

Universidade Federal de São Carlos
Programa de Pós-Graduação em Gestão de
Organizações e Sistemas Públicos

MARIA FERNANDA RUGGIERO

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC/BOLSA
FORMAÇÃO NO INSTITUTO FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
(IFTM) 2012-2015**

São Carlos (SP)

2016

Universidade Federal de São Carlos
Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

MARIA FERNANDA RUGGIERO

**ANÁLISE DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC/BOLSA
FORMAÇÃO NO INSTITUTO FEDERAL DO TRIÂNGULO MINEIRO
(IFTM) 2012-2015**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Gestão de Organização e Sistemas Públicos.

Orientadora: Profa. Dra Carolina Raquel Duarte de Mello Justo

São Carlos (SP)

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Pró-Reitoria de Pós-Graduação

Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos



Folha de Aprovação

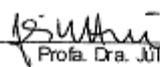
Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a defesa de Dissertação de Mestrado da candidata MARIA FERNANDA RUGGIERO, realizada em 17 de outubro de 2016.



Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo
UFSCAR



Profa. Dra. Ana Carolina Neohardt Capella
UFESP



Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio
UFLA

Certifico que a sessão de defesa foi realizada com a participação à distância do membro Profa. Dra. Júlia Moretto Amâncio e, depois das arguições e deliberações realizadas, o participante à distância está de acordo com o conteúdo do parecer da comissão examinadora redigido no relatório de defesa da aluna Maria Fernanda Ruggiero



Profa. Dra. Carolina Raquel Duarte de Mello Justo
Presidente da Comissão Examinadora
UFSCAR

AGRADECIMENTOS

Primeiramente à minha mãe Leila, por ter sido meu suporte ao longo desta jornada e por estar ao meu lado sempre, me apoiando e me incentivando. Agradeço à minha mãe por me ensinar a buscar os meus sonhos e me mostrar que eu sempre sou capaz de me superar. O seu amor e sabedoria mesmo nos momentos mais difíceis sempre me mostram o caminho.

Ao meu irmão pela amizade e carinho. Sou grata por sempre me incentivar a melhorar e seguir meus objetivos.

Ao meu pai (in memoriam), que com seu trabalho árduo e esforço incansável para me proporcionar as melhores oportunidades permitiram que eu chegasse até aqui. Acredito que onde ele estiver estará feliz com mais esta conquista em minha vida.

À minha orientadora Professora Carolina Raquel Duarte de Mello Justo pelo suporte nesta caminhada e pelos ensinamentos.

Aos meus amigos que me acompanharam ao longo desta jornada me dando suporte e fizeram deste percurso mais leve.

Aos meus amigos e companheiros de mestrado Bruna, Clarissa e José Carlos pela amizade, companheirismo ao longo destes dois anos.

RESUMO

Esta pesquisa trata de uma análise do processo de implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego/Bolsa Formação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro Campus Uberlândia e Uberlândia Centro entre os anos de 2012 e 2015, buscando identificar de que forma fatores político-institucionais condicionaram a implementação e seus subprocessos e propor um instrumento para avaliação do programa. Para tanto primeiramente buscou identificar os objetivos do programa e a estratégia de implementação desenhada pelo Governo Federal para que os resultados desejados fossem alcançados. A partir da identificação da estratégia de implementação foi construído um modelo de avaliação da implementação do PRONATEC / Bolsa Formação nas instituições de Ensino Federal. Posteriormente através de um estudo de caso, buscou-se avaliar de que forma algumas variáveis político-institucionais condicionam a implementação do PRONATEC/BF. Os dados do estudo de caso para identificação dos fatores condicionantes do processo de implementação foram coletados por meio de relatórios de gestão, documentos de execução do programa e entrevista semiestruturada com os agentes implementadores do programa no nível local. Os resultados da pesquisa aponta que a implementação do PRONATEC/BF no IFTM foi favorecida principalmente pelo esforço e atuação ativa dos agentes implementadores para articular juntos aos parceiros demandantes a oferta dos cursos; pela utilização da infraestrutura e dos recursos humanos já existentes na instituição e pelo pagamento da assistência estudantil aos estudantes. Os principais obstáculos encontrados no processo de implementação foram o atraso no repasse do recurso financeiro; tempo reduzido para articular a abertura dos cursos; ausência de metas claras a serem cumpridas e perfil heterogêneo dos alunos.

Palavras-chaves: PRONATEC/BF, Implementação, Avaliação.

Abstract

This research deals with a process analysis of implementation of the Nacional Program of Access to technical education and job/scholarship education in the Federal Institute of Education, Science and technology of the Triângulo Mineiro Campus Uberlândia and Uberlândia Centro. Between the years of 2012 and 2015, aiming to identify what form and factors of political-institutional conditioned the implementation and its sub processes and propose an instrument in order to evaluate the program. Primarily we aimed to identify the objectives of the program and the strategy of implementation developed by the Federal Govern, so the expected results could be achieved. From the recognition of the implementation strategy was built an evaluation model of the implementation of PRONATEC / Scholarship education in Federal Education Institutions. Afterwards through a case study, we sought to evaluate in what way some political-institutional variants condition the implementation of PRONATEC/SE. The data of the case study to recognize de conditioning factors of the implementation processes were collected by the management report, execution programme documents and a semi structured interview with the implementing agents of the program in a local level. The research results aim that the PRONATEC/SE in IFTM implementation was favored mainly by the commitment and active performance of the implementing agents in coordinating alongside with the demanding collaborators the course offers; by the infrastructure use and the local human resources in the institution and the payment of the student assistance to the students. The main obstacles found in the implementation process were the transference financial resource delay; reduced time to articulate the course offers; absence of clear goals to be achieved in a heterogeneous profile of the students

Keywords: PRONATEC/SE, Implementation, Evaluation.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	- Instrumentos para delimitação da estratégia de implementação	18
Quadro 2	- Variáveis independentes, indicadores e dimensões de análise	20
Quadro 3	- Variáveis dependentes, dimensões de análise e indicadores	22
Quadro 4	- Blocos temáticos das entrevistas	23
Quadro 5	- Instrumentos de coleta de dados	24
Quadro 6	- Parceiros demandantes e perfil dos beneficiários	63
Quadro 7	- Infraestrutura do Campus Uberlândia Centro	102

LISTA DE TABELAS

- | | | |
|----------|--|-----|
| Tabela 1 | - Evolução do quantitativo de matrículas realizadas e vagas pactuadas no IFTM PRONATEC Bolsa-Formação. | 80 |
| Tabela 2 | - Evolução de alunos matriculados na Rede Federal de Ensino nos cursos de PRONATEC Bolsa-Formação 2011-2015. | 81 |
| Tabela 3 | - Evolução do quantitativo de alunos matriculados por campi no IFTM nos cursos da Bolsa-Formação. | 82 |
| Tabela 4 | - Recurso repassado para o IFTM para execução do PRONATEC/Bolsa Formação. | 119 |

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	- Quantitativo de vagas ofertadas, matrículas e pré-matrículas realizadas – Campus Uberlândia Centro 2014	84
Gráfico 2	- Quantitativo de vagas ofertadas, matrículas e pré-matrículas realizadas – Campus Uberlândia Centro 2015	84
Gráfico 3	- Desempenhos dos estudantes dos Campi Uberlândia e Uberlândia Centro 2014-2015	85
Gráfico 4	- Encaminhamentos por parceiro demandante – Campus Uberlândia 2014-2015	86

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fluxo de funcionamento da Bolsa-Formação

63

LISTA DE SIGLAS

CRAS	-	Centro de Referência de Assistência Social
FIC	-	Formação Inicial e Continuada
FNDE	-	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IFTM	-	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia
IPEA	-	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MEC	-	Ministério da Educação
MET	-	Ministério do Trabalho e Emprego
NEPP	-	Núcleo de Estudos em Políticas Públicas
PLANFOR	-	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador
PROEP	-	Programa de Expansão da Educação Profissional
PRONATEC/BF	-	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego / Bolsa Formação
SENAC	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	-	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SETEC	-	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SINE	-	Sistema Nacional de Emprego
SISTEC	-	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
1.1	Objetivos	15
1.2	Metodologia	16
1.3	Hipótese de Pesquisa	25
2	REVISÃO DE LITERATURA	27
2.1	Políticas Públicas	27
2.1	Análise de Políticas Públicas no Brasil	31
2.3	A implementação	33
2.4	Avaliação de Políticas Públicas	41
2.5	O Federalismo e as Políticas Públicas no Brasil	44
2.6	O histórico da Educação Profissional no Brasil	50
3	A ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC/BF	58
3.1.	O PRONATEC	59
3.2	Bolsa-Formação	61
3.3	Fluxo e Etapas de Funcionamento	63
3.4	Atribuições dos agentes implementadores	65
3.5	Custeio da Bolsa-Formação	71
3.6	Monitoramento e Avaliação	72
3.7	Comunicação e fluxo da informação	73
3.8	O PRONATEC Brasil sem Miséria	73
3.9	O PRONATEC no IFTM	77
4	ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC/BF NO IFTM	78
4.1	Indicadores de resultado	78
4.2	A relação intersetorial e intergovernamental	87
4.2.1	Pactuação, homologação e mobilização	92

4.3 Capacidade institucional pré-existente	100
4.3.1 IFTM	101
4.3.2 Campus Uberlândia	101
4.3.3 Campus Uberlândia Centro	101
4.4 Recursos Humanos	105
4.5 A seleção dos agentes implementadores	106
4.6 Matrícula	109
4.7 Assistência Estudantil	111
4.8 Aspectos Pedagógicos	113
4.8.1 Material Didático	114
4.8.2 A relação ensino-aprendizagem	115
4.8.3 O acompanhamento do egresso	118
4.9 Recursos Financeiros	119
4.10 O monitoramento	121
4.11 O PRONATEC no imaginário dos agentes implementadores .	122
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	126
REFERÊNCIAS	133
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA COLETA DE DADOS	140

1. INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico em Emprego – Bolsa Formação (PRONATEC/BF) no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro (IFTM) dos anos de 2012 a 2015, buscando identificar de que forma o processo de implementação e seus subprocessos são condicionados por fatores político-institucionais.

Para atingir este objetivo o presente trabalho se propôs primeiramente a compreender o processo de funcionamento do PRONATEC/BF, buscando identificar a estratégia de implementação desenhada pelo gestor federal para que o programa atinja os resultados estabelecidos. A partir da identificação desta estratégia foi construído instrumento de avaliação da implementação do PRONATEC/BF nas instituições federais de ensino e a partir deste instrumento foi analisada de que forma o alcance destes resultados são afetados por variáveis humanas e político-institucionais existentes no plano local de implementação.

A literatura aponta que as pesquisas sobre políticas públicas apresentam lacunas quanto ao papel dos burocratas no processo de implementação de políticas públicas e programas sociais (SOUZA, 2003) e negligenciam temas como implementação e avaliação (FARIA, 2005). Este trabalho pretende preencher esta lacuna ao avaliar o processo de implementação do PRONATEC/BF no Instituto Federal do Triângulo Mineiro entre os anos de 2012 a 2015, buscando compreender de que forma fatores institucionais condicionam a implementação programa.

A implementação de um programa social não se trata meramente da execução daquilo que foi planejado pelos formuladores. Em alguns casos existe considerável distância entre os objetivos e o desenho de um programa conforme concebido pelos seus formuladores e a forma como este se traduz em intervenção pública. Em programas sociais complexos a implementação envolve uma variedade maior de interesses e concepções em sua execução, aumentando a tendência à não convergência. As estratégias de implementação formuladas para serem bem sucedidas tendem a focar mais no potencial de aceitação do que na eficiência ou efetividade (ARRETCHE, 2001).

Levando em consideração esta distância entre formulação e implementação de políticas públicas, a literatura aponta duas formas principais de implementação: bottom-up e a top-down. O primeiro enfoque supõe que a implementação modifica a formulação, já o segundo consagra um modelo linear no qual os problemas na implementação são desvios de rota (SILVA; MELO, 2000).

Esta pesquisa se ampara na perspectiva, ademais, de que a implementação de uma política pública ou programa social é caracterizada por um jogo de interesses no qual papéis são negociados, o grau de adesão ao programa varia e os recursos entre atores são objeto de barganha (BARDACH, 1977). Nesse sentido, a intenção dos formuladores e a ação dos implementadores convergem, em maior ou menor grau, quando e conforme os primeiros conseguem obter a adesão (maior ou menor) dos segundos aos objetivos e metodologia propostos por eles (ARRETCHE, 2001).

Sendo assim, na avaliação do PRONATEC/BF proposta neste trabalho, que visa a compreender mais especificamente o processo de implementação da política em âmbito local, é importante primeiramente identificar os objetivos pretendidos pelos formuladores, tais quais são explicitados no desenho do programa e demais regulações que compreendem a estratégia de implementação inicialmente pensada, sob a perspectiva de que, neste momento de tomada de decisões-chave, alguns atores, interesses e recursos se sobressaíram nas negociações e acordos firmados. Porém, ao longo do processo de implementação, este equilíbrio ou correlação de forças pode ter se alterado, afetado por condicionantes humanos, organizacionais e político-institucionais, diminuindo, em maior ou menor medida, a convergência entre a formulação e a implementação.

Portanto, além de 1) identificar e analisar o desenho do programa e sua estratégia de implementação, a fim de verificar o quão bem foi formulado no sentido de garantir a adesão dos agentes implementadores e a efetividade de instrumentos de institucionalização e constrangimento das diversas atividades, ações e procedimentos de acordo com os objetivos pretendidos, cabe também 2) identificar e analisar como, quanto e quais os fatores – de ordem humana, organizacional e político-institucional – explicam o provável, por suposto, distanciamento entre a formulação e a implementação do PRONATEC/BF no nível local. Para isso, será utilizado o recurso a um estudo de caso, do IFTM, entre os anos de 2012 e 2015, a partir do qual pretende-se 3) construir um instrumento de análise da implementação do PRONATEC/BF, que poderá ser utilizado para avaliar outros casos.

O PRONATEC foi criado no ano de 2011 e tem como objetivo a ampliação das oportunidades educacionais e de formação profissional de jovens, trabalhadores e de beneficiários de programas de transferência de renda. A importância deste programa se deve não somente ao montante dos recursos financeiros despendidos pelo governo federal para sua realização e à ampla divulgação do qual foi alvo, mas também à sua relevância na trajetória das políticas de educação profissional no Brasil. A longa e polêmica jornada das políticas públicas de educação profissional iniciou-se no Brasil Colônia, tendo como primeiros aprendizes índios e escravos e desde então a educação profissional segue estigmatizada como sendo destinada às baixas categorias sociais (CUNHA, 2000).

Em um passado recente, mais especificamente a partir do governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, surge a proposta de reconstrução da educação profissional como política pública (FRIGOTTO; CIVATTA 2005). Em 2004 o Decreto nº 5.154/2004, permite a integração do ensino técnico de nível médio ao ensino médio, até então proibida pelo Decreto nº 2.208/97. Em 2005 é lançado o Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, com a construção de 64 novas unidades de ensino. Em 2006 é instituído pelo Decreto nº 5.840 o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação de Jovens e Adultos – PROEJA. Em 2007 é lançada a segunda fase do Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica. E em 2008 a Lei nº 11.892 cria os 38 Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia no âmbito do Sistema Federal de Ensino.

Este trabalho foi motivado pela experiência de acompanhamento do processo de implementação do PRONATEC Bolsa Formação no IFTM nos anos de 2013 e 2014. O IFTM matriculou desde 2011 o total de 3030 (três mil e trinta) estudantes em cursos de Formação Inicial e Continuada do PRONATEC/BF nos seus cinco campi, espalhados por cinco cidades da região do Triângulo Mineiro no estado de Minas Gerais. O contato com agentes implementadores e beneficiários do programa aguçou a percepção dos desafios postos à implementação de programas sociais descentralizados, no que diz respeito principalmente aos impactos causados pelos fatores institucionais, atuação dos agentes implementadores e a dinâmica das relações intergovernamentais e intersetoriais. Em termos metodológicos esta pesquisa está fundamentada na metodologia de avaliação de processo da pesquisadora Sônia Draibe e os estudos avaliativos realizados pelo Núcleo de Estudos de Políticas Públicas da Unicamp (NEPP).

Desta forma esta pesquisa tem como objetivo responder às seguintes questões:

- Qual a estratégia de implementação desenhada para implementar o PRONATEC/BF?
- De que forma fatores de natureza político-institucional influenciam e condicionam a implementação do PRONATEC/BF no IFTM?
- Qual o grau de satisfação dos agentes implementadores em relação aos objetivos do PRONATEC/BF e seu desenho operacional?

1.1 Objetivos

O objetivo geral é avaliar o processo de implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Bolsa Formação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia entre os anos de 2012 e 2015, buscando identificar de que forma fatores político-institucionais favorecem ou dificultam este processo. Esta pesquisa também tem como objetivo a construção de um instrumento de avaliação do PRONATEC/BF. Trata-se de uma pesquisa com ênfase qualitativa e tem como objetivos específicos:

- Conhecer o programa, suas etapas e a estratégia operacional desenhada pelo Ministério da Educação (MEC) para sua implementação;
- Identificar os diferentes tipos e graus de participação dos atores relevantes na implementação das etapas do PRONATEC\BF em nível local;
- Identificar de que forma fatores de natureza político-institucional condicionam de forma positiva – favorecendo - ou negativa - desfavorecendo - o desempenho de cada etapa de implementação do PRONATEC/BF;
- Identificar os níveis de satisfação dos implementadores do programa;
- Identificar de que forma o programa articula as relações intergovernamentais no plano local;
- Produzir conhecimento acerca da implementação do PRONATEC/BF e das etapas que o compõem a partir dele, um instrumento de avaliação que possa ser utilizado em pesquisas futuras, contribuindo, assim, para a consolidação e aprofundamento das áreas de produção e aplicação, formulação, gestão e implementação, e de pesquisa em análise de políticas públicas.

1.2 Metodologia

Esta pesquisa é uma avaliação do processo de implementação de um programa social e tem ênfase qualitativa. A avaliação de processo tem como foco o desenho, as características organizacionais e de desenvolvimento dos programas e objetiva detectar os fatores que ao longo da implementação facilitam ou dificultam que o programa atinja seus objetivos (DRAIBE, 2001).

A pesquisa está dividida em quatro etapas: i) caracterização e identificação da estratégia de implementação do programa, ii) construção do instrumento de avaliação; iii) estudo de caso da implementação do PRONATEC/BF e iv) diagnóstico dos principais elementos que afetam positivamente ou negativamente, favorecendo ou desfavorecendo a implementação do programa. Na primeira etapa foram levantadas informações referentes ao PRONATEC/BF, seus principais subprogramas e à estratégia de implementação do programa, considerando o desenho de implementação definido pelo Governo Federal e como esta experiência se dá concretamente.

A partir dos dados coletados da primeira etapa foi construído o instrumento de avaliação de implementação do PRONATEC/BF em instituições federais de ensino. O estudo de caso buscou identificar quais condicionantes facilitam ou dificultam o processo de implementação do PRONATEC/BF no IFTM Campus Uberlândia e Uberlândia Centro entre 2012 e 2015. A seguir será detalhada a metodologia utilizada em cada uma das etapas da pesquisa.

Etapa 1 - Identificação da Estratégia de Implementação do PRONATEC/Bolsa Formação

A primeira etapa desta pesquisa busca conhecer o PRONATEC, seus principais subprogramas e identificar a estratégia de implementação do PRONATEC/BF. Para avaliar uma política pública é necessário identificar sua estratégia de implementação, constituída por decisões acerca de características ou dimensões de processo, tais como a dimensão temporal; os atores estratégicos a serem mobilizados nos diferentes estágios para apoiar a implementação do programa; os subprocessos e estágios pelos quais se desenvolverá a implementação (DRAIBE, 2001).

A reconstrução desta estratégia foi realizada através da descrição e caracterização dos seguintes elementos:

- Objeto da intervenção e objetivos gerais e específicos do PRONATEC/BF;
- Forma de organização da intervenção, com destaque para estrutura organizacional e atribuições da esfera federal, estadual e municipal;
- Preferências temporais - Identificar como foram distribuídos no tempo os resultados do programa no curto, médio e longo prazo;
- Atores Estratégicos - Identificar quais atores sustentam o programa e suas atribuições, com ênfase para os atores locais;
- Autoridade do gestor social e lógica organizacional - Identificar qual o perfil do grupo gestor encarregado da implementação, quais relações estes agentes mantêm com a rede institucional;
- Construção de coalizões de apoio – Identificar de que forma a estratégia de implementação do PRONATEC/BF privilegiou atores, sistemas de barganha, redes institucionais e mecanismos de apoio;
- Fontes e fluxos de financiamento.

A caracterização destes elementos buscou verificar os objetivos do programa; o modelo causal adotado; o desenho organizacional estruturado para viabilizar as ações planejadas, atores estratégicos a serem mobilizados e os estágios pelos quais se desenvolve o programa. Nesta etapa foram descritas as atribuições dos agentes implementadores, distribuição e hierarquia dos órgãos, fluxos decisórios, legislação e recursos disponíveis buscando identificar e quais são as decisões críticas do processo de implementação do PRONATEC/BF e quem são os atores sociais que tomam estas decisões.

Os dados foram coletados através de análise documental e entrevistas informais com gestores e executores do programa a nível local. Segue quadro dos instrumentos utilizados para reconstrução da estratégia de implementação do PRONATEC/BF.

Quadro 1 – Instrumentos para delimitação da estratégia de implementação

Fonte Documental
<ul style="list-style-type: none"> • Lei nº 12.513 de 26 de Outubro de 2011 • Lei nº 12.816 de 05 de junho de 2013 • Portaria MEC nº 161, de 05 de março de 2013 • Portaria nº 161, de 06 de março de 2013 • Portaria nº 168, de 07 de março de 2013 • Resolução nº 4, de 16 de março de 2012 • Manual de Gestão da Bolsa-Formação • IPEA Texto para discussão 1919 - PRONATEC: Múltiplos Arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional. • Cartilha de Orientação para operacionalização do PRONATEC/BSM 2014 • Entrevistas informais

Fonte: Elaborado pela autora

Etapa 2 – Construção do modelo de avaliação

A construção deste instrumento tem como objetivo propor um modelo de avaliação do PRONATEC/BF que possa servir de referência para que outras instituições públicas avaliem quais condicionantes favorecem ou dificultam a implementação do programa. Como modelo de avaliação de processo este instrumento busca verificar quais fatores ao longo do processo de implementação impedem que o programa atinja seus objetivos de maneira satisfatória. Este instrumento foi construído partindo do princípio que as políticas públicas são um processo de negociação e embate, no qual as decisões tomadas são partes de relações de poder. Neste sentido o instrumento busca compreender como ocorrem estes conflitos e negociações no PRONATEC/BF. Sônia Draibe ressalta que:

As avaliações de processo serão ainda mais completas ao tenderem a se apoiar também em conceitos e modelos de análise capazes de captar o sentido e a lógica de programas movidos por interesses, conflitos, eventuais negociações (DRAIBE, 2001, p 27).

