, ocasionalmente a política não é nem mesmo implementada.

5.4 Negociação e Conflito

Apesar de Elmore ter colocado lado a lado este modelo com os demais, as características da implementação por negociação e conflito podem ser encontradas nos demais modelos apresentados. O processo contínuo de negociação entre instituições e atores ocorre paralelamente à implementação da política, afetando seu resultado a cada nova rodada de negociação. Assim este modelo questiona se podemos, realmente, considerar a política um sucesso ou um fracasso enquanto houver negociações a serem realizadas.

5.5 Inovações e mudanças

Ao analisarmos a política através dos modelos organizacionais de implementação de Elmore podemos observar que existe uma clara limitação para inovação quando a perspectiva da política se mantém em uma implementação do tipo *top-down*. A centralização das decisões e da formulação acaba afastando atores fundamentais, impedindo uma maior cooperação entre os participantes da política. Portanto, é necessário uma maior integração para uma melhor implementação do Pronatec-Fic.

A criação de espaços institucionais, onde os burocratas de médio escalão e os burocratas de nível de rua possam ser escutados regularmente pelo governo federal é o primeiro passo para uma maior participação destes na construção e implementação do Pronatec-Fic. Basicamente, é necessária a instituição deste espaço de diálogo através de um procedimento administrativo

Progressivamente pode-se construir uma nova agenda de procedimentos, como uma divisão de tarefas em relação ao controle da política. É necessário o acompanhamento

quantitativo (número de matriculados, número de formados, número de vagas pactuadas, etc.) e qualitativo (como informações sobre gênero, cor, idade, escolaridade, etc.) dos beneficiários. Isso permitiria um novo passo no controle da política, apontando novas informações que podem auxiliar na melhora dos resultados do Pronatec-Fic como também permitir que outros órgãos, como os que tratam da questão de gênero e racial, possam participar e acrescentar elementos para a melhora dos procedimentos com objetivo de aprimorar a política.

Tendo a política um público alvo, é intrigante que não exista nenhum tipo de controle prévio no seu acesso. Um controle de rotina burocrática como a necessidade do beneficiário apresentar seu Número de Identificação Social (NIS), resultaria numa melhora imediata na implementação da política, pois haveria controle sobre quem acessa o Pronatec-Fic. Nesse mesmo sistema poderia se incluir um sistema de controle eficaz no que se refere à indicação do interlocutor municipal do programa, tendo em vista a importância fundamental que esse tem no desenvolvimento da política no município.

A vinculação a interlocução dos secretários da Assistência Social em municípios de pequeno porte, e nos municípios maiores, a vinculação de concursados da área de assistência social a interlocução do PRONATEC-FIC, possivelmente viria a auxiliar na vinculação de pessoas a política. Assim, a perda de experiência advinda da substituição contínua do interlocutor municipal, poderia ser substituída por uma maior estabilidade, acarretando uma continuidade da política em nível local.

Para os governos municipais, a realização da reunião de demanda é um procedimento fundamental para que a política tenha maior transparência, e possibilite melhores resultados na implementação da política. A realização dessas reuniões poderia ser vinculada aos Conselhos de Trabalho e Emprego. Recorrendo a experiências anteriores, como em outros programas do governo federal, onde existe uma vinculação da política com a existência de um Conselho respectivo, a sociedade teria somente a ganhar com a implementação e fomento de mais um espaço democrático de discussão, além de garantir a participação de vários agentes no processo de negociação de pactuação das vagas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Pronatec consolidou-se como o maior programa de qualificação profissional brasileiro, tanto quantitativamente como também em alcance no território nacional. No entanto, hoje, o grande desafio do programa é atingir um dos objetivos que perpassam o programa, que é depois de formar os trabalhadores, encaminhá-los efetivamente ao mercado de trabalho. Para isso os gestores do programa ainda tem de avançar qualitativamente no desenho e na implementação do programa. Sem o devido controle e levantamento das informações daqueles que participam do Pronatec-Fic, não será possível ter uma real idéia da situação do programa, onde e no que avançar. Enquanto os governos, tanto o federal, o estadual quanto o municipal não realizarem uma real qualificação da gestão do programa, ele será sempre subaproveitado, desperdiçando recursos públicos como também um grande contingente de pessoas que poderiam estar ajudando a desenvolver o país.