Com base nos dados levantados na fase anterior um conjunto de variáveis dependentes e independentes que atuam como condicionantes do processo de implementação do PRONATEC/BF foram selecionada. É importante destacar que a elaboração deste instrumento e a escolha das variáveis tiveram como referência o modelo proposto por Sônia

Draibe (2001) e o Modelo de Avaliação de Programas Sociais Prioritários desenvolvido pelo Núcleo de Estudo de Políticas Públicas (NEPP, 1999) da Unicamp.

O primeiro conjunto de variáveis a ser analisado são as **variáveis independentes**, que buscam identificar de que forma a estrutura e os recursos humanos e materiais prévios da instituição e dos locais de oferta dos cursos influenciam o processo de implementação (NEPP, 1999). A análise destas variáveis busca compreender de que forma e em qual intensidade a infraestrutura e os recursos humanos prévios da instituição de ensino condicionam a implementação do programa social.

As variáveis independentes estão divididas em quatro blocos:

i) Capacidade institucional pré-existente: esta variável se refere à experiência anterior da instituição de ensino em ofertar cursos de Educação Profissional, tanto na modalidade técnica, quanto cursos de curta duração. Outras dimensões analisadas são a formação, qualificação e experiência dos gestores. A análise destas dimensões possibilita verificar qual impacto do perfil da instituição de ensino e da capacitação dos gestores na implementação do PRONATEC/BF;

ii) Capacidade operacional instalada: a variável diz respeito ao perfil dos agentes implementadores; porte do campi; infraestrutura da instituição de ensino e do locais de oferta dos cursos e busca verificar o impacto destes elementos nas etapas da implementação do programa. Esta variável busca identificar principalmente como os recursos previamente existentes nos campi condicionam a oferta dos cursos do PRONATEC/BF;

iii) Perfil Socioeconômico dos profissionais: Esta variável trata-se do perfil socioeconômico dos agentes implementadores e visa identificar qual o impacto deste perfil nas etapas de implementação do programa;

iv) Grau de adesão do agente implementador: a variável busca identificar qual o grau de comprometimento e adesão dos agentes implementadores das instituições de ensino ao PRONATEC e qual o impacto deste comprometimento à avaliação do PRONATEC/BF. A identificação deste grau de comprometimento é importante visto que a implementação de uma política pública ou programa social não é possível sem um grau de colaboração ou comprometimento dos agentes implementadores.

Segue abaixo quadro resumo das variáveis, indicadores e dimensões a serem analisadas:

Quadro 2 – Variáveis independentes, indicadores e dimensões de análise

Variável independente	Indicadores	Dimensões de Análise
Capacidade institucional pré-existente	<ul style="list-style-type: none"> • Tipo da instituição • Experiência anterior da instituição na oferta de cursos da Educação Profissional • Vocação institucional do Instituto Federal 	<ul style="list-style-type: none"> • Tempo de existência da instituição • Experiência na oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada em anos • Qualificação profissional dos dirigentes (diretores de campus) • Grau de experiência dos diretores em instituições de educação profissional • Grau de experiência dos diretores de campus na função
Capacidade operacional instalada	<ul style="list-style-type: none"> • Infraestrutura física e dependências dos campi • Porte dos campi (quantidade de alunos, quantidade de cursos e turmas ofertadas e quantidade de servidores) 	<ul style="list-style-type: none"> • Quantidade de salas de aulas e laboratórios nos campi ou local de oferta dos cursos • Existência de biblioteca no campus • Quantidade de servidores no campus • Quantidade de alunos do campus
Perfil Socioeconômico dos agente implementadores	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de escolaridade • Formação • Experiência Profissional na função exercida • Experiência no mercado de trabalho (professores) • Idade • Gênero • Grau de escolaridade 	
Grau de adesão dos Executores	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação subjetiva acerca das condições de operação do programa 	

Fonte: Elaborado pela autora.

Variáveis dependentes

As variáveis dependentes são aquelas que medem o desempenho do programa em aspectos como execução financeira e realização das metas e processo de implementação previsto, que consistem basicamente na eficácia do programa (NEPP, 1999).

Estas variáveis foram divididas em quatro blocos:

i) Eficácia processual: as dimensões deste variável buscam verificar se a os meios e a metodologia de implementação do PRONATEC/BF estão sendo empregados de acordo com a estratégia de implementação previamente definida de formulador da política.

i.i) Fluxo de recursos financeiros – Esta dimensão se refere à execução financeira do programa na instituição de ensino a ao cumprimento dos prazos de repasse de recurso. O objetivo desta dimensão é analisar se o recurso foi transferido conforme o planejamento e se os prazos de repasse de recurso para a instituição de ensino foram obedecidos;

i.ii) Seleção dos Agentes Implementadores: Esta dimensão tem como objetivo verificar de que forma o edital para seleção dos agentes implementadores (bolsistas) favoreceu ou dificultou a seleção dos profissionais mais adequados para atuação como bolsistas nas instituições federais de ensino. Neste aspecto a forma de divulgação do edital e os critérios de seleção atuam como condicionante do processo de seleção;

i.iv) Sistema de monitoramento: Esta dimensão busca verificar como e com que frequência a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (Setec) monitora a execução do programa nas instituições de ensino e como se dá o monitoramento da execução do programa dentro da própria instituição de ensino;

i.vi) Mecanismos de avaliação dos agentes implementadores: Esta dimensão busca verificar a existência de mecanismos de avaliação dos agentes implementadores do programa. O objetivo desta dimensão é verificar se existem mecanismos de avaliação das atividades dos profissionais que trabalham no PRONATEC/BF;

i.iv) Pagamento da Assistência Estudantil: Esta dimensão tem como objetivo verificar como se deu o pagamento da Assistência Estudantil aos estudantes e a regularidade deste pagamento.

Quadro 3 – Variáveis dependentes, indicadores e dimensões de análise

Variável Dependente	Indicador	Dimensão de Análise
Processo de Implementação (eficácia processual)	<ul style="list-style-type: none"> • Fluxo de recursos financeiros para o IFTM e para os campi • Seleção dos Agentes Implementadores (bolsistas) • Sistema de monitoramento • Mecanismo de avaliação de alunos, docentes, orientadores, supervisores de curso, professores, profissionais de apoio às atividades acadêmicas e administrativas • Pagamento da Assistência Estudantil 	<ul style="list-style-type: none"> • Recurso financeiro recebido correspondente ao recurso previsto. • Regularidade no pagamento da bolsa para docentes, orientadores, supervisores de curso, professores, profissionais de apoio às atividades acadêmicas e administrativas. • Adequação do edital à escolha dos profissionais (orientadores, supervisores, professores, profissionais de apoio às atividades acadêmicas e administrativas). (Opinião subjetiva dos agentes implementadores) • Regularidade no pagamento do auxílio estudantil para os estudantes • Montantes, execução prevista e suficiência
Resultados	<ul style="list-style-type: none"> • Número de alunos capacitados - Sistec • Taxa de aprovação e reprovação/evasão – Sistec • Quantidade de matrículas realizadas em comparação com a quantidade de vagas homologadas – Sistec • Quantidade de matrículas realizadas em comparação com a quantidade de vagas pactuadas - Sistec 	
Satisfação dos beneficiários (Executores)	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação subjetiva acerca das condições de operação das etapas do programa 	
Satisfação dos beneficiários (usuários)	<ul style="list-style-type: none"> • Avaliação subjetiva acerca das condições de acesso ao serviço disponibilizado pelo 	

	programa	
--	----------	--

Fonte: Elaborado pela autora.

Os questionários e entrevistas foram divididos em temas. Os temas e atores sociais relevantes foram delimitados no momento de identificação da estratégia de implementação do Programa, conforme quadro abaixo:

Quadro 4 – Blocos temáticos das entrevistas

Blocos Temáticos	Diretores	Coordenador Geral	Coordenação Geral Adjunta	Supervisor de Curso	Professor	Orientador	Profissional de Apoio às Atividades Administrativas	Beneficiários
Acompanhamento dos beneficiários	X	X	X					
Articulação Intergovernamental	X	X	X					
Aspectos Pedagógicos			X	X	X	X		X
Assistência Estudantil		X	X	X			X	X
Clareza sobre os objetivos do Programa	X	X	X	X	X	X	X	
Divulgação dos cursos	X	X						X
Identificação e perfil do respondente	X	X	X	X	X	X	X	
Infraestrutura	X	X	X	X	X	X	X	
Matrícula	X	X						
Mobilização dos beneficiários	X	X	X					X
Monitoramento e avaliação	X	X						
Negociação das Vagas	X	X	X					
Pré-matrícula	X	X	X					X
Seleção dos agentes implementadores	X	X	X	X	X	X		

Fonte: Elaborado pela autora.

Instrumentos de Coletas de Dados

Segue abaixo quadro com sugestões de instrumentos de coleta dos dados para análise das dimensões apresentadas par análise. É importante ressaltar que alguns dos instrumentos de

coleta de dados do PRONATEC/BF podem variar de acordo com a instituição a ser analisada. Isto ocorre no caso, por exemplo, de dados quantitativos de execução, visto que não existem dados oficiais com indicadores de resultado do programa.

Quadro 5 – Instrumentos de coleta de dados.

Variável	Instrumento de Coleta
Capacidade institucional pré-existente	Relatório de Gestão Institucional
Capacidade operacional instalada	Relatório de Gestão Institucional
Perfil Socioeconômico dos agentes implementadores	Formulário – Apêndice 2
Fluxo de recursos financeiros para o IFTM e para os campi	Fluxograma de execução financeira do PRONATEC/BF na instituição de ensino.
Indicadores de desempenho	Sistec / Relatório de Execução do PRONATEC da instituição de ensino
Satisfação dos beneficiários (Executores)	Entrevistas Semiestruturadas – Apêndice 2 ao 10
Satisfação dos beneficiários (usuários)	Entrevistas Semiestruturadas – Apêndice 2 ao 10

Fonte: Elaborado pela autora.

Etapa 3 - Estudo de Caso

Nesta etapa foi realizado um estudo de caso para avaliar o processo de implementação do PRONATEC\Bolsa Formação no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro Campus Uberlândia e Uberlândia Centro entre 2012 e 2015, buscando analisar como algumas variáveis influenciaram a implementação do programa. O estudo de caso foi realizado nos campi Campus Uberlândia e Uberlândia Centro do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro.

O estudo de caso, segundo Yin (2005), é o melhor método nas situações nas quais as principais questões da pesquisa são perguntar, "como" e "porque" e nas quais o pesquisador

tem pouco controle da pesquisa. O autor aponta que o estudo de caso é uma pesquisa empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de mundo real enfrentando situações com muitas variáveis de interesse, com múltiplas fontes de evidência e beneficia-se do desenvolvimento anterior das proposições teóricas para orientar a coleta e análise de dados.

Nesta etapa da pesquisa foram analisadas as seguintes variáveis do instrumento proposto: acompanhamento dos beneficiários; articulação intergovernamental; aspectos pedagógicos; assistência estudantil; divulgação dos cursos; infraestrutura; mobilização dos beneficiários ; seleção dos agentes implementadores; quantitativo de matrículas e vagas pactuadas; taxas de conclusão; taxas de evasão.

Os dados quantitativos tiveram como fonte os relatórios oficiais de Execução do PRONATEC/BF disponibilizados pelo Ministério da Educação, o Sistec e os Relatórios de Gestão do IFTM.

Os dados qualitativos foram coletados por meio de entrevista semiestruturada com 15 profissionais que trabalharam no programa entre os anos de 2012 e 2015. As entrevistas semiestruturadas foram realizadas com Diretores de campus, Coordenador Geral, Coordenadores Adjuntos, Orientadores, Professores e Profissionais de Apoio às Atividades Administrativas. As entrevistas têm o objetivo de identificar a opinião dos agentes implementadores sobre o PRONATEC e as condições de implementação do programa.

1.3 Hipótese de Pesquisa

Este trabalho tem como hipótese que a qualidade da implementação do PRONATEC\BF, foi determinada pela combinação dos seguintes fatores:

- capacidades institucionais pré-existentes dos campi (experiência anterior, infraestrutura física, salas de aula apropriadas, experiência na oferta de educação profissional) nos quais aconteceram a implementação, principalmente as relacionadas à execução operacional;
- dinâmica de implementação do programa criando ou não incentivos para que os agentes implementadores realizem os objetivos, metas e procedimentos operacionais previstos.

1.3.1 Hipóteses específicas

O desempenho de cada etapa de implementação do PRONATEC\BF na instituição de ensino varia de acordo com a qualidade dos recursos humanos, materiais e institucionais do campi envolvido. Assim, a qualidade do processo de implementação depende:

- do grau de adesão dos agentes implementadores (diretores de campus, coordenadores, orientadores, supervisores de curso, professores, profissionais de apoio às atividades acadêmicas e administrativas);
- da qualidade da seleção de agentes implementadores (coordenadores, docentes, orientadores, supervisores de curso, professores, profissionais de apoio às atividades acadêmicas e administrativas);
- dos sistemas de divulgação e informação;
- da experiência prévia dos diferentes tipos de atores envolvidos;
- das condições materiais disponíveis (recursos financeiros, infraestrutura para realização dos cursos, material didático);
- dos sistemas de monitoramento e avaliação dos agentes implementadores;
- da qualidade das relações intergovernamentais estabelecidas entre a instituição de ensino e os parceiros demandantes.

2. REVISÃO DE LITERATURA

Esta pesquisa teve como objetivo avaliar a implementação do PRONATEC/BF buscando identificar de que forma certas variáveis favorecem ou não a implementação do programa. Para isto a seguir será feita uma abordagem sucinta de como a literatura se posiciona a respeito dos quatro temas que constituem o foco deste trabalho: a análise, a implementação e a avaliação de políticas públicas e programas sociais e a questão federativa e suas consequências na implementação de programas sociais. Esta revisão da literatura buscará principalmente situar a pesquisa dentro das diversas correntes teóricas que buscam compreender e avaliar a implementação de políticas públicas e programas sociais.

2.1 Políticas Públicas

Di Giovanni (2009) define política pública como forma de exercício de poder nas sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade, onde são definidas as situações consideradas problemáticas e a forma, os conteúdos e os meios de intervenção, sendo necessária para validação deste conceito a existência histórica de requisitos como capacidade mínima de planificação consolidada do Estado, estruturação republicana da ordem vigente e alguma capacidade coletiva de formulação de agendas públicas. Neste mesmo sentido Celina Souza (2006) define as políticas públicas como o campo do conhecimento que busca colocar o governo em ação, analisar esta ação e propor quando necessárias mudanças de rumo. As políticas públicas são decisões públicas orientadas a manter o equilíbrio social ou introduzir desequilíbrios destinados a modificar a realidade (SARAVIA, 2007).

Em relação à estrutura, Di Giovanni (2009) aponta que as políticas públicas são compostas pelas seguintes estruturas elementares: estrutura formal, composta de teoria, prática e resultados; estrutura substantiva, composta por atores, interesses e regras; estrutura material, que diz respeito às condições de viabilização da intervenção, e estrutura simbólica, que consiste nos graus de particularismo/universalismo e isolamento/integração das arenas políticas.

O surgimento da política pública como área do conhecimento ocorre, segundo Frey (1999) nos Estados Unidos da América nos anos cinquenta, sob o rótulo de *policy science*. A partir deste período as políticas públicas passaram a ser definidas como unidade de análise e passou-se a dar destaque aos atores estatais e não estatais envolvidos no processo (FARIA,

2003). Os estudos que ocorreram nos EUA antes dos anos sessenta foram caracterizados pelos ethos pragmático da cultura norte-americana em geral e de sua cultura política em particular e continuaram a ser direcionados após a Segunda Guerra Mundial para o objetivo de fornecer subsídios para o governo. A importância das políticas públicas e seu crescimento a partir da década de 60 são expressivos e garantiram que o campo ganhasse autonomia como disciplina da Ciência Política (DI GIOVANNI, 2009).

A expressão políticas públicas adquiriu importância no meio acadêmico, imprensa, agendas públicas, documentos públicos, organismos não governamentais, pronunciamentos políticos e pautas de movimentos sociais devido a fatores de natureza macro econômica, geopolítica, política, cultural e sociológica (DI GIOVANNI, 2009).

O fator de natureza macro econômica se refere à constatação que o livre jogo de mercado do Estado Moderno não tinha levado à paz e ao bem estar e era necessária a adoção de políticas keynesianas centradas na ideia do pleno emprego. O fator de natureza geopolítica refere-se à tensão geopolítica do pós segunda-guerra, que levou a um novo pacto nas relações entre capital e trabalho e à oferta de serviços na área social, estabelecendo a base para os modernos sistemas de proteção social. Já o fator de natureza política diz respeito às mudanças ocorridas no pós-guerra no qual foram ampliados os campos de representação política, produzindo uma nova concepção das sociedades sobre o estado e uma maior demanda da sociedade pelos seus serviços. E por fim o fator de natureza cultural e sociológica que se refere às transformações ocorridas nas sociedades após a Segunda Guerra Mundial. Nesse período a transformação demográfica, as transformações tecnológicas nos campos das comunicações e a redefinição e expansão dos sistemas educacionais foram responsáveis pelo aumento das expectativas dos grupos sociais que passaram a agir politicamente (DI GIOVANNI, 2009).

O reflexo destas mudanças sociais nas instituições públicas foi o estabelecimento de grandes sistemas de planejamento governamental, destinados a elaborar planos de desenvolvimento econômico e social. Posteriormente, com as transformações do cenário internacional e a necessidade de adoção de formas mais flexíveis de planejamento, as empresas adotaram o planejamento estratégico, ou seja, aquele que leva em consideração as variáveis externas à organização. O novo contexto exigia organizações capazes de modificar suas estratégias em face às rápidas mudanças. A reação das organizações estatais às novas circunstâncias foi mais lenta e teve como resultado uma deterioração da capacidade de

resposta aos anseios da população, que desejava maior participação nas decisões estatais. Assim, nos anos 80 a concepção de agilidade da atividade governamental fez com que a ideia de ação baseada no planejamento se deslocasse para a ideia de política pública (SARAVIA, 2007).

Souza (2006) ressalta que enquanto na tradição europeia as pesquisas se concentravam na análise sobre o Estado e suas instituições, nos EUA o foco eram as ações dos governos, partindo do pressuposto analítico que em democracias estáveis os atos dos governos são passíveis de serem formulados cientificamente e analisado por pesquisadores independentes. Assim, este campo do conhecimento foi fortemente marcado pelo progressivismo norte-americano, pelo reformismo republicano e pela tradição empírica anglo-saxônica nas ciências sociais (MELO, 1999).

É importante salientar que nos Estado Unidos da América, devido a uma particularidade linguística os termos *politics*, *policy* e *polity* têm diferentes significados. O primeiro diz respeito aos fenômenos de poder, como representação política, partidos e conflitos, enquanto o segundo está mais próximo ao campo da administração e refere-se a formas de ação relacionadas a condutas eletivas para solução de problemas, ao conteúdo concreto dos programas políticos e ao conteúdo material das decisões (DI GIOVANNI, 2009). Já o termo *polity* refere-se à ordem do sistema político, constituído pelo sistema jurídico e a estrutura institucional do sistema político administrativo (FREY, 1999).

A literatura aponta como fundadores da área de políticas públicas H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. O primeiro introduziu a expressão *policy analysis* nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e estabelecer diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo. O segundo é responsável pelo conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos. Para este autor a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas relacionados à informação incompleta ou imperfeita, auto-interesse entre outros fatores. Lindblom propôs a incorporação de outras variáveis além do racionalismo, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio (FREY, 1999).

A 'policy analysis' possui para Frey (1999) três categorias relevantes, quando se busca investigar a vida interna dos processos administrativos: a '*policy network*', '*policy arena*' e

'*policy cycle*'. A primeira se refere segundo Hecló (1978:102) "às interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*". Frey (1999) ressalta que nesta perspectiva as *issues networks* são importantes enquanto fatores de conflitos e coalizão da vida político-administrativa.

A *policy arena* foi um conceito introduzido por Lowi (1972) que se refere, segundo Frey (1999), ao processo de conflito e consenso dentro das diversas áreas políticas e considera que os custos e ganhos que as pessoas esperam das medidas políticas são decisivas para a construção do processo político. Assim, nesta perspectiva o grau de conflito ou consenso será diferente nas políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas.

A '*policy cycle*' consiste, segundo Frey (1999), na subdivisão do agir público em fases parciais do processo político-administrativo, no qual as várias fases correspondem a um elemento na do processo político administrativo. Este autor considera que a divisão de fases mais apropriada para o *policy cycle* são as seguintes: percepção e definição de problemas, agenda-setting, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e por fim a avaliação de políticas e eventual correção da ação.

A percepção e definição do problema se dá quando uma questão é percebida por um grupo social ou isolado como um programa político. O momento da agenda consiste na inclusão de determinado pleito ou necessidade social na agenda, que se caracteriza pelo processo no qual os fatos sociais adquirem status de problema público. O momento da elaboração consiste na identificação e delimitação do problema e a determinação das possíveis alternativas para sua solução, avaliação dos custos e estabelecimento de prioridades (FREY, 1999).

A formulação consiste, segundo Frey (1999) na seleção das alternativas consideradas mais convenientes, definindo seus objetivos e seu marco jurídico, administrativo e financeiro. A fase da implementação é aquela em que o aparelho administrativo, os recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos para executar uma política são organizados. A fase de execução é a etapa em que o conjunto de ações destinados a atingir o objetivo das políticas são executados. O acompanhamento é o processo no qual as atividades são supervisionadas e tem como objetivo fornecer informações necessárias para as eventuais correções para

consecução dos objetivos. E por fim a fase de avaliação é aquela na qual identificam-se os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados.

A implementação de políticas públicas no modelo do *'policy cycle'* parte do princípio de que a resolução de um problema social consiste em uma sequência de passos, que para Frey (1999) dificilmente são possíveis de serem seguidos, principalmente em programas mais complexos, baseados em interação permanente. O modelo do *policy cycle* é um 'tipo puro' idealizador do modelo político e não costuma se efetivar da maneira como previsto no modelo, tendo caráter de instrumento de análise do processo. Assim, o *policy cycle* é uma esquematização teórica, já que o processo do *policy cycle* nem sempre ocorre na sequência apresentada.

Cabe ressaltar que esta divisão da política pública em várias etapas é a forma mais usualmente utilizada pela literatura para analisar as políticas públicas e serve como quadro de referência para análise processual (FREY, 1999).

2.2. Análise de Políticas Públicas no Brasil

Segundo Souza (2006), nas últimas décadas houve um ressurgimento da importância do campo da política pública e das instituições, regras, e modelos que pautam sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Este ressurgimento, segundo a autora, é consequência da adoção de medidas restritivas de gastos pelo Estado, principalmente nos países em desenvolvimento, visando equilibrar receitas e despesas e restringir a intervenção do Estado nas políticas sociais.

Ao traçar o histórico dos estudos de políticas públicas no Brasil, Melo (1999) divide as contribuições da área em três subconjuntos. O primeiro subconjunto se aproxima mais da ciência política e tem como objeto o regime político e as instituições políticas. O segundo subconjunto engloba uma variedade de produções relacionadas ao padrão de intervenção do Estado e possui grande quantidade de trabalhos sobre o sistema brasileiro de proteção social, com enfoque no *welfare brasileiro*. Estes trabalhos têm caráter mais híbrido teoricamente e mantêm um diálogo com disciplinas consolidadas como a economia e a sociologia. Estão centrados em questões relativas à cidadania, participação política, processos decisórios e grupos de interesses. O terceiro subconjunto tem como base especialistas setoriais e engloba

estudos interdisciplinares de avaliação de programas governamentais e possuem, segundo o autor maior vinculação com especializações como a administração pública.

Melo (1999) aponta que a primeira geração de estudos estava amparada em uma base empírica rigorosa e introduziu uma agenda de debates em torno de temas como autoritarismo, clientelismo e o corporativismo. Estes trabalhos tinham o formato de estudos de *policy making* e focalizavam os padrões de intermediação de interesses e arranjos decisórios que caracterizavam estes regimes. Os primeiros trabalhos abordavam questões relativas à agenda do estado desenvolvimentista. As pesquisas na área foram aos poucos ganhando caráter mais empírico, que substituiu o cunho mais generalista, favorecendo a criação de uma literatura mais especializada por setores.

Em razão da transição democrática, ao longo dos anos 1980, houve uma diminuição da produção na área de análise de políticas públicas devido, dentre outros fatores, ao deslocamento da agenda pública para as questões relativas ao modelo brasileiro de desenvolvimento, cujo foco eram os impactos redistributivos da ação governamental. As pesquisas na área adquiriram caráter sistêmico e de produção de diagnósticos, voltando-se para o *modus operandi* do Estado. As principais questões desta nova agenda eram a descentralização, participação, transparência e redefinição do *mix* público privado nas políticas. O aspecto da eficácia do Estado passa a ter destaque nos anos 90 devido ao desencantamento em relação ao Estado e em relação à sua capacidade de intervenção social. Os estudos de políticas públicas nos anos 80 foram também fortemente influenciados pela difusão da reforma do Estado. A agenda passou a ter como foco questões de desenho institucional e a se concentrar na qualidade da intervenção pública na sociedade. Esta nova agenda cria segundo o autor um programa de pesquisa de caráter empírico sobre a eficiência de políticas e programas (MELO, 1999).

A importância da área de políticas públicas é destacada por Reis (2003), para quem as políticas públicas são objeto de estudo de grande relevância nas ciências sociais, visto que é possível constatar de forma clara e imediata como as análises interpelam situações concretas, servindo para legitimar ou deslegitimar escolhas políticas efetivas, configurando, pelo menos em tese, em uma área propositiva.

A literatura destaca o fato de que apesar da crescente importância dos estudos na área de políticas públicas, é possível verificar que alguns temas recebem mais atenção que outros.

Souza (2006) ressalta que temas como a participação da burocracia na implementação das políticas públicas e as consequências da implementação são frequentemente negligenciados. Ainda segundo esta autora os trabalhos sobre a implementação de políticas públicas são excessivamente focados nos fracassos e na concepção da formulação e implementação como processos racionais e lineares, sem vínculo com processos políticos. Para esta autora as análises na área foram e ainda são, em certa medida, pautadas por uma perspectiva gerencialista e pela concepção das políticas públicas como *outputs* do sistema político, concentradas nas demandas e articulações de interesse, com ênfase no processo de formação das políticas.

A literatura aponta também que alguns problemas em relação às pesquisas sobre políticas públicas no Brasil relacionadas à baixa capacidade de acumulação de conhecimento, devido à proliferação horizontal de estudos de caso e à ausência de uma agenda de pesquisa (MELO, 1999, SOUZA, 2006), narrativas pouco informadas por modelos ou tipologias de políticas públicas, excesso de leveza metodológica e falta de clareza em relação à perspectiva teórica em que está inserido os trabalhos, sendo necessária explicitação dos pressupostos teóricos que sustentam as análises (SOUZA, 2003).

Esta pesquisa pretende preencher esta lacuna ao dar destaque às concepções dos agentes implementadores sobre o PRONATEC/BF e seu processo de implementação. Ao avaliar a implementação do Programa esta pesquisa busca identificar também o nível de satisfação dos agentes implementadores acerca dos programas e seus subprocessos de implementação.

2.3 A Implementação

Considerando que esta pesquisa trata de uma avaliação da implementação de um programa social serão abordados a seguir as questões centrais apontadas pela literatura sobre esta temática.

Segundo Arretche, (2001) os programas de ação pública têm duas dimensões: objetivos e da metodologia pela qual se pretende que estes objetivos sejam alcançados. Estes objetivos e estratégias expressam conseqüentemente as decisões e preferências de uma autoridade central.

A implementação de um programa social é a fase na qual são desenvolvidas as atividades para que o programa alcance seus objetivos e pressupõe que uma autoridade central induza os agentes implementadores a atuarem para que estes objetivos se concretizem. Assim, dentro de uma visão clássica do *policy cycle* a implementação corresponde à execução de atividades que permitem que ações sejam implementadas com o intuito de atingir as metas definidas no momento da formulação (ARRETCHE, 2001).

Os estudos sobre implementação de políticas públicas cresceram inicialmente pautados na preocupação com a eficácia. Barrett (2004, tradução nossa) aponta o final da década de 1960 e início da 1970 como o período no qual surgem iniciativas para aumentar o conteúdo dos tomadores de decisões e assim aperfeiçoar o processo de tomada de decisões e coordenação das políticas públicas em busca de maior eficácia. Segundo Hill e Hupe (2002) a implementação de políticas públicas ganhou relevância em 1973 com a publicação por Pressman e Wildavsky do livro *Implementation*. Nesta obra os autores se concentram em analisar como o sucesso na implementação de uma política pública depende da ligação entre diferentes organizações e departamentos no nível local. Dessa forma, a conexão entre as diferentes partes envolvidas no processo de implementação deve ser estreita para que pequenos déficits de conexão não criem grandes falhas ou déficits de implementação. Assim, segundo Hill e Hupe (2002) a abordagem de Pressman e Wildavsky se concentra em identificar quais fatores dificultam o alcance dos objetivos previstos pelos formuladores.

Neste período a maioria dos estudos sobre políticas públicas tinha como foco as relações políticas existentes na formulação das políticas públicas, considerando a implementação como mera etapa administrativa e sequencial do processo. Nessa perspectiva a política pública formulada pelo topo é refinada e transformada em instruções operacionais para ser executada pela base da pirâmide. Posteriormente, a preocupação com a eficiência das políticas públicas trouxe à tona a questão da implementação e passou-se a buscar identificar fatores que levam àquilo que foi percebido como falhas na implementação. Esta concepção do processo de implementação é chamado pela literatura de *top-down* em oposição à concepção *bottom-up* (BARRETT, 2004). A literatura polariza os estudos de implementação de políticas públicas nessas duas abordagens que serão apresentadas a seguir.

Os estudos de Sabatier e Mazmanian são exemplos da abordagem *top-down* e refletem o pessimismo das conclusões da primeira geração de pesquisas sobre o processo de implementação. Esses autores sintetizam a longa lista de variáveis legais e políticas que

afetam os diferentes estágios do processo de implementação em seis condições necessárias para que a implementação de uma política pública seja bem sucedida: objetivos claros e consistentes; relação causal adequada; processo de implementação estruturado de forma a melhorar a compressão dos agentes implementadores e grupos de apoio; agentes implementadores comprometidos e habilidosos; apoio de grupos de interesse e mudanças das condições socioeconômicas que minam o suporte à teoria causal da política pública (SABATIER, 1986).

Segundo Matland (1995) os estudos desenvolvidos na abordagem top-down estavam focados em apontar as causas dos problemas e falhas ocorridas no processo de implementação e sugerir maneiras de atingir o objetivo da política pública por meio de estratégias para melhorar a comunicação, coordenação das partes envolvidas, gerenciamento de recursos e controle dos agentes implementadores. Os teóricos da perspectiva *top-down* se empenharam em prescrever conselhos que deveriam ser seguidos pelos formuladores das políticas. Estas prescrições consistem na elaboração de objetivos claros e consistentes no momento da formulação da política pública, redução da quantidade de atores participantes do processo, limitação de mudanças necessárias e atribuição da responsabilidade e o estabelecimento de agência que compreenda os objetivos da política pública.

Os modelos *top-down* se preocupam com os mecanismos necessários para que as ações dos agentes implementadores coincidam com os objetivos estabelecidos pelos formuladores das políticas. Neste modelo os agentes locais são vistos como impedimento para o sucesso da implementação da política pública e seu comportamento deve ser controlado (MATLAND, 1995).

Assim, o modelo *top-down* é reflexo de uma visão tradicional de estruturar e organizar o setor público, na qual a política e a administração estão separados e a coordenação está baseada na hierarquia (BARRETT, 2004). Esta concepção se ampara em uma visão idealizada da burocracia pública que corresponde ao ideal weberiano, no qual as informações são perfeitas, os recursos são ilimitados, a coordenação é perfeita e uniforme, existem linhas únicas de comando e autoridade e o consenso em relação ao programa ou política é absoluto (SILVA; MELO, 2000).

Em resumo, a abordagem *top-down* enfatiza o processo de formulação como uma etapa não problemática, na qual se assume que o diagnóstico que ampara a formulação de

políticas está correto, que o formulador dispõe de um modelo causal válido e que todas as informações necessárias ao desenho das propostas programáticas estão disponíveis aos formuladores. Esta perspectiva de análise entende a implementação como "um jogo de uma só rodada" na qual as ações governamentais são implementadas de cima para baixo, sem considerar os efeitos retroalimentadores sobre a formulação da política. A administração pública é vista como um mecanismo operativo perfeito no qual é possível assegurar que a implementação de uma política social acontecerá exatamente igual ao proposto na fase de formulação (SILVA; MELO, 2000).

No final dos anos 1970 e início dos anos 1980, a abordagem *bottom-up* surge como uma resposta a fatores que eram vistos como fraquezas dos modelos *top-down*. Os modelos *bottom-up* passam a dar ênfase à multiplicidade de atores que interagem no nível operacional das políticas públicas. Para os autores da abordagem *bottom-up*, a principal falha da perspectiva *top-down* é a tendência a considerar os formuladores das políticas como atores principais do processo e negligenciar aqueles que são responsáveis pela implementação (SABATIER, 1986).

Os “*bottom-upers*” consideram a implementação como parte do processo político das políticas públicas, que envolve negociação e barganha entre aqueles que desejam ver a política pública acontecer e aqueles cujas ações farão com que a política pública de fato aconteça. Assim o processo político de mediação, modificação e negociação que ocorre na fase de formulação continua acontecendo entre aqueles responsáveis pela implementação que, em certos momentos, agem para proteger ou impor seus próprios valores e interesses. A abordagem do processo de implementação numa perspectiva de negociação foca nas estruturas de interesses e relacionamento entre os atores e as agências e na natureza desta interação. (BARRETT, 2004).

Para Hill e Hupe (2002), a abordagem *bottom-up* teve como obra fundamental os estudos de Michael Lipsky, cujo foco é demonstrar a dificuldade em se controlar as atividades dos burocratas da linha de frente. Lipsky (1980), define os burocratas da linha de frente como empregados do governo que interagem constantemente com os cidadãos e que possuem significativa independência para tomar decisões. A experiência de trabalho destes burocratas são afetadas, segundo o autor, pelos seguintes fatores: relativa inviabilidade de recursos pessoais e organizacionais, existência de ameaças físicas ou psicológicas e as expectativas ambíguas, contraditórias e muitas vezes impossíveis de serem realizadas.

Para Lipsky (1980) a implementação de uma política pública é fortemente influenciada pela atuação dos burocratas da linha de frente, cujas decisões, apesar da pressão exercida pela burocracia, possuem forte caráter discricionário e causam considerável impacto na vida dos cidadãos. Desta forma, quando confrontados com problemas complexos e ambientes incertos desenvolvem rotinas, mecanismos e estratégias para lidar com os problemas burocráticos. O autor considera que estas rotinas e mecanismos acabam por fim transformando a política.

Na perspectiva *bottom-up* as estratégias e contato dos atores envolvidos no processo de implementação são importantes para que todo o processo seja compreendido. Esta abordagem foca nos grupos e prestadores do serviço e considera que a política é realmente feita no nível local. Os teóricos desta abordagem se concentram em descrever os fatores que dificultam ou impossibilitam que os objetivos de uma dada política pública sejam atingidos, em oposição à perspectiva *top-down* cujo foco é mais prescritivo (MATLAND, 1995).

A avaliação realizada neste trabalho adota a perspectiva *bottom-up*, partindo do pressuposto que para analisar a implementação do PRONATEC/BF é necessário compreender de que forma a interação a nível local impacta a implementação da política pública. Desta forma foi adotada como metodologia a entrevista dos agentes implementadores locais do IFTM – Campus Uberlândia e Uberlândia Centro, buscando descrever e compreender de que forma as variáveis locais facilitam ou dificultam a implementação do programa.

A literatura apresenta abordagens alternativas que rejeitam a dicotomia *bottom-up* / *top-down*. Alguns pesquisadores propõem que estas duas perspectivas podem ser combinadas dentro de um mesmo modelo enquanto outros pesquisam condições em que um modelo seria mais apropriado que outro (MATLAND, 1995, tradução nossa).

Hill e Hupe (2002) apontam as contribuições de Richard Elmore como fundamentais para o desenvolvimento de uma perspectiva que busca combinar as abordagens *bottom-up* e *top-down*. Elmore (1979) desenvolveu estudos que utilizavam diferentes modelos teóricos para explicar de forma satisfatória o que acontece na implementação de uma política pública. Este autor analisa a implementação como um sistema de gerenciamento, como processo burocrático, como desenvolvimento organizacional e como conflito e barganha.

Os dois modelos analíticos propostos por Elmore (1979) são o *backward mapping* e o *forward mapping*. Para o autor ambos oferecem resultados diferentes para o mesmo problema. O primeiro destaca os fatores que centralizam o controle e é facilmente manipulado pelos formuladores da política. Enquanto o segundo, *forward mapping*, foca a dispersão de controle e em fatores que os formuladores da política podem influenciar apenas indiretamente.

A abordagem *backward* de Elmore (1979) pressupõe que a implementação se define no local onde as ações administrativas interceptam as escolhas privadas e não no topo da pirâmide. Nesta perspectiva, o sucesso da implementação está condicionado pela capacidade dos atores dos diversos níveis do processo de implementação de influenciar os atores de outros níveis. Para Elmore, nas políticas centralizadas, caracterizadas por estruturas formais, relações de autoridade e controle administrativo é necessária a utilização da abordagem *forward*. Enquanto em políticas descentralizadas e com controles dispersos é necessária a abordagem *backward*.

Para Matland (1995), já há uma quantidade grande e suficiente de variáveis e diferentes abordagens para analisar a implementação de políticas públicas sendo necessário agora estruturá-las e explorar a relação teórica existente entre elas. Para este autor os teóricos devem especificar em que condições e por quais razões estas variáveis são importantes. Com o intuito de superar a dicotomia *top-down* e *bottom-up*, Matland propõe um modelo que considere no momento da análise tanto o ponto de vista dos formuladores e agentes dos níveis centrais de decisão, quanto dos grupos alvo da política ou programa e dos implementadores locais.

Matland (1995) desenvolve um modelo baseado no nível de ambiguidade e conflito de uma política. O autor aponta que uma política é conflituosa quando mais de uma organização considera esta política como relevante ou ocorre divergências dentro da mesma organização. Alguns conflitos são manipuláveis e outros são difíceis de serem manipulados e o conflito torna-se inevitável. Já a ambiguidade na implementação de uma política pública pode acontecer pela ambiguidade de objetivos ou ambiguidade de meios. Considerando as variáveis ambiguidade e conflito Matland (1995, tradução nossa) propõe quatro tipos de implementação: *administrative implementation*, *political implementation*, *experimental implementation* e *symbolic implementation*.

A *administrative implementation* é caracterizada pelo baixo nível de ambiguidade e conflitos políticos. Neste tipo de implementação os objetivos estão postos e o meio de alcançar estes objetivos são claros, fazendo com que a implementação seja pautada por questões técnicas de cumprimento e acompanhamento. O *political implementation* é caracterizado por baixa ambiguidade e alto conflito. Os atores possuem clareza dos objetivos, porém os objetivos dos atores são incompatíveis e a implementação depende da força de imposição de um dos atores ou da capacidade de barganhar dos envolvidos. A *experimental implementation* é caracterizada por um alto nível de ambiguidade e baixo conflito. Neste tipo de implementação o contexto no qual a implementação está inserido determina o processo e os resultados dependem da combinação de problemas, soluções e escolhas. Já a *symbolic implementation* é caracterizada pelo alto nível de ambiguidade e de conflito. Neste tipo de implementação o resultado será determinado pela coalização de atores locais que controlam os recursos disponíveis (MATLAND, 1995).

A literatura sobre implementação de políticas públicas passou a ser influenciada a partir do final da década de 1990 pelas ideias da nova economia sociológica e pela ideia dos mercados relacionados. Neste período, a linguagem e as ideias gerenciais substituíram o discurso da administração pública e passou-se a acreditar que as reformas no serviço público associadas à chamada Nova Administração Pública seriam a chave para solucionar as falhas de implementação, que incluíam a falta de objetivos claros, poucos recursos disponíveis e incapacidade de controle das agências implementadoras. A perspectiva gerencialista se preocupa pouco em fazer acordos ou fazer compromissos. Desta forma a hegemonia cultural do gerencialismo resultou na supressão das opiniões contrárias, já que ficou difícil discordar do gerencialismo sem parecer ser contra a melhora da performance e da eficácia (BARRETT, 2004).

Esta pesquisa está amparada na concepção de que a implementação como etapa linear e objetiva de um processo não condiz com a realidade. Compreende a implementação como um jogo no qual os papéis são negociados, os graus de adesão ao programa variam e os recursos são objetos de barganha. Nesta perspectiva o ambiente no qual os formuladores de políticas operam é repleto de incertezas em diferentes níveis: incertezas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm; impossibilidade de controlar ou prever as contingências que irão afetar a política no futuro e a impossibilidade de delimitar todos os cursos de ações e decisões que os agentes implementadores irão tomar. Assim, a impossibilidade de delimitar todas as

ações faz com que seja criado um espaço para o conhecimento discricionário dos agentes implementadores (SILVA; MELO, 2000).

Segundo Arretche (2001), supor que uma política pública será implementada inteiramente como prevista por seus formuladores incorrerá sempre em uma avaliação negativa desta política, visto que é grande a distância entre os objetivos previstos no programa pelos formuladores e a forma como estas concepções se transformam em intervenções e atingem a gama diversa de seus beneficiários e provedores. Esta distância algumas vezes está diretamente ligada às decisões tomadas por uma cadeia de implementadores dentro do contexto institucional, político e econômico em que se encontram. A impossibilidade de delimitar todas as ações da implementação de um programa e o fato de que na maioria dos casos quem formula a política não é quem a executa resulta na modificação da política tal qual formulada pelos implementadores. Assim, apesar da importância da concepção original da política desenhada no momento da formulação, a implementação efetiva é sempre realizada com base nas referências dos implementadores, visto que estes têm razoável margem da autonomia para determinar como o serviço chegará ao beneficiário.

Neste mesmo sentido, Barrett (2004) compreende que para entender a relação política-ação existente no processo de implementação de uma política pública é necessário abandonar a concepção do processo como algo normativo administrativo e gerencial e buscar a conceptualização que demonstre a evidência empírica da complexidade e dinâmica das interações entre indivíduos e grupos que buscam colocar em prática as políticas, já que na prática real da administração pública a implementação ocorre em um ambiente em mutação com situações alheias à vontade dos agentes implementadores.

Em uma perspectiva realista e positiva é necessário considerar a dimensão política do processo de implementação, já que a estratégia tecnocrática de se insular a política pública do jogo político é irrealista por não considerar que toda intervenção governamental por meio de programas e projetos é política, visto que distribui custos e benefícios, utiliza recursos coletivos e é formulada por autoridades públicas (SILVA; MELO, 2000).

2.4 Avaliação de Políticas Públicas

A seguir será apresentada uma breve revisão da literatura sobre avaliação de políticas públicas e programas sociais, tendo como foco a evolução das políticas de avaliação, as modalidades, tipos e metodologias de avaliação.

Segundo Faria (2005), a avaliação de políticas e programas públicos se difundiu nos Estados Unidos da América na década de 1960. Albaek (1998) aponta que neste período de massificação das avaliações, a pesquisa avaliativa era utilizada como ferramenta de planejamento destinada aos formuladores de políticas e aos gerentes de alto escalão. Este período foi caracterizado por expansão dos gastos públicos nos EUA, escasso conhecimento sobre a ação governamental e busca de um maior controle dos burocratas/implementadores. Neste contexto a avaliação foi institucionalizada a partir de um desenho top-down, buscando superar o déficit de compreensão acerca desses processos e garantir a racionalidade dos processos decisórios e a legitimação das políticas e programas.