Devemos também lembrar que questões como as desigualdades étnicas, de gênero e de escolaridade perpassam os programas de qualificação profissional. Nesse sentido o Pronatec-Fic pode se tornar reprodutor dessas desigualdades ou então um instrumento de combate a elas. É tudo uma questão de gestão e atenção pública.

É com entusiasmo que observamos que através da análise de modelos organizacionais de implementação conseguimos identificar métodos e instrumentos utilizados pelas instituições na implementação de uma política pública. Melhor ainda, é conseguir sugerir mudanças e novas soluções para uma programa de alcance nacional, que têm uma grande importância para o futuro de pessoas que acreditam que com uma formação profissional conseguirão melhorar as suas vidas. Sendo assim os estudos de implementação crescem em importância, com a possibilidade de melhorar os serviços públicos e os resultados das políticas. Espera-se que cada vez mais estudos sejam realizados sobre as atividades públicas, e que tenham o intuito que seus trabalhos contribuam para o avanço da gestão pública brasileira, beneficiando cada vez mais as pessoas que mais necessitam.

No entanto, nem tudo são flores, observamos que existem múltiplas dificuldades que impedem uma melhor cooperação entre os atores envolvidos na política, a mais crítica delas envolve o seu processo de formulação. Enquanto nosso modelo federalista impor, não somente uma centralização financeira, como também uma centralização das decisões que envolvam a construção de políticas públicas no governo federal, dificilmente haverá espaço para uma nova fase de cooperação entre os entes federados. A política do Pronatec-Fic, do

modo como é gestada, não provê espaço para o diálogo e participação efetiva dos municípios e estados. Assim, sem cooperação, não há confiança para que em conjunto, compartilhem a responsabilidade necessária para o sucesso da política, obtendo resultados limitados, provenientes de uma cobrança autoritária e impositiva.

A literatura nos tem mostrado as limitações do modelo *top-down* de implementação e de como a cooperação através de um modelo *bottom-up* pode resultar em um salto na qualidade tanto na formulação quanto na implementação de políticas públicas. Com o avanço dos estudos na área de públicas, espera-se que cada vez mais se abra espaço para novos modelos de gestão do Estado, esses pautados por cooperação entre os entes federados e com uma produção de políticas públicas de melhor qualidade.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: ARAÚJO, Maria de Fátima Infante; BEIRA, Lígia (Orgs.). **Tópicos de economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Edições FUNDAP, 2011. p. 13-31.

ELMORE, Richard F. **Backward Mapping: Implementacion Research and Policy Decision**. Political Science Quarterly, v. 94, n. 4, 1979. p. 601-616.

ELMORE, Richard F. Modelos organizacionales para El análisis de La implementación de programas sociales. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar (Org.) **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Implementação: ainda o “elo perdido” da Análise de Políticas Públicas no Brasil. In: _____. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 123-153.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema cara à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 82-122.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Mercado de Trabalho: conjuntura e análise**. Brasília, DF. IPEA: MTE, n 54. fev. 2013. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/economiasolidaria_boletimmercadodetrabalho.pdf>. Acesso em: 01 out. 2013.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF. IPEA, n. 19, 2011.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=8586>.

Acesso em 01 out. 2013.

_____. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Brasília, DF. IPEA, n. 20, 2012.

Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=15011>.

Acesso em: 01 out. 2013.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Guia**

Pronatec: Brasil sem miséria. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <

http://www.brasilsemmiseria.gov.br/documentos/Pronatec_BSM_nova_04.2013.pdf>. Acesso

em: 20 out. 2013.

PAES-SOUSA, Rômulo. **Plano Brasil Sem Miséria: Incremento e mudança nas políticas de proteção e promoção social no Brasil**. Rio de Janeiro: UNDP, 2013. Disponível em:

<<http://www.ipc-undp.org/pub/port/IPCWorkingPaper113.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2013.

PIRES, Roberto Rocha C. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012. p. 182-220.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de Políticas Públicas no Brasil**: Características e Determinantes da Avaliação de Programas e Projetos. Projetos. Campinas: NEEP/Unicamp, 2000.