No Brasil a incorporação da avaliação de políticas e programas sociais à agenda iniciou-se nos anos 80, devido a fatores como consolidação democrática, ajuste econômico e maiores exigência impostas pelos órgãos financiadores. Segundo Figueiredo e Figueiredo (1986) este processo se deu de forma desigual entre os diferentes tipos de política social. A institucionalização da avaliação na América Latina ocorreu apenas na década de 1990, sendo utilizada como instrumento para o sucesso da reforma do Estado, visto que a medição e a avaliação do desempenho do governo e das políticas públicas tornou-se parte da agenda de reformas dos anos de 1980 e 1990 (FARIA, 2005).

É importante salientar que a reforma do Estado teve como principais características a contenção dos gastos públicos; busca da melhoria de eficiência e de produtividade; ampliação da flexibilidade gerencial e da capacidade de resposta do governo, maximização da transparência e responsabilização dos gestores. Neste contexto a avaliação tornou-se uma forma de legitimar o processo de reforma e aumentar a transparência na gestão pública e a satisfação do usuário do serviço público (FARIA, 2005).

A avaliação de um programa social se apoia em um conjunto de decisões tomadas pelo avaliador no início e ao longo do trabalho, que definirão os objetivos, a natureza, e o tipo de

avaliação e as decisões metodológicas, ou seja, a estratégia de avaliação que será utilizada (DRAIBE, 2001).

A avaliação de políticas públicas costuma ser diferenciada em três modalidades pela literatura: efetividade, eficácia e eficiência. A efetividade diz respeito à relação entre a implementação de determinado programa e seus impactos e/ou resultados, em outras palavras, o sucesso ou fracasso do programa em modificar as condições sociais prévias da população alvo daquela política. A avaliação de eficácia estabelece relação entre os objetivos e instrumentos de um programa e seus resultados efetivos. De forma simplificada nesta avaliação o avaliador verifica se as metas anunciadas por um programa foram de fato alcançadas. Este tipo de avaliação pode ser dificultada pela obtenção de informações confiáveis, exigindo que sejam feitas pesquisas de campo e que o processo de implementação da política pública seja reconstruído. Por fim, a avaliação de eficiência estabelece a relação entre o esforço empregado em uma política e os resultados alcançados (ARRETCHE, 1998).

Já, segundo Draibe (2001) as avaliações podem ser divididas em dois tipos: *ex ante*, ou diagnóstica, que precede o início do programa, geralmente durante as fases de preparação e formulação, e tem o objetivo de apoiar as decisões finais da formulação de um programa e produzir parâmetros e indicadores que se incorporem ao projeto no intuito de melhorar seu desenho e estratégia metodológica de implementação. E a *ex post* que é realizada concomitantemente ou após a realização do programa e tem como objetivo verificar os graus de eficiência e eficácia com que o programa está atendendo seus objetivos e avaliar os resultados impactos e efeitos do programa.

Quanto à sua natureza, as avaliações podem ser diferenciadas em avaliação de resultados e avaliação de processo. A avaliação de resultado busca saber se e em que medida os resultados propostos na formulação foram cumpridos. Já a avaliação de processo foca as características organizacionais e de desenvolvimento do programa e tem como objetivo principal identificar os fatores que ao longo da implementação facilitam ou impedem que um programa atinja o resultado almejado (DRAIBE, 2001).

As pesquisas voltadas para a análise do processo de formulação das políticas públicas têm mais prestígio no meio acadêmico do que aquelas voltadas para a compreensão dos processos operados para as políticas alcançarem os resultados desejados. Isto se deve ao fato de ainda existir a crença de que as decisões tomadas pelos formuladores automaticamente

trazem mudanças e que a implementação é algo a ser realizado depois apenas por acréscimo. A autora cita como exemplo as pesquisas em políticas educacionais que eram e ainda são em certa medida distantes das escolas e restritas a avaliações de diagnóstico e raramente abordam o processo de implementação. Estas pesquisas não atingiam os níveis mais baixos de hierarquia, restringindo-se aos mais altos escalões (RUA, 2010).

No que se refere avaliação de implementação é importante ressaltar que ao avaliar um programa social devem se considerados os objetivos e a estratégia de implementação estabelecida pelo formulador do programa, visto que a adoção de objetivos e metodologias diferentes levará sempre a uma avaliação negativa. Isto significa que o programa não será sempre implementado de acordo com o desenho proposto pelos formuladores. Pelo contrário, na maioria das vezes existe uma distância considerável entre o desenho do programa tal como concebido por seus formuladores e como estes programas são transformados em intervenção pública (ARRETCHÉ, 1998).

Desta forma Arretche (1998) propõe que uma metodologia de avaliação adequada não deve concentrar-se no sucesso ou fracasso do programa, visto que são as decisões dos próprios agentes implementadores os responsáveis pela distância entre o programa como foi previsto pelos formuladores e sua implementação efetiva. Segundo a autora, a avaliação adequada deve investigar os pontos de estrangulamento alheios à vontade dos implementadores. Nesta mesma direção Silva e Melo (2000) apontam que a noção da avaliação como instrumento de correção de rota deve ser substituída pela noção de avaliação como aprendizado.

É neste ponto que esta pesquisa se posiciona, a avaliação do Pronatec aqui proposta e efetuada não se trata de um indicativo de sucesso ou fracasso deste programa, mas de um instrumento para identificar quais variáveis aproximam e distanciam a proposta elaborada pelo governo federal, daquilo que foi de fato implementado no IFTM entre 2012 e 2014. Identificar em que momento as variáveis externas e internas dificultam ou facilitam que os agentes implementadores implantem o programa de acordo com o desenho proposto pelo Ministério da Educação.

Arretche (1998) pontua que alguns aspectos devem ser observados ao avaliar um programa social. Em primeiro lugar deve ser investigado se de fato os implementadores conhecem o programa, já que caso eles não conheçam a tendência é que optem por seguir uma

referência para a implementação do programa diferente da proposta na formulação. O segundo ponto é se os agentes implementadores aceitam os objetivos e regras do programa, pois caso discordem existe a possibilidade de optarem por suas próprias prioridades. E por último deverão ser observadas as condições institucionais para a implementação de um programa social, já que fatores como a capacidade fiscal e administrativa da instituição implementadora, assim como lealdades de ordem política, podem impedir ou prejudicar a implementação.

Ao avaliar a implementação de políticas públicas ou programas sociais é necessário, pois, considerar que a implementação ocorre na prática em um ambiente em constante modificação. A implementação no contexto real pode ser alterada por mudanças na economia e consequente alteração nos recursos disponíveis, dificultando que as metas previstas sejam atingidas. Pode ser alterada também por objetivos conflitantes, escândalos de natureza política ou alguma variável econômica (ARRETCHE, 1998).

2.5 O Federalismo e as Políticas Públicas no Brasil

Considerando que o PRONATEC/BF consiste em um programa que articula as esferas federal, estadual e municipal, será abordada a seguir, no que diz respeito à questão federativa, os mecanismos de indução e coordenação de políticas públicas e programas sociais intergovernamentais no Brasil, assim como a questão da descentralização.

A questão do federalismo e seu desenvolvimento são importantes neste trabalho principalmente pelo fato da implementação do PRONATEC/BF acontecer de forma descentralizada em todo o Brasil. A descentralização político-administrativa de políticas públicas no Brasil é um dos aspectos do federalismo e compreendê-lo é importante para a análise da implementação do programa a nível local.

Abrucio e Franzese (2009) citam Ljiphart (1999), para quem os estados federativos consistem em uma forma de governo nos quais diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território, sendo os governos locais e centrais soberanos e independentes entre si. O sistema federalista pressupõe um discurso e uma prática defensora da unidade federativa, resguardando a autonomia local, porém buscando a manutenção da integridade territorial. O que distingue a federação é a existência de direitos originários pertencentes aos pactuantes subnacionais, que podem ser estados, províncias cantões ou

municípios, como no caso do Brasil. Estes direitos não podem ser arbitrariamente retirados pela União e são garantidos pela Constituição escrita.

Portanto, os Estados federativos se distinguem dos Estados unitários na forma de distribuição da autoridade política. Enquanto nos estados federativos cada governo está resguardado pelo princípio da soberania, ou seja, são atores políticos autônomos com capacidade para implementar suas próprias políticas, no modelo unitário apenas o governo central tem autoridade política própria derivada do voto popular e a autoridade política, fiscal e militar está concentrada no governo central (ARRETCHE, 2002).

O federalismo surge nos Estados Unidos em 1787, quando as treze colônias abrem mão de parte da sua independência para que a União seja criada. Os estados da federação mantiveram parte considerável de sua autonomia e estabeleceram relações de interdependência - e não de simples hierarquia - entre si e o Governo Federal (ABRÚCIO; FRAZESE, 2007). No Brasil a forma federativa da divisão do território foi adotada em 1889 e detalhada na Constituição de 1891. Entretanto, ao longo de décadas o país conviveu com diferentes arranjos federativos e alternou entre períodos de autoritarismo e de democracia. Ao contrário dos Estados Unidos, no Brasil a estrutura Federativa não foi resultado de um pacto entre estruturas autônomas, mas da descentralização do poder do centro para os estados, visto que nas primeiras décadas de existência do país ele fora regido por um império centralizado (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

A Revolução de 1930 conduziu Getúlio Vargas ao poder e de início a um período de forte centralização do poder no Executivo Federal e de intervenção do Estado nos domínios econômico e social, culminando na constituição do modelo nacional-desenvolvimentista. O golpe de 1937 trouxe o Estado Novo e intensificou a centralização de poder. A partir desta data o federalismo foi abolido e os estados passaram a ser governados por interventores nomeados pelo presidente da República e subordinados ao governo federal (ABRÚCIO; FRAZESE, 2007).

A redemocratização ocorrida a partir de 1946 traz o federalismo de volta como fundamento político-territorial do país. Neste novo contexto houve uma preocupação com a distribuição horizontal de recursos por meio do envio de recursos a regiões menos desenvolvidas e recuperação do poder das elites regionais, fortalecendo os governadores de estado. O período entre 1945 e 1964 foi caracterizado pela radicalização política em meio ao

cenário da Guerra Fria que culminou no golpe de Estado, instalando um regime político militar que durou vinte anos e adotou uma forma de organização político territorial que aumentava o controle administrativo da União sobre os governos subnacionais, reduzindo a autonomia local (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007).

A redemocratização a partir de 1984 envolveu a mobilização e articulação de governos junto à sociedade e aos dissidentes do regime. A reforma das instituições políticas na década de 1980, particularmente o retorno das eleições diretas e a Constituição Federal de 1988 acrescidos do programa de descentralização implementado nas décadas de 1990 consolidaram o federalismo e a descentralização no Brasil. O processo de descentralização pós-desenvolvimentista caracterizou-se pelo aumento de repasse de recursos financeiros aos governos subnacionais, assim como pela transferência de parte da responsabilidade pela formulação de políticas públicas aos municípios (ARRETICHE, 2002).

A compreensão do impacto do federalismo nas políticas públicas faz necessária a abordagem das diferenças entre o federalismo competitivo e o colaborativo. O federalismo competitivo é caracterizado por uma distribuição de competência entre os níveis de governo, baseada na divisão de responsabilidades por área de política pública, de forma que a autonomia das unidades federativas seja respeitada e a competição entre elas seja favorecida. Um dos pontos fracos deste modelo é que esta estratégia pode levar a uma estratégia governamental dos estados de menos investimento nas áreas sociais para que novos beneficiários não sejam atraídos. Este tipo de federalismo também pode ocasionar embates entre diferentes níveis de governo, devido a conflitos entre programas, elevação dos custos da implementação, o que torna o problema da coordenação de objetivos ainda mais complicado (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

O padrão cooperativo consiste no incentivo para que os atores territoriais colaborem, dividindo o poder e organizando tarefas para serem executadas em conjunto. O Brasil se aproxima do modelo cooperativo, principalmente em virtude do artigo 23 da Constituição Federal, que aponta as áreas de políticas comuns a municípios, estados e União. Entretanto, a ausência de lei que fixe as normas de cooperação entre as unidades federativas dificulta esta coordenação (FRANZESE; ABRUCIO, 2009).

Em relação à implementação de políticas públicas Arretche (2004) aponta que em Estados federativos a implementação de reformas de âmbito nacional tenderia a ser mais

difícil do que em estados unitários, já que os governos locais têm incentivos e recursos para implementar as suas políticas públicas independentemente do governo federal, por meio do veto às iniciativas de políticas que são contrárias aos seus interesses ou por simplesmente não aderir à implementação de programas do governo federal.

A Constituição de 1988 definiu a maior parte das políticas sociais brasileiras como de competência concorrente entre as unidades da federação, o que significa que qualquer ente da federação está autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Este modelo traz segundo, Arretche, (2004) efeitos notados pela literatura sobre federalismo, como: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais, e que são na verdade efeitos dos limites enfrentados pela coordenação intergovernamental. Já Almeida (2000), propõe que não existe nada de errado como modelo federativo brasileiro e que a superposição de competências e atribuições não é uma distorção e sim uma característica do modelo federativo brasileiro. A autora acredita que o modelo cooperativo assegura a flexibilidade dos arranjos intergovernamentais entre os municípios brasileiros.

A previsão constitucional de que os três níveis de governo são responsáveis pela provisão da maioria dos serviços públicos aponta para uma preferência dos constituintes por um federalismo cooperativo. Entretanto, na prática este intuito é ofuscado, em primeiro lugar, pelas diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementar políticas públicas, dadas as desigualdades financeiras, e em segundo lugar, pela ausência de mecanismos constitucionais e institucionais de coordenação e que estimulem a cooperação (SOUZA, 2005)

Segundo Souza (2005) a escassez de mecanismos de coordenação e cooperação intergovernamental no Brasil, coibi a criação de canais de negociação que possibilitem a diminuição da competição entre os entes federados.

A Coordenação Federativa de Políticas Sociais no Brasil

A formulação e implementação de políticas sociais que envolvam diferentes níveis de governo se mostra um desafio à questão da coordenação federativa, pois a interdependência federativa não pode ser alcançada por ação impositiva do governo federal central, já que uma

federação supõe uma estrutura mais matricial, amparada pela soberania compartilhada (ABRUCIO, 2005).

Segundo Abrucio (2005), a coordenação federativa são as "formas de integração, compartilhamento e decisão conjunta presentes na federação". O autor considera que para compreender a coordenação de políticas públicas em sistemas federativos é necessário compreender o arranjo institucional na qual a política se insere e a dinâmica das relações entre os atores responsáveis pela implementação.

As relações governamentais no Brasil são caracterizadas por Almeida (2005) como federalistas centralizadas, o que significa dizer que os governos estaduais e municipais atuam como agentes administrativos do governo federal, que está profundamente envolvido com os assuntos das unidades subnacionais.

As experiências de relações intergovernamentais no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988 trazem algumas reflexões interessantes acerca da coordenação intergovernamental. Para Arretche (2002), no início dos anos 90 a distribuição federativa dos encargos na área social era consequência "menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente estes serviços estiveram organizados em cada política particular".

O Governo Fernando Henrique Cardoso alterou a distribuição de competências entre municípios, estados e governo federal para a provisão de serviços sociais. A política social de habitação deixou de ser predominantemente produzida por intermédio de companhias municipais de habitação e passou a operar segundo linhas de crédito a o mutuário final. Abriu-se uma onda de privatizações das companhias estaduais de saneamento. Em conjunto, essas mudanças apontam para a desestatização dos serviços habitacionais e de saneamento. No campo da saúde a totalidade dos serviços de atenção básica foi transferida para os municípios, assim como ocorreu uma significativa municipalização da oferta de matrículas no ensino fundamental. Em conjunto, essas mudanças implicam expressiva transferência de funções de gestão para os municípios (ARRETCHE, 1999).

Segundo Abrucio (2005) o Plano Real fortaleceu o governo federal e enfraqueceu os governos estaduais, mudando a dinâmica intergovernamental. O sucesso do Plano Real teve impacto positivo sobre a descentralização, já que a redução da inflação favoreceu a condução do processo descentralizador e deu os instrumentos de que a União precisava para barganhar a

passagem de encargos e funções de uma forma mais racional e programada para os governos federais.

Ainda segundo Abrucio (2005), no governo do presidente Fernando Henrique Cardoso tiveram destaque sete mecanismos gerais para modificar e coordenar as relações intergovernamentais e o processo de descentralização. O primeiro foi o fato de o Brasil ter iniciado o processo descentralizador antes de estabilizar a economia. Após a redução da inflação, o impacto positivo causado pela regularização dos repasses de recursos permitiu a reabertura de uma nova rodada de negociação para repactuar a descentralização em diversas políticas públicas.

O segundo fator destacado por Abrucio (2005) foi a associação entre descentralização e os objetivos de reformulação do Estado. O governo federal reduziu todos os focos de criação de déficit público nos governos subnacionais. Ocorreu um esforço no sentido de atingir a meta fiscal com a modernização da estrutura fazendária em vários estados e com a aprovação de Lei de Responsabilidade Fiscal.

O terceiro mecanismo foi o repasse de recursos condicionado à participação e à fiscalização da sociedade local, assim as transferências somente seriam recebidas se existissem os Conselhos da área em questão. O quarto mecanismo utilizado nos anos FHC foi a criação de formas de coordenação nacional das políticas sociais, com base na indução dos governos subnacionais de assumirem encargos, mediante distribuição de verbas, cumprimento de metas e medidas de punição. O quinto mecanismo de coordenação federativa foi a adoção de políticas de distribuição de renda, partindo do pressuposto de que o problema redistributivo não se resolveria apenas com os governos locais. O sexto elemento foi a aprovação de uma variedade de leis e emendas institucionalizando as mudanças feitas na federação. E por fim, o sétimo elemento estabeleceu instrumentos de avaliação das políticas realizadas no nível descentralizado, especialmente na área educacional (ABRUCIO, 2005).

O programa Bolsa Família se caracteriza como outro caso interessante de coordenação intergovernamental. O principal desafio do programa segundo Mesquita (2006) consiste em fazer com que os governos locais efetivamente participem do programa, já que recai sobre estes na maior parte das vezes o ônus financeiro, ao passo que, os ganhos políticos são praticamente nulos, uma vez que o benefício está associado ao governo federal.

Neste caso, Abrucio (2005) destaca que a pressão para que o programa seja adotado pelo nível de governo vem da própria população beneficiária dos programas, deixando a União em uma situação confortável, visto que não precisa negociar apoio nem estabelecer consensos.

O programa Bolsa Família utilizou três estratégias para evitar competições e desmobilização dos municípios. A primeira foi a possibilidade de integração do programa com programas de transferência de renda locais. A segunda foi o processo de adesão formal dos municípios ao programa e a terceira consiste no apoio financeiro dado à gestão local, que com a adesão ao programa se comprometia a realizar as ações ali propostas e em troca recebia do governo federal sistemas de gestão e recursos no valor de R\$ 6,00 por cadastro atualizado (MESQUITA, 2006).

A coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família trouxe inovações importantes para a implementação de políticas sociais, como a flexibilidade para o estabelecimento de parcerias o processo de adesão e o repasse de recursos financeiros por meio de desempenho da qualidade da gestão e a mobilização popular em torno do programa (MESQUITA, 2006).

O PRONATEC/BF utilizou mecanismo semelhante em sua implementação, que foi realizada por meio de parcerias com os estados e municípios e contou com ampla mobilização popular, sendo amplamente divulgado pelo governo federal nos meios de comunicação.

Segundo Almeida (2005) o modelo atual é mais descentralizado do que no período autoritário, mas ainda conserva a ideia de que é no centro do sistema político que se pode decidir com nitidez as soluções mais adequadas para os problemas da agenda pública. Assim, pela análise da questão federativa na implementação do Pronatec/BF buscaremos analisar de que forma se dá o embate centralização/descentralização na implementação do programa. A partir da análise do processo de implementação do programa analisaremos como este processo é condicionado pelo modelo federativo brasileiro.

2.6 O histórico da Educação Profissional no Brasil

O PRONATEC faz parte da longa e polêmica trajetória da Educação Profissional no Brasil. Segundo Cunha (2000) no Brasil colonial o artesanato e a manufatura eram desenvolvidos pelos escravos, estando os homens livre afastados destas atividades. Este

afastamento consistia em uma forma de reafirmar o status e posição social, renegando assim estas atividades manuais ao trabalhador escravo. Neste contexto algumas atividades manuais eram destinadas aos escravos e outras consideradas mais “limpas” eram protegidas por normas das corporações de ofício e destinada aos brancos livres, dentro de uma lógica de “branqueamento” destas atividades. O autor ressalta que “ocorria uma tentativa de branqueamento contra o denegrimento de alguma atividade, como reflexo do desprezo pelo trabalho exercido pelos escravos”.

Dentro desta perspectiva negativa do trabalho manual existiam poucas pessoas disposta a realizá-lo, tendo como consequência o encaminhamento compulsório para estas atividades de homens livres, em sua maioria, jovens, crianças e órfãos que não tinham condições políticas e sociais de opor resistência. No inicio do século XIX órfãos e desvalidos da sorte eram frequentemente encaminhados para os arsenais da Marinha ou para locais como o Colégio das Fábricas, criado para abrigar órfãos. Outras instituições criadas no século XIX com esta finalidade foram a Casa de Educandos Artífices, baseados no modelo de aprendizagem de ofícios do âmbito militar e o Asilo dos Meninos Desvalidos, que recebia crianças entre 6 e 12 anos (em situação de pobreza e mendicância) para aprendizagem de ofícios (CUNHA, 2000).

Neste contexto surgiu também no Rio de Janeiro, em 1858 a sociedade Propagadora de Belas-Artes com a finalidade de propiciar o estudo das belas artes e sua aplicação aos ofícios industriais. Desta forma Cunha pontua que do Império à Republica o ensino de ofícios estava permeado pelo postulado positivista e foi legitimado pela seguinte ideologia:

- a) imprimir a motivação para o trabalho; b) evitar o desenvolvimento de ideias contrárias à ordem política, de modo a não se repetirem no Brasil as agitações que ocorriam na Europa; c) propiciar a instalação de fábricas que se beneficiariam da existência de uma oferta de força de trabalho qualificada, motivada e ordeira; e d) favorecer os próprios trabalhadores, que passariam a receber salários mais elevados, na medida dos ganhos de qualificação (CUNHA, 2000, p. 92).

Dentro da ótica positivista Cunha (2000) ressalta que em 1889 Raimundo Teixeira Mendes propôs por meio de um plano entregue à Benjamim Constant, dentre outras medidas, a incorporação do proletariado a serviço da República, o estabelecimento do salário mínimo, descanso semanal, férias remuneradas, a aposentadoria, a redução da jornada de trabalho para

sete horas, as licenças para tratamento de saúde, e regulamentação da aprendizagem de ofícios. O autor pontua que apesar destas medidas não serem aceitas influenciaram medidas que limitaram o emprego de menores no Asilo de Meninos Desvalidos.

Já no século XX diante do aumento de greves operárias lideradas por correntes anarco-sindicalistas o ensino profissional era visto pelas classes dirigentes como instrumento para a solução das questões sociais e como elemento inibidor da propagação de “ideias exóticas” entre os proletariados. Em 1909 foi criado pelo presidente da República Nilo Peçanha 19 escolas de aprendizes e artifices, que estavam submetidas à uma legislação específica, tinham prédio, currículo e metodologia didática própria (CUNHA, 2000).

A finalidade manifestamente educacional das escolas de aprendizes artífices era a formação de operários e contramestres, através de ensino prático e conhecimentos técnicos necessários aos menores que pretendessem aprender um ofício em “oficinas de trabalho manual ou mecânico que forem mais convenientes e necessários ao estado em que funcionar a escola, consultadas, quanto possível, as especialidades das indústrias locais” (CUNHA, 2000, p. 95).

Em 1942 o Decreto Lei 4.073 de 30 de janeiro de 1942, cria a “lei” orgânica do ensino industrial oferta duas modalidades de formação de operário institui duas modalidades de formação de operários. A primeira seria desenvolvida em escolas industriais no nível pós-primário, que exigiriam uma formação mais longa em oficinas especializadas e a segunda associaria escola e trabalho, com intuito de ensinar partes de cada ofício industrial. Esta Lei teve como principal inovação o deslocamento do ensino profissional para o grau médio, passando a ter o ensino profissional conteúdo geral. Este fato propiciou que a escola primária direcionasse aqueles alunos com ethos pedagógico mais compatível ao prosseguimento dos estudos e direcionasse aqueles alunos menos preparados devido à sua origem social/cultural para as escolas de aprendizes artífices (CUNHA, 2000).

O sistema SENAI foi criado em 1942, por meio do Decreto-Lei 4.048, do então presidente Getúlio Vargas e passou a ser o principal protagonista na formação de operários qualificados. Para Cunha (2005) o SENAI surgiu dentro de um contexto político marcado pelo Estado como protetor dos interesses econômicos e como árbitro dos conflitos entre patrões e empregados. Portanto a criação do SENAI foi resultado para o autor do seguinte quadro político:

1) o Estado assumindo o papel de protagonista privado na economia, que constringe a livre manifestação do empresariado, mas é também capaz de induzir a iniciativa privada e até mesmo de preencher seu lugar quando ela falta 2) o Estado como protetor de interesses econômicos privados, tanto na preservação dos setores tradicionais diante das mudanças no mercado interno e externo, quanto na promoção dos setores modernos, em especial a industrialização 3) o estado como lugar de interesses privados, assim como local de resolução dos conflitos desses interesses 4) o Estado como árbitro dos conflitos entre patrões e empregados, seja favorecendo os primeiros mediante privilégios na representação e negociação bipartite, seja prejudicando os últimos na subordinação de suas organizações a um esquema tutelado verticalista. (CUNHA, 2005, p. 5).

Segundo Cunha (2000) o SENAI tinha para os gestores públicos a vantagem da flexibilidade curricular e da autonomia diante da máquina burocrática do Ministério da Educação. A rede SENAI nos anos 40 priorizava a aprendizagem industrial, já nos anos 50 passou a dar destaque à modalidade treinamento relacionado à industrialização. Na década de 70 a ênfase passou a ser os cursos técnicos e nos anos 90 passou-se a destaque à polivalência. Com a saída de Vargas em 1945 o sistema corporativista foi mantido e o SENAI se expandiu e consolidou, mantendo-se como referência para o ensino profissional (CUNHA, 2005).

Em 1963 foi criado o Programa Intensivo de Preparação de Mão de Obra (Pipmo) para ser desenvolvido com a participação das escolas industriais e técnicas, de associações estudantis, de programas industriais e de entidades de empregados, com a finalidade especializar, retrainar e aperfeiçoar o pessoal empregado na indústria; habilitar novos profissionais para a indústria; preparar pessoal docente, técnico e administrativo para o ensino industrial, bem como instrutores e encarregados de treinamento de pessoal na indústria. O programa baseava-se na transferência de recursos para entidades públicas e privadas. Apesar o treinamento ministrado pelo Pipmo fosse executado pelas instituições já existentes de Educação Profissional, inclusive o SENAI e pelas escolas técnicas da rede federal, ele oferecia cursos de treinamento com conteúdo reduzido e era realizado com carga horária extremamente baixa. O Pipmo foi extinto pelo Decreto nº 87.795 de 11 de novembro de 1982, seu patrimônio e seus funcionários foram transferidos para o Serviço Nacional de Formação Rural (CUNHA, 2005).

Na década de 70 ocorreu uma tentativa de valorização do ensino profissional, fundindo o ensino primário ao 1º ciclo do ensino médio para se fazer um ensino obrigatório de 8 anos. As quatro últimas séries deveriam ministrar o ensino profissionalizante, mas não profissional, que serviria apenas para sondagem vocacional e iniciação ao trabalho. Já o 2º grau foi universalmente profissionalizado por meio da Lei 5.692/71, que segundo Cunha

(2005) “foi cheia de floreios e foi marcada na prática pelo disfarce das escolas públicas e privadas para fazer crer que ofereciam ensino profissionalizante técnico e auxiliar técnico”.

Foi na década de 70 que as Escolas Técnicas Federais foram transformadas em Centros Federais de Educação Tecnológica – CEFETS (Lei nº 6.545 de 30/6/1978), passando a ofertar não apenas educação de nível técnico, mas também cursos de graduação e pós-graduação (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003). Estas instituições seriam em 2008 transformadas em conjunto com as Escolas Agrotécnicas Federais nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia.

Na década de 90 iniciava-se o governo de Fernando Collor de Melo, que teve curta duração e foi sucedido pelo Governo Itamar Franco. Neste contexto aconteceu a Conferência de Jomtien na Tailândia, financiado pelas agências UNESCO, UNICEF, PNUD e pelo Banco Mundial. O evento chamado de “Conferência Mundial sobre Educação para Todos” reitera os objetivos de eliminar o analfabetismo aumentar a eficácia do ensino, melhorar o atendimento escolar e recomenda “a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos”. O evento preconiza também o estreitamento de laços da educação profissional com o setor produtivo e entre os setores público e privado na oferta de educação, a atenção aos resultados, a avaliação da aprendizagem e a descentralização da administração das políticas sociais (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003).

No Governo Fernando Henrique Cardoso foi aprovada em 1996 a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Frigotto e Ciavatta (2003) destacam que a gestão FHC seguiu as premissas do Consenso de Washington que tinha como base a desregulamentação, descentralização, autonomia e privatização, que pode ser resumida na ideia de mercado máximo e Estado mínimo. Na educação, para estes autores os setores mais beneficiados foi o metabolismo do capital.

O projeto governamental foi orientado pelo centralismo de decisões, da formulação e da gestão da política educacional, principalmente na esfera federal. Pauta-se pelo progressivo abandono, por parte do Estado, das tarefas de manutenção e desenvolvimento do ensino, por meio de mecanismos de envolvimento de pais, organizações não-governamentais, empresas e de apelos à “solidariedade” das comunidades onde se situam as escolas e os problemas. O que resultou em parâmetros privatistas para o funcionamento dos sistemas de ensino (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 112).

Em 1995 foi implantado o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) que propunha uma articulação entre as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda. Frigotto (2007) tece críticas ao PLANFOR, que, segundo o autor, ofertava cursos profissionalizantes, em sua maioria desprovidos de base científica, técnica e de cultura humana. O PLANFOR serviu como base para o desenvolvimento do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP). Este programa tinha como objetivo aumentar o número de estabelecimentos para a Educação Profissional através de entidades privadas sem fins lucrativos, isoladamente ou em associação com o setor público. Kuenzer (2006) destaca que houve inúmeros casos de mau uso do recurso público, visto que projetos e instituições comunitárias ou privadas que receberam recursos públicos, em muitos casos não concluíram as obras e não ofertaram os cursos por razões como obras inconclusas, projeto inadequado e incapacidade de contratar professores e técnicos.

No governo do presidente Luis Inácio Lula da Silva foi revogado o Decreto nº 2.208/97 (promulgado na gestão Fernando Henrique Cardoso), encerrando assim, a proibição da oferta do Ensino Médio Técnico, possibilitando que o Ensino Técnico fosse integrado ao Ensino Médio. Frigotto, Ciavatta e Ramos (2005) pontuam que a integração do Ensino Técnico ao Ensino Médio, não ocorreu juntamente com uma nova concepção pedagógica na qual os conhecimentos fossem de fato integrados, visto que apesar da matrícula ser única e a conclusão do curso ser única, os conteúdos do ensino médio e da educação profissional eram de naturezas diversas. Os autores tecem críticas também às instituições federais de educação profissional que (salvo exceções) não realizaram grandes avanços em integrar o Ensino Médio ao técnico, em razão também dá prioridade que passaram a dar à oferta de ensino superior.

No que diz respeito ao PLANFOR do governo Fernando Henrique Cardoso é importante destacar que este programa teve proposta muito semelhante ao PRONATEC e metas igualmente ousadas. Segundo Kuenzer (2006), o PLANFOR teve como meta qualificar por meio da oferta da Educação Profissional, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA) e envolveu 15,3 milhões de pessoas. Além disto, o autor aponta que foi disponibilizada uma quantidade de recurso financeiro de que passou de R\$ 28 e 493 milhões de reais entre os anos de 1995 e 2001. Em termo de gestão no PLANFOR ocorreu o tripartismo, com a participação dos trabalhadores, dos empresários e do Estado nas decisões no âmbito da União e das unidades federadas e dos municípios no âmbito dos municípios. Ainda segundo Kuenzer (2006) foi a partir do PALNFOR que o governo Lula apresentou a proposta de política pública de Educação Profissional constante no Plano de Qualificação

(PNQ), com os objetivos de inclusão social, redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia. Ferreira (2010) destaca que o PLANFOR se caracterizou pela implantação de cursos de curta duração, com carga horária reduzida, voltados para pessoas com risco social. Sendo assim, o autor destaca que o PLANFOR, não se tratou de uma política educacional, mais sim uma política de emprego administrada pelo Ministério do Trabalho.

A partir desta breve análise percebe-se que houve certa continuidade no modelo de política de educação profissional implementados no governo FHC, Lula e Dilma Rouseff. Neste sentido, Kuenzer (2006) tece críticas ao modelo da política de Educação Profissional formulada a partir da LDB do segundo período do governo Fernando Henrique Cardoso e durante o primeiro do governo Luís Inácio Lula da Silva, que embora fossem pautadas pelo discurso da inclusão social dos trabalhadores no mundo do trabalho tornaram ainda mais precárias as ofertas educativas.

Em 2008, no Governo Lula da Silva, a Lei nº 11.892/2008 criou no âmbito do Ministério da Educação os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Foram criados 38 Institutos Federais a partir da junção dos Cefets, escolas agrotécnicas federais e escolas vinculadas às universidades federais. Estas instituições estão autorizadas a atuar em todos os níveis e modalidades da educação profissional (VIDOR; REZENDE, 2011 et al). Os institutos federais tiveram papel fundamental na implementação do PRONATEC, já que adesão destas instituições ao programa foi fundamental na criação e oferta de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada, conforme será exposto por este trabalho nos próximos capítulos.

O Governo Dilma Rouseff criou em 2011, por meio Lei nº 12.513 o PRONATEC, com o objetivo de expandir a oferta de educação profissional. O programa prevê assistência técnica e financeira para a oferta de cursos de qualificação profissional. O PRONATEC integra ações já existentes como a Rede e-TEC Brasil (2007), Brasil Profissionalizado (2007), com novas ações, como o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Técnico e Empresa (2011) e a Bolsa Formação, objeto de estudo deste trabalho, criado no ano de 2011. A Bolsa-Formação foi responsável por 41% das matrículas do PRONATEC e consistia na oferta de cursos técnicos a alunos regularmente matriculado no ensino médio (Bolsa-Formação Estudante) e de cursos de Formação Inicial e Continuada a pessoas em vulnerabilidade social

e trabalhadores de diferentes perfis (Bolsa-Formação Trabalhador). O programa foi implantado com o envolvimento da Rede Federal, do Sistema S, Redes estaduais e instituições privadas.

Diante do exposto, é importante ressaltar que a literatura tem como principais críticas aos modelos de educação profissional até agora propostos as tendências mercantis e ideológicas que estes carregam.

3. ESTRATÉGIA DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC – BOLSA FORMAÇÃO

Para avaliar um programa social é necessário conhecê-lo a fundo, identificar seus objetivos, a forma como os gestores idealizaram sua operacionalização e como ela acontece na prática. Nesta etapa da pesquisa será apresentada a estratégia de implementação do PRONATEC/BF, indicando seus principais atores e os pontos chaves do processo de implementação.

O PRONATEC/BF é uma das iniciativas do PRONATEC com a finalidade de ofertar cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada, prioritariamente aos trabalhadores e aos beneficiários dos programas federais de transferência de renda, de forma a contribuir com o processo de inclusão produtiva e com a melhoria da produtividade e competitividade do País. O programa é implementado por meio da articulação entre entes federados, envolvendo representantes da União, dos Estados e dos Municípios (MEC, 2014).

A Bolsa-Formação está dividida em Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador. Nesta pesquisa o foco estará na Bolsa-Formação Trabalhador, visto que a totalidade das vagas ofertadas nos cursos do IFTM foi nesta modalidade.

A Bolsa-Formação Trabalhador é operacionalizada a partir da articulação de parceiros demandantes e parceiros ofertantes. São chamados parceiros demandantes as instituições da Administração Pública Federal e municipal responsáveis pela mobilização, captação, seleção e pré-matrícula dos beneficiários. São chamados parceiros ofertantes as Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica – EPCT, os Serviços Nacionais de Aprendizagem, as Redes Estaduais e escolas privadas, responsáveis pela oferta dos cursos de formação profissional (MEC, 2012).

Entre os parceiros demandantes será dado especial destaque ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que oferta cursos na modalidade PRONATEC Brasil sem Miséria (BSM) tendo como público-alvo as pessoas cadastradas no Cadastro Único, cujo foco são os beneficiários de programas de transferência de renda. Esta modalidade foi amplamente divulgada e foi alvo de esforço considerável de articulação do governo federal com prefeituras de todo o país.

Portanto, esta etapa da pesquisa foi dividida em três partes: i) caracterização do PRONATEC e ii) identificação da estratégia de implementação do PRONATEC/BF Trabalhador iii) e identificação da estratégia de implementação do PRONATEC Brasil sem Miséria. As informações que terão destaque na caracterização do programa e identificação da estratégia de implementação do programa são: objetivos; público-alvo, indicadores de execução; responsáveis, organizações e atores nos níveis federal, estadual e municipal e etapas do processo de implementação.

3.1 O PRONATEC

O PRONATEC foi criado pela Lei nº 12.513/2011, com a finalidade de ampliar a oferta da educação profissional e tecnológica através de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

O principal objetivo do PRONATEC é expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e à distância e de cursos e programas de formação inicial, continuada e de qualificação profissional. O programa busca ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional e tecnológica articulando as políticas de geração de trabalho, emprego e renda com a política de educação profissional.

A criação do PRONATEC é parte de um conjunto de ações iniciadas em 2004 pelo Governo Federal para enfrentar o problema da escassez de mão de obra qualificada decorrente do aumento considerável das taxas de crescimento econômico. Com o intuito de suprir a demanda por técnicos qualificados, ocorreu no Governo Lula uma considerável expansão da educação profissional, evidenciada pela revogação do Decreto nº 2.208/1997, que proibia a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e pela aprovação da Lei nº 11.892/2008 que cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (CASSIOLATO; GARCIA, IPEA. 2014).

Para dar continuidade à política de expansão da educação profissional do governo Lula a presidente Dilma Rouseff lançou em 2011 o PRONATEC. O programa prevê o desenvolvimento de ações de assistência técnica e financeira para a oferta de vagas para qualificação, profissional de cidadãos de diferentes perfis. Segundo gestor da Secretaria de Educação Tecnológica o governo Dilma constatou que a qualificação profissional não poderia

depender apenas da expansão da rede federal e que os programas de qualificação até então existentes não alcançaram êxito por serem pulverizados e de qualidade duvidosa. Dessa forma o PRONATEC foi apresentado como a solução para atender á demanda por qualificação profissional e expansão da rede (CASSIOLATO; GARCIA, IPEA. 2014).

É importante salientar que o PRONATEC integra novas ações e também ações e programas já existentes, anteriormente executadas pela Setec. As ações anteriormente desenvolvidas são: fortalecimento e expansão da rede federal; Rede E-Tec Brasil (2007); Brasil Profissionalizado (2007) e o acordo de gratuidade do Sistema S. As novas ações são a Bolsa-Formação (2011) e o Fies técnico e empresa (CASSIOLATO; GARCIA, IPEA. 2011). Observa-se que o programa teve um ganho de institucionalização, adquirindo complexidade ao integrar programas antigos e novos.

No que se refere ao arranjo institucional para sua execução, a legislação prevê que a implementação do programa ocorra em regime de colaboração entre União, Estados, 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. A estruturação da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica forneceu a base organizacional na qual o PRONATEC foi estruturado e trouxe a promessa de maior eficácia para o alcance dos objetivos do programa (CASSIOLATO; GARCIA, IPEA. 2014). A articulação desta rede de atores sociais posicionados em diferentes níveis da organização pública é talvez a mais complexa tarefa do programa. Através da análise dos dados coletados na pesquisa de campo, que serão apresentados no próximo capítulo, nota-se que esta articulação exige envolvimento das diferentes esferas de poder e depende em grande medida do empenho dos agentes implementadores locais (coordenadores do programa nas instituições de ensino, diretores de campus e gestores municipais) em mobilizar a estrutura organizacional para que o programa seja implantado com sucesso.

A oferta dos cursos PRONATEC possui duas figuras importantes: o parceiro ofertante e o parceiro demandante. O primeiro é a instituição encarregada de ofertar o curso (Rede Federal de Ensino e Sistema S, (Senai, Senac, Senar e Senat) rede estadual e instituições privadas). E o segundo são os Ministérios, que em alguns casos em parceria com as prefeituras, têm função de coordenar, mobilizar, selecionar e pré-matricular os estudantes/beneficiários.

O público prioritário do PRONATEC inclui trabalhadores, estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas da rede pública e beneficiários de programas federais de transferência de renda.

3.2 Bolsa Formação

A Bolsa-Formação é um dos subprogramas do PRONATEC e consiste na oferta gratuita de cursos presenciais técnicos de nível médio e cursos de Formação Inicial e Continuada, sendo custeada por recursos do Governo Federal (MEC), repassados diretamente para as instituições de ensino para custeio das despesas das vagas, incluindo a contratação dos profissionais envolvidos, alimentação, transporte e material didático dos estudantes (MEC, 2014).

Conforme citado anteriormente o programa é estruturado com a participação ativa de parceiros demandantes e ofertantes. Os parceiros demandantes são os ministérios que possuem as seguintes atribuições: i) mapear a demanda existente; ii) identificar o perfil de formação e a quantidade de profissionais necessários nos municípios do país; iii) realizar o processo de mobilização e seleção dos beneficiários; iv) monitorar a execução dos cursos e v) articular para que os egressos sejam posicionados no mercado de trabalho. Os demandantes possuem pontos de atendimento presenciais distribuídos nos municípios do país, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), ligados ao MDS e o Sistema Nacional de Emprego (SINE) vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

Perfis de beneficiários da Bolsa-Formação – O público prioritário da Bolsa-Formação são estudantes do Ensino Médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos; trabalhadores em geral, beneficiários de programas federais de transferência de renda; estudantes que tenham cursado o ensino médio completo em escolas públicas ou em instituições privadas na condição de bolsista. O Ministério da Educação destaca que este público é prioritário, mas não exclusivo. Já que as vagas que permanecerem ociosas poderão ser ocupadas por outro público.

Modalidades da Bolsa Formação - A Bolsa-Formação está dividida nas modalidades **Bolsa-Formação Estudante** e **Bolsa-Formação Trabalhador**. A primeira destina-se a cursos de formação técnica de nível para alunos matriculados no Ensino Médio das redes

públicas na forma concomitante. Nesta modalidade é obrigatório que o curso ofertado esteja no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, organizado pelo Ministério da Educação.

Já a Bolsa-Formação Trabalhador destina-se à realização de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) para trabalhadores de diferentes perfis e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. Os cursos desta modalidade deverão constar no Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial e Continuada do MEC e ter carga horária mínima de 160 horas. No IFTM foram ofertados exclusivamente cursos de Formação Inicial e Continuada.

Objetivos específicos da Bolsa-Formação Trabalhador

São objetivos específicos da Bolsa Formação Trabalhador: i) consolidar o vínculo entre qualificação profissional e elevação da escolaridade; ii) utilizar os Cursos FIC como instrumento para a aproximação entre o mundo do trabalho e uma Educação Profissional e Tecnológica voltada para o desenvolvimento profissional; iv) promover a articulação, por meio da coordenação mútua e do regime de colaboração, entre as esferas públicas do nível federal, estadual e municipal.

Segundo gestor da Setec, a Bolsa-formação trabalhador deve ser um “ponto de partida para inserção do indivíduo no mercado de trabalho. Ninguém acredita que vai fazer milagres com cursos de curta duração, mas se espera plantar uma sementinha que possa ampliar as perspectivas dessas pessoas” (CASSIOLATO; GARCIA, IPEA. 2014).

A responsabilidade pela mobilização, captação, seleção e pré-matrícula dos beneficiários do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador é do parceiro demandante. Cada parceiro demandante será responsável pela mobilização de diferentes perfis de público para os cursos. Segue abaixo quadro dos principais parceiros demandantes e o perfil do beneficiário atendido.

Quadro 6 – Parceiro demandante e perfil do beneficiário

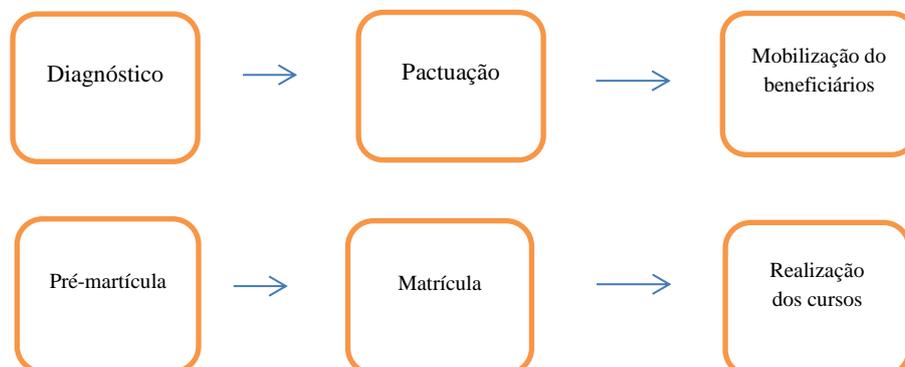
Parceiro Demandante	Unidade demandante	Perfil do Beneficiário
Ministério do Trabalho e Emprego	Sistema Nacional de Emprego (SINE)	Trabalhador que solicite o Seguro Desemprego
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Secretarias Municipais de Assistência Social	Participantes dos Programas Nacionais de Transferência da Renda como a Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada
Ministério da Defesa	Comandos das Forças Armadas	Praças e outros militares que estejam na iminência de receberem baixa do Serviço Militar
Ministério do Turismo	Rede de arregimentação de beneficiários dos estados ou municípios	Trabalhadores empregados, ou perspectiva de o serem por empresas dos setores de hospitalidade e lazer

Fonte – Retirado do Manual de Referência da Bolsa-Formação – MEC

3.3 Fluxo e etapas de funcionamento

No que se refere à operacionalização da Bolsa-Formação o Documento de Referência para Bolsa Formação do MEC (2012) prevê que apesar das especificidades existentes em cada modalidade, o fluxo de funcionamento ocorra, de forma geral, da seguinte forma:

Figura 1 - Fluxo de funcionamento da Bolsa-Formação



Fonte: Adaptado do documento para referência da Bolsa-Formação – MEC 2012

Etapa 1 – Diagnóstico

Nesta etapa o parceiro demandante identifica o público beneficiário, em conformidade com a realidade socioeconômica e cultural regional, das demandas do mundo do trabalho e da infraestrutura das unidades ofertantes (MEC, 2012).

Etapa 2 - Pactuação

É a etapa na qual o parceiro ofertante em conjunto com demandantes avaliam fatores como expertise, capacidade estrutural e de recursos humanos para determinar o número de vagas que serão ofertadas nos cursos FIC e Técnico registrando a oferta no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (Sistec). Os cursos FIC deverão constar no guia de Formação Inicial e Continuada que na sua última edição publicada em junho de 2015 contava com 662 cursos, discriminados por eixo, descrição e pré-requisitos de idade e escolaridade do beneficiário para cada curso (MEC, 2012).

Etapa 3 – Mobilização dos beneficiários

Etapa na qual o parceiro demandante com o apoio do parceiro ofertante mobiliza e encaminha os candidatos. Esta etapa está dividida em dois momentos: 1) mobilização e divulgação da oferta, que consiste na mobilização para captar beneficiários, divulgando a oferta dos cursos 2) seleção de beneficiários, etapa em que a unidade demandante selecionará entre os candidatos inscritos aqueles que serão beneficiados (MEC, 2012).

Etapa 4 – Pré-matrícula

Etapa na qual o parceiro demandante recebe e confere a documentação apresentada e insere os dados dos beneficiários no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – Sistec e informa o candidato sobre os dados referentes ao curso e as normas para a matrícula (MEC, 2012).

Etapa 5 – Matrícula

Nesta etapa a unidade ofertante confirma através do Sistec, a matrícula dos pré-matriculados que se apresentarem na instituição de ensino (MEC, 2012).

Etapa 6 – Realização dos Cursos e Atualização de Informações

Esta etapa consiste na realização do curso e acompanhamento pedagógico dos beneficiários. Nesta etapa deve ser realizado o cadastro da frequência e do desempenho acadêmico dos beneficiários no Sistec.

O Documento de Referência para Bolsa-Formação (MEC, 2012) também prevê as seguintes ações para permanência e êxito dos estudantes: i) ingresso, que consiste na recepção do estudante e integração entre estudantes, profissionais e gestores e ambientação; ii) acompanhamento, que compreende o apoio psicossocial dos beneficiários, observando as competências dos parceiros demandantes e dos ofertantes; iii) Assistência Estudantil, valor financeiro destinado à alimentação e transporte dos estudantes e iv) articulação intersetorial, que se refere aos mecanismos de interlocução entre profissionais relacionados aos parceiros demandantes e profissionais envolvidos no curso (MEC, 2012).

3.4 Atribuições dos agentes implementadores

A implementação do PRONATEC Bolsa-Formação prevê a articulação das três esferas de poder – federal, estadual e municipal – sendo que cada uma destas esferas possui atribuições específicas. Os quatro atores principais para a oferta dos cursos da Bolsa-Formação são: o Ministério da Educação; os parceiros demandantes, o interlocutor municipal e os parceiros ofertantes. As atribuições destes atores na implementação da Bolsa-Formação está regulamentada pela Resolução CD/FNDE nº 4/2012.

Ao **Ministério da Educação/Setec** cabe principalmente:

- Regular a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, por intermédio do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos e do Guia PRONATEC de Cursos de Formação Inicial e Continuada;
- Coordenar o desenvolvimento, a atualização e a manutenção do Sistec como instrumento de gestão da oferta e da execução da Bolsa-Formação, em colaboração com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE);

- Homologar o compromisso estabelecido periodicamente pelos parceiros ofertantes no Sistec visando a oferta de vagas para a Bolsa-Formação, compromisso denominado pactuação;
- Articular parceiro demandante (Ministérios) e parceiro ofertante;
- Acompanhar, monitorar e avaliar a realização dos cursos, comprovando a execução da oferta pactuada;
- Realizar repasses anuais aos parceiros ofertantes por meio de transferências ou descentralizações;
- Analisar e aprovar as prestações de contas dos parceiros ofertantes, do ponto de vista da consecução das metas físicas.

As principais atribuições do **parceiro demandante** são:

- Indicar oficialmente um gestor, obrigatoriamente servidor público, para coordenar todas as ações vinculadas às Bolsas-Formação em seu âmbito de atuação (estadual, distrital, municipal ou nacional);
- Divulgar a Bolsa-Formação em seu âmbito de atuação, amplamente e em conjunto com os parceiros ofertantes, informando potenciais beneficiários quanto aos objetivos e características dos cursos a serem ofertados;
- Informar os parceiros ofertantes quanto às demandas específicas de seu público;
- Realizar a pré-matrícula dos selecionados da Bolsa-Formação em turmas registradas no Sistec, sendo a realização da pré-matrícula atribuição exclusiva do parceiro demandante salvo em casos específicos;
- Acompanhar e analisar os registros da situação final dos beneficiados das Bolsas-Formação ao término dos cursos;
- Informar à Setec/MEC o perfil dos beneficiários bem como os mecanismos que serão utilizados no processo seletivo.

Aos **parceiros ofertantes** cabe principalmente:

- Aplicar e prestar conta dos recursos financeiros disponibilizados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE/MEC exclusivamente na oferta da Bolsa-Formação;
- Indicar gestor local para coordenar as ações vinculadas à oferta de vagas para a Bolsa-Formação, o qual deve possuir vínculo empregatício com o parceiro ofertante;
- Instruir todos os campi, unidades vinculadas e departamentos estaduais quanto às normas e procedimentos relativos à oferta de vagas para a Bolsa-Formação;
- Pactuar, nos prazos estabelecidos pela Setec/MEC, a quantidade de vagas presenciais que serão ofertadas em cada instituição nos diferentes cursos de EPT, procurando atender às necessidades dos parceiros demandantes nos municípios e localidades em que mantiverem ofertas educacionais;
- Divulgar amplamente o programa nas diferentes localidades e em conjunto com os parceiros demandantes para informar os potenciais beneficiários da Bolsa-Formação sobre os objetivos e as características dos cursos oferecidos;
- Registrar no Sistec as matrículas dos beneficiários que comparecer às Unidades Ofertantes para confirmar sua participação na Bolsa-Formação;
- Fornecer gratuitamente aos beneficiários todo insumo necessário para a participação nos cursos ofertados, incluindo materiais didáticos, uniformes, cadernos, canetas, materiais escolares gerais ou específicos exigidos por particularidades do curso oferecido;
- Realizar o permanente controle da frequência dos beneficiados pela Bolsa-Formação em cada um dos cursos, utilizando a lista de presença gerada pelo Sistec, informando a situação final de cada beneficiário ao término do curso;
- Realizar o acompanhamento pedagógico dos beneficiados pela Bolsa-Formação.

Ao **FNDE** compete elaborar, em comum acordo com a Setec/MEC os atos normativos do programa e divulgá-los; realizar, de acordo com os Termos de Cooperação aprovados e sob solicitação da Setec/MEC as descentralizações orçamentárias às instituições da Rede Federal de Educação Profissional Científica e Tecnológica (EPCT); prestar informações à Setec/MEC sempre que solicitadas.

Atribuições da equipe técnico-administrativa das instituições da Rede Federal de EPCT

A oferta dos cursos PRONATEC Bolsa Formação nas instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica poderá contar com uma equipe técnica formada por coordenador-geral, coordenador-adjunto, supervisor de curso, professor, orientador e profissional de apoio às atividades acadêmicas e administrativas, remunerados através de bolsa. É importante salientar que estes profissionais devem ser obrigatoriamente servidores públicos da esfera federal, estadual ou municipal. No caso do servidor ativo ou inativo do quadro permanente da Rede Federal de EPCT o recebimento da bolsa está condicionado à autorização do setor de recursos humanos da instituição ao qual o servidor está vinculado e à realização das atividades em jornada extraordinária ao seu contrato de trabalho.

Os profissionais bolsistas da Rede Federal de EPCT têm carga horária semanal de dedicação ao programa limitada a 20 horas semanais, exceto na função de professor, cujo limite é de 16 horas semanais. A legislação estabelece que a concessão de bolsas para os profissionais citados acima deverá ser realizada por meio de Edital Institucional de Extensão, com critérios aprovados pela administração máxima da instituição. Caso o profissional não pertença aos quadros de servidores da Rede Federal deverá haver processo de seleção pública simplificada por edital e comprovação da capacidade técnica e formação adequada para desempenho das atribuições. É obrigatório que toda instituição da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica designe um coordenador-geral para supervisionar as atividades do programa.

A Resolução CD/FNDE Nº 4 de 16 de março de 2012 descreve as atribuições dos bolsistas da Bolsa-Formação:

São atribuições principais do **coordenador-geral**:

- Coordenar todas as ações relativas à oferta da Bolsa-Formação nos diferentes cursos oferecidos nas unidades da instituição de modo a garantir condições materiais e institucionais para o desenvolvimento do conjunto das atividades;

- Coordenar e acompanhar as atividades administrativas e acadêmicas, tomando decisões de caráter gerencial, operacional e logístico e supervisionando as atividades acadêmicas necessárias para garantir a infraestrutura adequada para as atividades dos cursos;
- Avaliar os relatórios mensais de frequência e desempenho dos profissionais envolvidos na implementação da Bolsa-Formação e aprovar os pagamentos àqueles que fizeram jus à bolsa no período avaliado;
- Solicitar ao ordenador de despesa da instituição a efetivação dos pagamentos devidos aos profissionais;
- Participar dos processos de pactuação de vagas da instituição;
- Receber os avaliadores externos indicados pela Setec/ MEC e prestar-lhes informações sobre o andamento dos cursos;
- Supervisionar a prestação da assistência estudantil dos beneficiários da Bolsa-Formação.

Ao **coordenador-adjunto** cabe:

- Assessorar o coordenador-geral nas ações relativas à oferta da Bolsa-Formação em cada campus da instituição, no desenvolvimento, na avaliação, na adequação e no ajuste da metodologia de ensino adotada, assim como conduzir análises e estudos sobre os cursos ministrados;
- Assessorar a tomada de decisões administrativas e logísticas que garantam infraestrutura adequada para as atividades, bem como responsabilizar-se pela gestão dos materiais didático-pedagógicos;
- Coordenar e acompanhar as atividades administrativas e acadêmicas, incluindo a seleção dos estudantes pelos demandantes, a capacitação e supervisão dos professores e demais profissionais envolvidos nos cursos;
- Acompanhar os cursos, propiciando ambientes de aprendizagem adequados e mecanismos que assegurem o cumprimento do cronograma e objetivos de cada curso;
- Organizar a pactuação de vagas para a oferta da Bolsa- Formação, a montagem de turmas e os instrumentos de controle acadêmico e de monitoramento;

- Participar das atividades de formação, das reuniões e dos encontros;
- Manter atualizados, para fins de controle, os dados cadastrais de todos os profissionais bolsistas;
- Elaborar e encaminhar ao coordenador-geral relatório mensal de frequência e desempenho dos profissionais envolvidos na implementação da Bolsa- Formação, apresentando relação mensal de bolsistas aptos e inaptos para recebimento de bolsas;
- Receber os avaliadores externos indicados pela Setec/ MEC e prestar-lhes informações sobre o andamento dos cursos;
- Organizar a assistência estudantil dos beneficiários da Bolsa-Formação.

São atribuições dos **supervisores**:

- Coordenar a elaboração da proposta de implantação dos cursos, em articulação com as áreas acadêmicas, e sugerir as ações de suporte tecnológico necessárias durante o processo de formação, prestando informações ao coordenador-adjunto;
- Coordenar o planejamento de ensino;
- Apresentar ao coordenador-adjunto e coordenador geral, ao final do curso ofertado, relatório das atividades e do desempenho dos estudantes;
- Supervisionar a constante atualização, no Sistec, dos registros de frequência e desempenho acadêmico dos beneficiários.

Aos **professores** cabe principalmente:

- Planejar as aulas e atividades didáticas e ministrá-las aos beneficiários da Bolsa- Formação;
- Adequar a oferta dos cursos às necessidades específicas do público-alvo;
- Registrar no Sistec a frequência e o desempenho acadêmico dos estudantes;
- Adequar conteúdos, materiais didáticos, mídias e bibliografia às necessidades dos estudantes;
- Avaliar o desempenho dos estudantes; e

- Participar dos encontros de coordenação promovidos pelos coordenadores geral e adjunto.

Ao **profissional de apoio às atividades acadêmicas e administrativas** cabe:

- Apoiar a gestão acadêmica e administrativa das turmas;
- Acompanhar e subsidiar a atuação dos professores;
- Participar dos encontros de coordenação;
- Realizar a matrícula dos estudantes, a emissão de certificados e a organização de pagamentos dos bolsistas, entre outras atividades administrativas e de secretariado determinadas pelos coordenadores geral e adjunto;
- Prestar apoio técnico em atividades laboratoriais ou de campo;
- Prestar serviços de atendimento e apoio acadêmico às pessoas com deficiência.

Ao **orientador** cabe:

- Acompanhar as atividades e a frequência dos estudantes, atuando em conjunto com os demais profissionais para prevenir a evasão e aplicar estratégias que favoreçam a permanência;
- Articular as ações de acompanhamento pedagógico relacionadas ao acesso, à permanência, ao êxito e à inserção sócio-profissional;
- Promover atividades de sensibilização e integração entre os estudantes e equipes da Bolsa-Formação;
- Articular ações de inclusão produtiva em parceria com as agências do SINE.

3.5 Custeio da Bolsa-Formação

Os cursos do PRONATEC serão custeados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) / Ministério da Educação (MEC), através de recursos da Bolsa-Formação Trabalhador.

O repasse de recurso é feito diretamente para a unidade ofertante dos cursos (Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e Sistemas S) e corresponde ao total do curso por estudante, ao custeio da assistência estudantil e dos insumos necessários para a participação nos cursos. O valor repassado às unidades ofertantes deverá custear todas as despesas de

oferta das vagas, inclusive o pagamento dos profissionais envolvidos. O repasse dos valores às instituições ofertantes está condicionado à confirmação das matrículas no Sistec e corresponde ao número de vagas pactuadas, sendo convertida em horas-aluno.

A fiscalização da aplicação dos recursos da Bolsa-Formação Trabalhador é de competência da Setec/MEC, do FNDE, do Tribunal de Contas da União e do Sistema de Controle do Poder Executivo Federal, por meio da realização de auditorias, inspeções e de análise dos processos que originarem as prestações de contas. Esta prestação de contas do recurso repassado deverá ser feito pelo parceiro ofertante até o dia 30 de outubro de cada exercício.

A questão do repasse do recurso financeiro, conforme aponta a pesquisa de campo, atuou em alguns momentos como condicionantes negativa à implementação do programa no IFTM. O atraso do pagamento da Assistência Estudantil foi, por exemplo, um dos obstáculos enfrentados durante a implementação do programa na instituição de ensino.

3.6 Monitoramento e Avaliação

Segundo o Ministério da Educação (2011) o monitoramento da Bolsa-Formação se dá por meio de indicadores escolhidos para medir a qualidade dos cursos técnicos e FIC. Este monitoramento é feito por meio de análise de indicadores e de forma presencial por meio de diligência.

O monitoramento por análise de indicadores será feito a partir dos dados inseridos pelos demandantes e ofertantes no Sistec. O MEC estabeleceu os seguintes indicadores para serem acompanhados por meio do Sistec: taxa de ocupação de vagas; concluintes; taxa de conclusão; taxa de aproveitamento de vagas, desempenho escolar no Ensino Médio (Bolsa-Formação Estudante) desempenho escolar nos cursos da EPT e taxa de repetência.

Na prática a pesquisa aponta que o monitoramento ocorreu basicamente pelo acompanhamento dos dados registrados pela instituição de ensino no SISTEC, e que houve apenas uma situação de monitoramento in loco, restrita à um campus da instituição.

3.7 Comunicação e fluxo da informação

Segundo o Ministério da educação, em virtude das dificuldades iniciais de comunicação com os parceiros demandantes e ofertantes a Setec/MEC instituiu a publicação de notas informativas como mecanismo formal de comunicação e o envio destas notas por e-mail de notas informativas. As notas informativas também foram disponibilizadas em site criado pelo Ministério da Educação para concentrar as informações sobre a Bolsa-Formação.

3.8 O PRONATEC Brasil Sem Miséria

Conforme exposto no início deste capítulo será apresentado a seguir o PRONATEC/BSM, tendo como foco seus objetivos, público-alvo, principais atores e estratégia de implementação. É importante salientar que as etapas de implementação são muito semelhantes ao fluxo geral da Bolsa Formação, diferindo apenas em alguns detalhes e no maior ou menor envolvimento de alguns atores sociais.

Considerando que o PRONATEC Brasil sem Miséria é uma das iniciativas do Plano Brasil Sem Miséria será apresentado abaixo o Plano Brasil Sem Miséria (PBSM).

O PRONATEC/BSM é uma das ações do eixo de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria e prevê a oferta de cursos presenciais e gratuitos de Formação Inicial e Continuada (FIC) para pessoas inscritas no Cadastro Único (CadÚnico) na modalidade intitulada Bolsa-Formação Trabalhador.

O Plano Brasil sem Miséria foi instituído pela Lei nº 7.492 de 2 de junho de 2011 e tem como objetivo superar a situação de extrema pobreza da população brasileira, por meio da articulação de políticas, programa e ações a serem executadas pela União em colaboração com Estados, Distrito Federal e municípios. O Plano busca elevar a renda per capita da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso deste público aos serviços públicos e propiciar o acesso desta população à oportunidade de ocupação e renda por meio de ações de inclusão produtiva.

As diretrizes que pautam o BSM são a garantia dos direitos sociais, garantia de acesso aos serviços públicos, oportunidade de ocupação e renda, articulação de ações de garantia de

renda com ações voltadas à melhoria das condições de vida da população extremamente pobre e atuação transparente, democrática e integrada dos órgãos da administração pública federal com os governos estadual, distrital e municipal.

A gestão do Plano Brasil sem Miséria é de responsabilidade de três órgãos: Comitê Gestor Nacional; Grupo Executivo e o Grupo Interministerial de Acompanhamento. O custeamento do Plano virá de dotações orçamentárias da União consignadas nos órgãos e entidades envolvidos no Plano; recursos oriundos de órgãos participantes do Plano Brasil sem Miséria e outras fontes de recursos destinados por Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como entidades públicas e privadas.

Para atingir seus objetivos o BSM está articulado nos seguintes eixos de atuação: **garantia de renda; acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva**. Apesar do objeto deste trabalho ser o eixo de inclusão produtiva no qual se insere o PRONATEC/BSM, serão abordados de forma sucinta os objetivos e principais ações dos demais eixos.

Eixo de Garantia de Renda

O objetivo deste eixo é dar alívio imediato à situação de extrema pobreza, por meio da transferência monetária feita às famílias. Os principais programas e ações desta etapa são o Programa Bolsa Família, Ação Brasil Carinhoso e o Benefício de Prestação Continuada.

Eixo de Acesso a Serviços

Este eixo tem como objetivo a expandir e aumentar a qualidade dos serviços prestados às pessoas em situação de extrema pobreza e tem como foco os serviços relacionados à documentação, luz, trabalho infantil, segurança alimentar, habitação, educação, saúde, assistência social, programa de aceleração do crescimento, educação e apoio à população em situação de rua.

Eixo da Inclusão Produtiva

O objetivo do eixo de Inclusão Produtiva é propiciar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda. O plano desenvolve estratégias diferenciadas para o meio urbano e rural. As ações realizadas no meio urbano têm como objetivo favorecer a inserção no mercado de trabalho por meio do emprego formal,

empreendedorismo ou empreendedorismo da economia solidária. São desenvolvidas ações relacionadas à qualificação sócio-profissional e intermediação de mão de obra. As ações desenvolvidas na área de qualificação sócio-profissional são realizadas por meio do PRONATEC/BSM e o Programa Mulheres Mil.

Cadastro Único

O Cadastro Único de Programas Sociais do Governo Federal é um importante instrumento na gestão dos Programas Sociais do governo federal por ser o sistema no qual são armazenadas informações sobre as famílias de baixa renda. O cadastro é realizado pelos municípios, cuja responsabilidade é registrar informações referentes ao endereço, condições de moradia, situação escolar e de trabalho de cada pessoa da família cadastrada. Para realizar o cadastro os municípios deverão ter equipes de entrevistadores, responsáveis por preencher os formulários de cadastramento e equipe de operadores para registro dos dados no Sistema. Desta forma é atribuição dos municípios identificar as famílias que compõe o público do Cadastro Único, registrar seus dados no formulário e inserir no sistema os dados das famílias cadastradas.

O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão responsável pelos dados coletados por meio de um sistema informatizado. Este cadastro deve ser obrigatoriamente utilizado para a seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal.

Público Alvo - O programa tem como público beneficiário todas as pessoas inscritas ou em processo de inscrição no CadÚnico com idade a partir de 16 anos, tendo prioridade os cadastrados em situação de pobreza e os beneficiários de programas federais de transferência de renda. O interessado no curso que não estiver no CadÚnico deverá ser encaminhado ao órgão municipal para realização do cadastro. O programa, segundo o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (2004), busca atingir os grupos mais expostos aos riscos da pobreza, como pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios e comunidades tradicionais.

Atribuições das esferas de governo

Assim como as outras modalidades do PRONATEC o BSM também prevê a articulação das três esferas de governo e está fundamentada na colaboração voluntária dos

estados e municípios. A esfera local, representada pelos municípios é a **unidade demandante**, que tem como atribuição a captação dos beneficiários e a articulação com as instituições ofertantes é atribuição das prefeituras. O governo estadual tem função de apoio e mobilização. A adesão ao programa pelas prefeituras é o primeiro passo para que o PRONATEC/BSM seja executado. Para a implementação é necessária uma eficiente rede de relações intergovernamentais e intersetoriais.

Segue abaixo as principais atribuições do MDS e do interlocutor municipal de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (2013). As atribuições do parceiro ofertante já foram descritas anteriormente.

Ao Ministério do Desenvolvimento Social cabe:

- Regulamentar a participação dos Estados e Municípios no âmbito do PRONATEC/BSM;
- Organizar mesas estaduais para negociação dos cursos pelos municípios junto aos Ofertantes;
- Estabelecer parcerias com o setor privado para contratação das pessoas qualificadas pelo PRONATEC/BSM.

São atribuições do interlocutor municipal:

- Negociar com as unidades ofertantes vagas e cursos de qualificação para o município, com apoio do Governo Estadual;
- Elaborar em conjunto com os ofertantes o cronograma de execução dos cursos;
- Estabelecer os critérios de priorização dos alunos que serão pré-matriculados;
- Elaborar e executar estratégias de mobilização do público-alvo;
- Realizar pré-matrícula no Sistec;
- Articular políticas para os beneficiários dos cursos (saúde oral, correção visual, elevação da escolaridade);
- Promover junto às unidades de atendimento do SINE a inscrição do beneficiário do PRONATEC/BSM no Sistema Mais Emprego.

As principais especificidades do PRONATEC Brasil Sem Miséria são: o público-alvo que é composto pelos beneficiários de programas de transferência de renda, e o intenso envolvimento das prefeituras na operacionalização do programa.

3.9 O PRONATEC no IFTM

Segundo dados do Relatório de Gestão de 2014 o IFTM ofertou 60 (sessenta) cursos em 05 (cinco) cidades do seu âmbito de atuação, beneficiando o total de **3.285 (mil cento e cinquenta e seis)** estudantes. O valor do recurso investido nos campus do IFTM para atender ao PRONATEC soma um total de R\$ 2.220.081,75 (dois milhões, duzentos e vinte mil, oitenta e um reais e setenta e cinco centavos) aplicados em material de consumo, equipamentos, alimentação e transporte.

A experiência do IFTM com cursos do PRONATEC se iniciou no ano de 2012. Neste ano foram ofertados 1.229 cursos de FIC na instituição. Já em 2014 foram aprovadas pelo parceiro demandante 3.466 vagas, homologadas 2.723 e ofertadas 1.630. Os cursos de Formação Inicial e Continuada ofertados pertencem às áreas de ciência sociais aplicadas, ciências exatas e da terra, ciências agrárias, engenharias, letras e artes, com carga horária entre 160 (cento e sessenta) e 200 (duzentas) horas.

Estrutura de funcionamento do PRONATEC no IFTM – A gestão do PRONATEC no âmbito do IFTM está centrada na Pró-Reitoria de Extensão e tem como responsável o Coordenador Geral do PRONATEC. Conforme exposto anteriormente cada campus do IFTM possui um Coordenador Adjunto e um supervisor. O Coordenador Adjunto é indicado pelo diretor de campus e o supervisor é selecionado por meio de edital. Os demais profissionais são selecionados por meio de edital e são remunerados por meio de bolsa.

4. ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC/BF NO IFTM

Nesta etapa do trabalho serão apresentados os resultados do estudo de caso realizado no IFTM campus Uberlândia e Uberlândia Centro, cujo objetivo foi identificar quais fatores atuaram como condicionantes favoráveis e desfavoráveis para a implementação do programa PRONATEC/BF nos campi. O estudo de campo foi realizado a partir de dados oficiais de execução do programa; documentos oficiais de execução nos campi e entrevistas semiestruturadas realizadas com agentes implementadores do PRONATEC no IFTM entre 2012 a 2015.

Foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quinze profissionais que atuaram como bolsistas do PRONATEC/BF entre os anos de 2012 e 2015. Nestas entrevistas foram abordados doze temas do bloco-temático do instrumento de avaliação proposto: indicadores de resultado; acompanhamento dos beneficiários; articulação intergovernamental; aspectos pedagógicos; assistência estudantil; divulgação dos cursos; infraestrutura; matrícula; mobilização dos beneficiários; monitoramento, pré-matrícula e seleção dos agentes implementadores.

4.1 Indicadores de resultado

Nesta etapa da pesquisa foram analisados indicadores de resultado da execução do PRONATEC/BF no IFTM entre 2012 a 2015. O primeiro indicador analisado foi o de “matrículas realizadas”, cuja fonte de dados é o Relatório de Execução do PRONATEC Bolsa Formação 2012-2015 da Setec/MEC. O referido relatório está disponível no Sistema de Mapeamento e Avaliação de Programas (MAP) do Ministério da Educação. Entretanto, os dados oficiais de matrículas realizadas nos cursos PRONATEC/BF na Rede Federal de Educação disponibilizado pela Setec está atualizado apenas até o ano de 2014. Em relação a 2015 os dados contemplam apenas o quantitativo de vagas pactuadas, não apresentando o número de matrículas realizadas. Portanto, até a finalização desta pesquisa não estavam disponíveis no Sistema de Mapeamento e Avaliação de Programas dados oficiais de matrículas realizadas no PRONATEC /BF em 2015.

Esta pesquisa analisou também indicadores de evasão e conclusão dos estudantes dos campi Uberlândia e Uberlândia Centro entre os anos de 2012 e 2015. A pesquisa apresentará os dados, ainda que restrito ao campus Uberlândia Centro, relativos ao quantitativo de

estudantes encaminhados e estudantes matriculados. Os dados destes indicadores tiveram como fonte o Sistec e os processos de execução do programa nos campi. Quanto aos indicadores citados cabe ressaltar que também não existem dados oficiais disponibilizados pelo Ministério da Educação referentes ao índice de concluintes e evadidos nos cursos PRONATEC. No MAP é possível encontrar apenas informações relativas ao quantitativo de matrículas realizadas pela Rede Federal de Educação em cursos PRONATEC/Bolsa-Formação e ao recurso financeiro repassado às instituições ofertantes dos cursos.

No que diz respeito às metas é necessário esclarecer que não foi estabelecida pela Setec metas quantitativas de matrícula a serem alcançadas pelas instituições de ensino ofertantes de cursos PRONATEC/BF. A ausência de metas é uma das críticas do Relatório nº 201406282 emitido em 27 de agosto de 2014 a partir de Auditoria realizada pela Coordenadoria Geral da União (CGU). O referido documento constata que a “Setec não possui metas e indicadores que demonstrem a situação futura desejada com a execução do PRONATEC/BF os quais poderiam nortear o modo de atuação dos atores do Projeto” (CGU, 214). Ainda segundo este documento os Termos de Adesão/Cooperação das redes de ensino não possuem cláusulas que detalhem metas, prazos e garantias. No referido relatório a CGU destaca também que são necessários parâmetros de desempenho para o desenvolvimento do PRONATEC Bolsa-Formação que permitam o monitoramento e avaliação de seus resultados.

As críticas se estendem não apenas à ausência de metas e indicadores, como também à ausência de dados de execução do programa no que se refere à evasão. O relatório TC 008.089/2015-9 da TCU aponta a evasão como um dos maiores problemas do PRONATEC e destaca a falta de indicadores e estatística, apesar da existência de dados que possam subsidiar estas informações no Sistec. O relatório critica a ênfase que é dada no acesso ao ensino profissional, por meio das vagas ofertadas e as matrículas realizadas e o pouco destaque que é dado aos resultados.

Contudo, para os objetivos do programa, não basta que os alunos sejam matriculados. É preciso que os mesmos concluam os cursos, que estes tenham qualidade e preparem adequadamente os beneficiários em competências requeridas pelo mercado, e que ainda seja oferecido acesso ao mercado de trabalho. Faz-se necessário, portanto, avaliar ainda em que medida esses aspectos estão sendo considerados na implantação da política (TCU, 2015).

O primeiro indicador analisado por este trabalho, foi o de “matrículas realizadas” e “vagas pactuadas” no IFTM entre 2012 e 2014. Este indicador apresenta a quantidade de vagas

pactuadas entre parceiros demandantes e ofertantes e o quantitativo de matrículas que foram de fato realizadas.

Inicialmente é necessário esclarecer que o IFTM não ofertou em 2011, ano de criação do programa, cursos PRONATEC/BF, optando por iniciar a oferta de cursos em 2012. Este fato, conforme relata o Entrevistado 8 foi uma opção do gestor diante da falta de tempo hábil para iniciar os cursos em 2011.

A lei saiu em 2011 e apareceu para a gente no final do ano, **não era possível iniciar e pactuar com o tempo suficiente para iniciar os cursos até o final do ano**. A lei é de 26 de outubro de 2011. A partir de quando eu participei em 2012 e nós podemos pactuar e iniciamos com apenas 4 cursos (ENTREVISTADO 8).

Tabela 1 – Evolução do quantitativo de matrículas realizadas e vagas pactuadas no IFTM PRONATEC Bolsa-Formação.

Exercício	Vagas Pactuadas	Matrículas	Matrículas Realizadas	Matrículas Sem Registro de Frequência	Matrículas em Situações de Cancelamento
2011	-	-	-	-	-
2012	1.600	251	251	-	-
2013	885	1.229	1.229	40	80
2014	3.466	1.805	1.805	-	175
2015	412	-	-	-	-
TOTAL	5.951	3.285	3.285	40	255

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de execução da Bolsa-Formação, MEC 2014.

Através da tabela 1 acima percebe-se crescimento contínuo de matrículas realizadas a partir de 2012. Conforme citado anteriormente a instituição não ofertou cursos em 2011 ofertando uma quantidade reduzida em 2012. O pico de oferta de cursos aconteceu de fato em 2014. É possível analisar também através dos dados da tabela que o quantitativo de vagas pactuadas é consideravelmente menor que o de matrículas em 2012 e 2014. As vagas pactuadas são a quantidade de vagas que o parceiro demandante e a instituição de ensino acordaram em ofertar em determinado período. Entretanto, nem sempre é possível matricular a quantidade de estudantes correspondente ao número de vagas pactuadas, visto que a

quantidade de matrículas depende ainda do quantitativo de vagas que serão autorizadas pelo governo federal (nem sempre todas as vagas pactuadas são liberadas para a oferta pelo governo federal) e ainda se de fato o parceiro demandante conseguirá mobilizar e encaminhar os beneficiários para a instituição de ensino.

O aumento considerável do quantitativo de matrículas em 2013 pode ser explicado pela própria dinâmica de implementação do programa e acompanha a evolução de matrículas verificados nas demais instituições da Rede Federal de Ensino conforme Tabela 14.

Tabela 2 – Evolução de alunos matriculados na Rede Federal de Ensino nos cursos de PRONATEC Bolsa-Formação 2011-2015.

Exercício	Vagas Pactuadas	Matrículas	Matrículas Sem Registro de Frequência	Matrículas em Situações de Cancelamento
2011	26.036	1.132	105	44
2012	144.271	80.487	8.228	2.580
2013	280.322	218.784	15.828	15.698
2014	468.189	252.267	6.326	13.018
2015	24.862	-	-	-
TOTAL	943.680	552.670	30.487	31.340

Fonte: Elaboração própria a partir do Relatório de Execução da Bolsa-Formação 2012-2015 Setec, 2014

A partir da análise da Tabela 2 percebe-se que a Rede Federal apresentou crescimento contínuo de matrículas nos cursos a partir de 2012. Assim, a evolução do número de matrículas realizadas no IFTM não difere em demasia da evolução do crescimento de matrículas ocorrido nas demais instituições na Rede Federal. Tanto na Rede Federal de Ensino quanto no IFTM o pico de matrículas ocorreu em 2014. Apesar do Governo Federal não ter estabelecido metas oficiais de matrículas para a Bolsa-Formação, percebe-se que houve evolução do número de matrículas nos três anos de execução do programa analisados. A evolução de matrícula realizadas nos cursos FIC do IFTM acompanha também a evolução de matrículas nos cursos FIC em todo o Brasil. Segundo dados oficiais do MEC as matrículas em cursos FIC no PRONATEC atingiram seu pico em 2014 com 2.113.999 (dois milhões, cento e treze e novecentos e noventa e nove) realizadas.

No que diz respeito ao ano de 2015, apesar de não termos dados oficiais sobre as matrículas realizadas na Rede Federal de Ensino, percebe-se pelas Tabelas 13 e 14 que a quantidade de vagas pactuadas foi consideravelmente inferior aos anos anteriores, inclusive retornando aos níveis de pactuação realizados no primeiro ano do programa. Isto se explica pelo contexto econômico e político do país, no qual o governo federal cortou gastos em todas as áreas incluindo os programas sociais. Em virtude do ajuste fiscal a execução do programa em 2015 enfrentou vários obstáculos como, por exemplo, atrasos na pactuação de vagas. Este fato é confirmado pela Nota Informativa nº 29 Setec/MEC de fevereiro de 2015, que informou o adiamento da pactuação do 1º semestre de 2015 até a votação e aprovação no Congresso Nacional da Lei Orçamentária de 2015, o que só ocorreu no final do ano. Já a Nota Informativa nº 67 Setec/MEC estabeleceu novo calendário para a pactuação de vagas no 1º semestre de 2015, adiando o início das aulas para o mês de julho. Em seguida a nota informativa nº 133/Setec/MEC prorrogou novamente a pactuação e estabeleceu que a homologação das propostas ocorreria apenas em agosto. Segundo orientação da NI nº 192/Setec/MEC, todas as vagas pactuadas em 2015 deveriam ter início no mesmo ano, sendo assim os cursos pactuados naquele ano deveriam iniciar até o dia 21 de dezembro de 2015. Neste contexto, apenas o campus Uberlândia Centro ofertou cursos em 2015. O campus Uberlândia optou por não ofertar, justificando que a execução seria dificultada pelo pouco tempo hábil para colocar os cursos em funcionamento.

Tabela 3 - Evolução do quantitativo de alunos matriculados por campi no IFTM nos cursos da Bolsa-Formação.

Campus	2012	2013	2014	TOTAL
Campus Ituiutaba	0	159	407	566
Campus Patrocínio	0	168	236	404
Campus Paracatu	90	293	214	597
Campus Uberaba	129	357	515	1001
Campus Uberlândia	32	252	328	612
Campus Uberlândia Centro	0	0	51	51

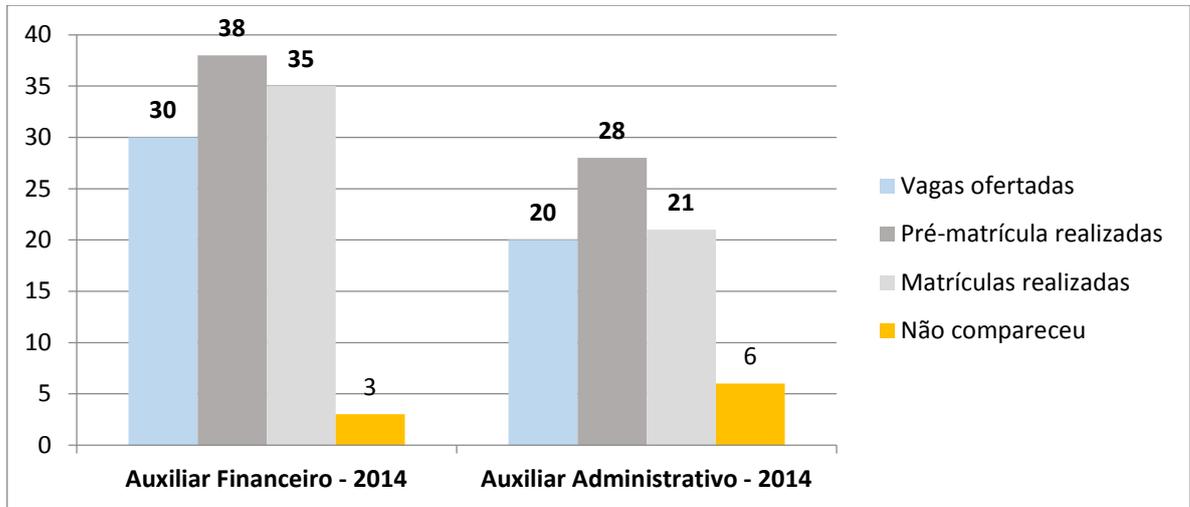
FONTE: Elaboração própria a partir de dados do Relatório de Execução da Bolsa- Formação do Ministério da Educação, 2014.

Os dados da tabela 3 referente à evolução de matrícula por campi nos anos de 2012, 2013 e 2014 apontam que o campus Uberaba foi responsável por 31% das vagas ofertadas no PRONATEC/BF no IFTM, enquanto o campus Uberlândia foi responsável por 19% das vagas. O terceiro campus que mais ofertou vagas foi o Campus Paracatu, responsável por 18% da oferta de vagas no PRONATEC Bolsa Formação na instituição.

A análise do programa do ponto de vista do indicador “matrículas realizadas” apresenta saldo positivo. O PRONATEC, segundo dados oficiais, efetivou em todo o Brasil até o ano de 2014 aproximadamente 8 milhões de matrículas em cursos técnicos e de Formação Inicial e Continuada, tendo crescimento de 278,1% em quatro anos (MEC/Setec, 2014). Segundo dados da Setec, o SENAI possui o maior número de alunos matriculados na Bolsa-Formação. Em segundo lugar está a rede privada, em terceiro o SENAC e em quarto lugar a Rede Federal. No IFTM houve crescimento de 719% de matrículas realizadas entre 2012 e 2014, com o total 3.285 matrículas realizadas em cursos de Formação Inicial e Continuada. Desta forma, os dados demonstram que houve de fato uma ampliação dos mecanismos de acesso aos cursos técnicos de Formação Inicial e Continuada. Além disso, o crescimento do número de matrículas realizadas no IFTM foi bastante superior à média nacional (278%), principalmente se considerada a rede federal. Entretanto, em razão do ajuste fiscal, iniciado no Governo da presidente Dilma Roussef e da instabilidade política e econômica do início de 2016, não é possível prever quais rumos tomarão o programa e como se dará a evolução das vagas ofertadas. Segundo dados do MEC, em 2015 foram realizadas 818.927 matrículas em cursos FIC em todo o Brasil, o que significa uma acentuada redução se comparado às 2.1a3.999 ofertadas em 2014. Inclusive o número de matrículas ofertadas é um pouco superior ao número de vagas ofertadas em 2011, quando o programa estava em fase de início de implantação. O corte de gastos do governo federal visando o ajuste fiscal reduziu em 60% a oferta de vagas em cursos PRONATEC, já caracterizando uma possível descontinuidade do programa social.

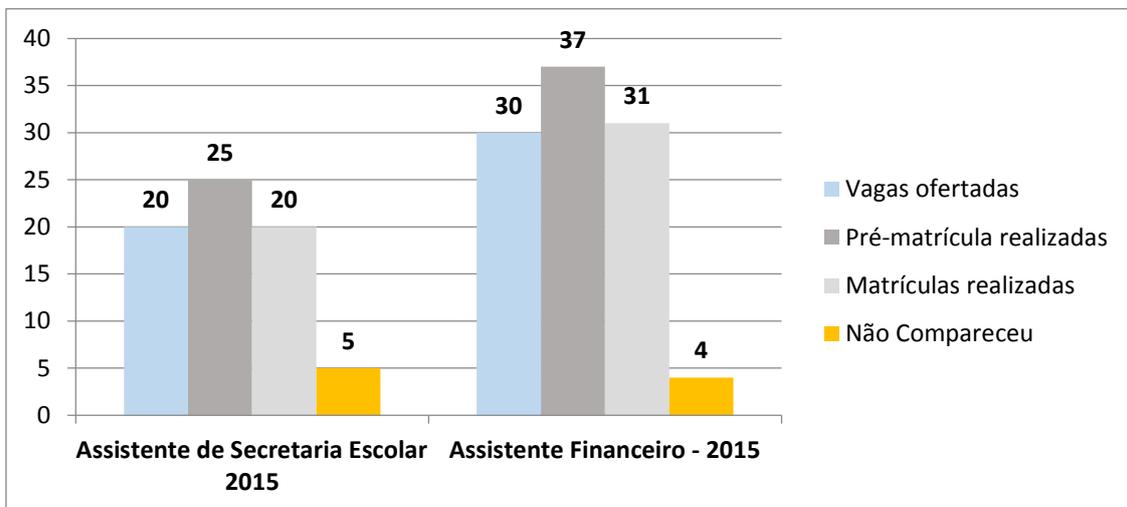
A seguir serão apresentados os indicadores de vagas ofertadas, pré-matrículas realizadas e matrículas, frequência, abandono, reprovação e conclusão dos cursos ofertados nos anos de 2014 e 2015 no IFTM Uberlândia Centro.

Gráfico 1 – Quantitativo de vagas ofertadas, matrículas e pré-matrículas realizadas – Campus Uberlândia Centro 2014



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sistec.

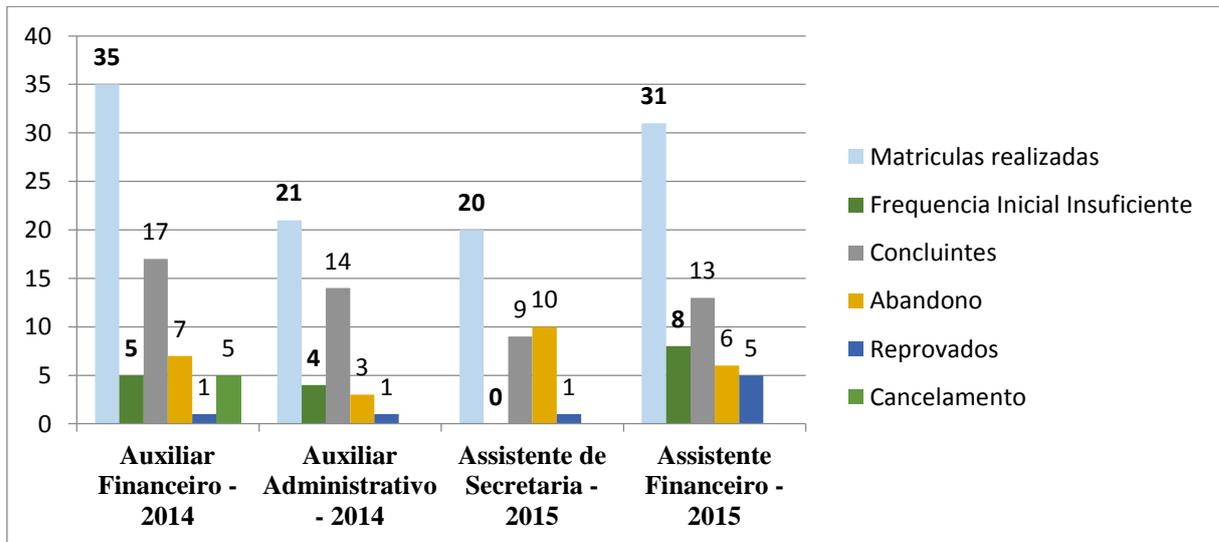
Gráfico 2 – Quantitativo de vagas ofertadas, matrículas e pré-matrículas realizadas – Campus Uberlândia Centro 2015



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sistec.

Os dados dos gráficos 1 e 2 demonstram que o número de pré-matrículas realizadas foi maior que o de matrículas. Isto significa que nem todos os beneficiários que realizaram a pré-matrícula junto ao parceiro demandante compareceram à instituição de ensino para fazer a matrícula no curso. Desta forma as vagas dos beneficiários que não compareceram para realizar a matrícula foram disponibilizadas para que o parceiro demandante realizasse uma nova pré-matrícula, evitando que tais a vaga ficassem ociosas. Os dados apontam que de 10 a 20% dos beneficiários pré-matriculados não compareceram para realizar a matrícula.

Gráfico 3 - Desempenhos dos estudantes dos Campi Uberlândia e Uberlândia Centro 2014-2015



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sistec (2015).

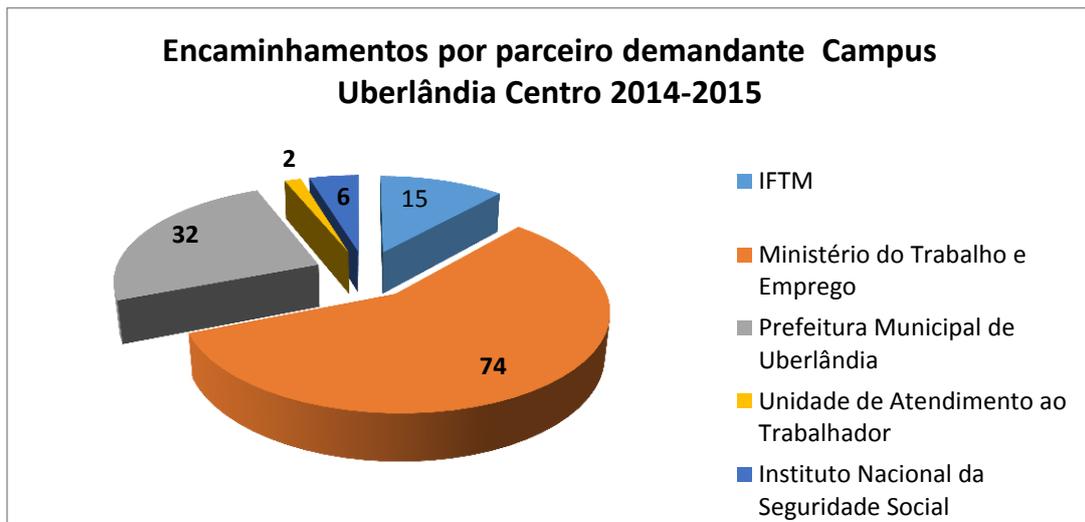
Os dados demonstram que de 10 a 20% dos estudantes matriculados tinham frequência inicial insuficiente. Considerando os alunos matriculados 20% abandonaram os cursos e 8% foram reprovados. No total os cursos possuem índice de 50% de conclusão. Os índices de evasão estão acima da média oficial anunciada pelo governo federal.

Outro dado que o gráfico aponta é que o quantitativo de estudantes com frequência inicial insuficiente é alto, variando de 15 a 20% do quantitativo de vagas ofertadas. Nestes casos, os estudantes com frequência inicial insuficiente foram substituídos por novos estudantes pertencentes à lista de espera do parceiro demandante.

Apesar das razões dos índices de evasão não terem sido alvo direto desta pesquisa, a partir da literatura é possível apresentar hipóteses elucidativas desta questão. Os fatores que contribuem para evasão que aparecem de forma mais recorrente na literatura são relacionados a fatores como: curso fora da área de interesse do aluno, dificuldade em conciliar o horário de trabalho com o horário de estudos, cansaço e dificuldade em assimilar o conteúdo (Meira, 2015). Esta pesquisa aponta também alguns elementos que podem auxiliar no apontamento destes fatores. Em muitos relatos é possível verificar a queixa dos professores quanto as dificuldade apresentadas pelos estudantes em assimilar o conteúdo dado, fator este que desestimula o estudante a continuar no curso e que conseqüentemente favorece o abandono. Outro elemento identificado pela avaliação desenvolvida neste trabalho é a dificuldade financeira do beneficiário em se manter estudando e sua conseqüente evasão. O atraso no pagamento do auxílio estudantil também pode ser apontado como fator para o abandono do

curso por aqueles estudantes conforme relato dos implementadores de nível local. Sendo assim, ainda que este trabalho não tenha se detido à esta temática, existem alguns elementos na literatura e no próprio trabalho desenvolvido que nos dão algumas pistas dos motivos da evasão.

Gráfico 4 – Encaminhamentos por parceiro demandante – Campus Uberlândia 2014-2015



Fonte: Elaborado pela autora a partir de dados do Sistec.

O gráfico 3 demonstra que o parceiro demandante que mais encaminhou estudantes foi o Ministério do Trabalho e Emprego. A análise dos dados aponta que 57,36% dos estudantes foram encaminhados pelo Ministério do Trabalho e Emprego, 24,80% foram encaminhados pela Prefeitura Municipal, 11,62% foram encaminhados pelo próprio IFTM e 4,65 foram encaminhados pelo Instituto Nacional da Seguridade Social. No que se refere à grande quantidade de encaminhamentos realizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego é preciso ressaltar que o Decreto 7.721/2012 e as alterações feitas pelo Decreto 8.118/2013 estabelecem que o trabalhador que solicitar a assistência financeira do Seguro-Desemprego a partir da segunda vez dentro do período de dez anos poderá ter seu benefício condicionado à comprovação de matrícula e frequência em curso FIC ou qualificação profissional. Desta forma de acordo com Nota Informativa 021/2014 de 2014 o PRONATEC Seguro Desemprego tornou-se modalidade prioritária, o que significa que os beneficiários dessa modalidade têm prioridade na matrícula, pois necessitam realizar o curso para receber o benefício do Seguro Desemprego

4.2 A relação intersetorial e intergovernamental

O modelo de gestão do PRONATEC Bolsa Formação pressupõe a colaboração entre governo federal, municípios e instituições de ensino, através de uma rede intergovernamental e intersetorial responsável pela implementação do programa. A execução do programa foi construída com base em um modelo que, ao menos em teoria, busca soluções integradas para cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica e social. Este modelo, chamado intersetorial surgiu segundo Junqueira (1998), como uma possibilidade de solução integrada dos problemas do cidadão, considerando-o na sua totalidade, tratando dos direitos do cidadão, como saúde, trabalho e outros de forma não isolada e de forma integrada. Este conceito representa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, incorporando a noção de integração e território, encarando o cidadão na sua totalidade. Dentro da perspectiva intersetorial a articulação está pautada na concepção de uma “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social” (Junqueira; Inojosa, 1997).

A intersetorialidade no PRONATEC/BF ocorre dentro da seguinte dinâmica: os parceiros demandantes propõem em conjunto com a instituição de ensino ofertante cursos a ofertar; o Governo Federal delibera autorizando ou não as propostas e posteriormente os demandantes encaminham para as instituições de ensino os estudantes para matrículas. Cada parceiro demandante possui um perfil de beneficiários a ser encaminhado como, por exemplo, pessoas em vulnerabilidade social e econômica, beneficiários de programas sociais; trabalhadores desempregados e pessoas em situação de encarceramento. Desta forma as prefeituras atuam como unidade demandante do Ministério do Desenvolvimento Social e por meio das Secretarias de Desenvolvimento Social encaminham beneficiários de programas de transferência de renda e cidadãos que buscam emprego no SINE. Já o Ministério do Trabalho encaminha trabalhadores que almejam receber o seguro-desemprego e o Ministério da Justiça pessoas em situação de encarceramento. O programa foi desenhado dentro da lógica de articulação entre políticas sociais geridas por diferentes níveis de governo com o intuito de inclusão social por meio da recolocação profissional.

Assim, para que o programa alcance seus objetivos é necessário que as esferas de poder envolvidas articulem de forma eficiente a captação e encaminhamento dos cidadãos

para as instituições de ensino. Esta forma de pensar e implementar políticas públicas articulando níveis de governo e setores diferentes pressupõe uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestações de serviços, alterando as formas de articular diversos segmentos da organização governamental e seus interesses (JUNQUEIRA, 2000).

A articulação intersetorial não é tarefa fácil, já que tradicionalmente o aparato governamental é fatiado por saberes, por corporações, dentro de uma hierarquia verticalizada, piramidal, em que os processos percorrem vários escalões, mas as decisões são tomadas apenas no topo. Além disso, o aparato governamental também é objeto de loteamento político, sendo a estruturada fatiada em partidos e grupos políticos. Neste contexto a estrutura governamental torna-se competitiva, pautada pela competição entre grupos de interesse e facções (INOJOSA, 2001).

Nesta etapa do trabalho serão abordados os seguintes elementos da implementação do PRONATEC: i) descrição da adesão ao programa pelo IFTM e pelos campi e ii) fatores que favoreceram ou dificultaram a articulação com o governo federal, prefeituras e demais parceiros demandantes durante as etapas de implementação do programa, a fim de captar as capacidades intersetoriais do programa, bem como se este intento foi bem sucedido ou não e porquê, através da identificação dos fatores que favoreceram ou desfavoreceram a articulação intersetorial na implementação local do programa.

O IFTM iniciou a oferta dos cursos do PRONATEC no ano de 2012 com a oferta de quatro cursos nas cidades de Paracatu, Uberaba e Uberlândia. A expansão da oferta para os demais campi da instituição ocorreu somente a partir de 2013. É importante salientar que a instituição, desde a adesão, ofertou somente cursos de Formação Inicial e Continuada, optando por não ofertar cursos técnicos. Com o intuito de firmar parcerias foram realizadas visitas às prefeituras buscando criar um canal de contato e assim estreitar as relações, já que as prefeituras, foram em alguns cursos os principais parceiros demandantes de cursos. Nestas visitas buscou-se apresentar o IFTM como instituição ofertante de cursos e orientar o gestor municipal acerca do funcionamento do programa. Estas visitas foram vistas como proveitosas pelo gestor local, pois proporcionaram a criação de um canal de comunicação com as prefeituras.

É importante ressaltar também que a análise dos relatos dos gestores aponta que a postura ativa da instituição em relação ao parceiro demandante, principalmente as prefeituras foi de fundamental importância para que as parcerias fossem firmadas e os cursos ofertados,

visto que o sucesso do programa está condicionado à articulação eficiente entre instituições de ensino e parceiro demandante. Houve incentivo por parte do MEC para que as instituições de ensino federal se apresentassem como ofertante de cursos aos parceiros demandantes e de certa forma estimulasse as parceria com prefeituras e outros parceiros demandantes. Em contrapartida também houve por parte do Ministério da Educação incentivo para que as prefeituras buscassem junto às instituições de ensino parcerias para encaminhamento de beneficiários para fazer os cursos, conforme relatado pelo Entrevistado 8.

Foi feito um convite inicialmente para que os institutos fizessem um trabalho com as prefeituras para determinar os locais onde poderia estar acontecendo o PRONATEC. Então divulgar, expandir para facilitar o acesso. Em Uberlândia, por exemplo, eu fui em uma reunião com os prefeitos da região. Foi um evento como esse, um encontro geral. Em outras cidades foram feitos convites para que as prefeituras mandassem uma representação. E aí foi explicado o que é o PRONATEC, como ele funciona, que nós temos uma Unidade ofertante e que eles poderiam ser os demandantes e que em cada local poderia ter uma pessoa gerenciando ou supervisionando, ou fazendo um trabalho de apoio (ENTREVISTADO 8).

A atuação ativa dos gestores da instituição teve como objetivo construir um canal de comunicação com o parceiro demandante e assim favorecer a realização das parcerias para oferta dos cursos. A fala do Entrevistado 8 reforça o papel ativo da instituição na busca das parcerias.

Então tinha representações e nós fizemos algumas reuniões na Reitoria, convidando as pessoas, fizemos um movimento também de visita às prefeituras, pois seria algo que poderia acontecer na cidade a oferta ocorreria pelo campus, mas poderia estar envolvendo a prefeitura, pois ela é de uma forma ou de outra um canal em que existe ali a demanda, como as SEDS por exemplo, que fazem a junção desses candidatos à vagas no Pronate. **Essas reuniões foram muito produtivas e conseguiram trazer um canal de comunicação com o demandante, já que até então o canal de comunicação era apenas o e-mail** (ENTREVISTADO 8).

A implementação do PRONATEC nos dois campi objeto deste estudo ocorreu em momentos e de formas diferentes. No campus Uberlândia o primeiro curso a ser ofertado foi o de Horticultura em 2012. De acordo com o relato do Entrevistado 3 em 2013 o então recém-eleito prefeito, Gilmar Machado, do Partido dos Trabalhadores, compareceu ao campus a convite da direção e solicitou o empenho da instituição na oferta dos cursos, enviando pouco tempo depois representante da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, que demandou cursos à instituição.

Foi muito fácil, principalmente no segundo semestre de 2013 e 2014 a gente nem precisava ficar procurando, eles já nos procuravam com as demandas deles. O Ministério do Trabalho e o Ministério do Desenvolvimento Agrário, eles já tinham uma parceria com a prefeitura e através da Secretaria de Desenvolvimento Social. Já tinham as demandas e eles nos procuravam de acordo com o nosso perfil. **Então nesse ponto ficou muito fácil, encaixou a fome com a vontade de comer.** Nesse sentido quando a gente foi à prefeitura ficou tranquilo. (ENTREVISTADO 6).

Já o Campus Uberlândia Centro iniciou a oferta com os cursos de Auxiliar Financeiro e Assistente Administrativo no ano de 2015. Salientamos que a cidade de Uberlândia possui dois campi diferentes do IFTM: campus Uberlândia e Uberlândia Centro.

Em ambos campi percebe-se que o empenho da instituição e do município em articular a oferta dos cursos atua como condicionante positivo no estabelecimento das parcerias e consequente abertura das vagas. O engajamento do parceiro demandante atuou como um dos aspectos facilitadores do sucesso da articulação intergovernamental, possibilitando que de fato a parceria com a instituição de ensino fosse efetivada, conforme relato dos Entrevistados 6 e 7.

- **A prefeitura inclusive nos ajudou muito nesse trabalho.** Com o Ministério do Trabalho e o MDA, eles nos mandaram uma lista de cursos que a gente poderia estar sendo um parceiro e ficou muito fácil. (ENTREVISTADO 6).

- Dentro do Ministério do Trabalho era sempre muito relacionado ao Seguro-Desemprego. **Então naquele ano de 2013, a responsável por este departamento no Ministério do Trabalho entrou em contato conosco para que nós pudéssemos levar a ela, quais os cursos que nós estávamos pretendendo ofertar e o que ela achava que precisava.** Mas naquele momento era tudo muito informal. No segundo momento é que se pactuava. Com a prefeitura inclusive eram feitas cerimônias de pactuação. Então se você pegar aí os anais da prefeitura e buscar lá você vai ver que houve uma reunião junto com o prefeito onde todos assinaram o pacto (ENTREVISTADO 7).

No que se refere ao empenho das instituições de ensino e da prefeitura na implementação do programa é preciso destacar que a implementação de políticas públicas que articulam diversos atores sociais em níveis diferentes de governo depende dos incentivos que são oferecidos aos agentes implementadores por parte do formulador da política pública. No caso do PRONATEC este empenho pode estar relacionado aos seguintes fatores i) aumento da visibilidade dado ao programa pelo governo federal ii) aumento da quantidade de vagas e recursos financeiros destinados ao programa a partir do ano de 2013 iii) interesse político do gestor municipal na oferta dos cursos.

No tocante ao fator político é importante destacar que desde o início da sua gestão em 2013 o prefeito eleito do Partido dos Trabalhadores Gilmar Machado se empenhou para o aumento da quantidade de vagas ofertadas em cursos PRONATEC na cidade de Uberlândia. A implantação do PRONATEC tornou-se prioridade da pasta de Desenvolvimento Social e Trabalho, conforme entrevista dada pelo prefeito a um jornal local.

Nós pegamos a secretaria para reestruturá-la e não tínhamos efetivos. Tivemos que receber a aprovação da Câmara para fazer essa reestruturação, mas agora vai deslanchar. Eu queria que o PRONATEC tivesse um número maior (de inscritos) e superou todas as nossas expectativas. Em algumas áreas superou a expectativa e em outras não conseguimos tudo” (CORREIO DE UBERLÂNDIA, 2013).

Segundo dados oficiais da Prefeitura de Uberlândia foram abertas 4.306 vagas em cursos PRONATEC na cidade ano de 2013.

Considerando que o PRONATEC é um programa que demanda envolvimento ativo das prefeituras no que se refere à mobilização dos beneficiários e articulação das parcerias com as instituições de ensino, é importante que exista empenho da gestão municipal em preparar a estrutura governamental e firmar as parcerias. Conforme relatos dos entrevistados a prefeitura atuou ativamente para que as parcerias fossem efetivadas. De acordo com dados da Prefeitura Municipal de Uberlândia em 2012 foram ofertadas 306 vagas, enquanto em 2014 este quantitativo passou para 5.000 vagas ofertadas com investimento de R\$ 4,7 milhões (Prefeitura Municipal de Uberlândia).

No que se refere aos mecanismos de comunicação intergovernamental independente da dimensão do programa, para implementá-lo é necessário que a informação qualificada chegue de forma clara e suficiente aos agentes implementadores (DRAIBE, 2001). Assim, de acordo com o relato do Entrevistado 8 o Governo Federal buscou ao longo da implementação do programa mecanismos para aperfeiçoar a comunicação com as instituições de ensino. A Setec/MEC instituiu a publicação de notas informativas como mecanismo de comunicação formal com as instituições visando superar os problemas de comunicação existentes.

- Inicialmente a gente tinha só as reuniões e e-mails, posteriormente eles criaram um canal de comunicação, criaram um serviço de teleatendimento. Criaram um site para você cadastrar as dúvidas, mas ele não foi para frente, eles não obtiveram sucesso com ele. Criaram também um 0800 que funciona até hoje. Mas inicialmente a comunicação que a gente tinha era só essas duas. **E hoje tem também as notas informativas onde**

cada comunicação que eles têm que fazer com a gente, eles fazem por meio de nota informativa. Assim, além de enviar por e-mail eles deixam disponível como nota informativa em um site específico (ENTREVISTADO 8).

O arranjo institucional desenhado para implementar o PRONATEC/BF é arrojado e demanda envolvimento intergovernamental e cooperação intersetorial. A articulação entre os entes federados é apontada pelo MEC como fator essencial para a interiorização da oferta da educação profissional no Brasil. Ainda, segundo o Ministério da Educação, o PRONATEC contava em 2014 com adesão de 70% dos municípios brasileiros. Conforme anteriormente citado o envolvimento dos municípios tem relação com a visibilidade que o programa trouxe ao gestor municipal principalmente no seu auge em 2014. A etapa de adesão dos municípios ao PRONATEC e a posterior articulação destes com as instituições de ensino é um processo político que envolve barganha e negociações. Esta concepção vai ao encontro da perspectiva bottom-up de implementação de políticas públicas, na qual o processo e negociação, mediação acontece não apenas na fase de formulação da política pública, mas também na sua implementação.

Portanto, em relação à hipótese de que a qualidade das relações intergovernamentais condicionou o processo de implementação do PRONATEC/BF em Uberlândia é possível verificar pela análise das entrevistas que a pró-atividade dos parceiros demandantes e ofertantes em firmar as parcerias para oferta dos cursos atuou como fator positivo nos momentos iniciais de implementação do programa. Os gestores das instituições demandantes e das instituições ofertantes, ainda que incentivados pelo governo federal, se mobilizaram para que a oferta dos cursos ocorresse. Percebe-se que o fator político também gerou impacto neste processo de adesão ao programa, visto que o gestor municipal que pertencia ao partido político do gestor federal se empenhou de forma mais contundente para que as parcerias fossem estabelecidas e assim o número de vagas a serem ofertadas pelo município aumentasse.

4.2.1 Pactuação, homologação e mobilização

Além do processo inicial de adesão ao programa, a relação entre os campi e os parceiros demandantes ocorre também em outros três momentos da execução do programa: i) pactuação; ii) homologação e iii) mobilização dos beneficiários. Em todas estas etapas existe uma relação entre a instituição de ensino e os demandantes, cuja intensidade varia entre os campi e depende do grau de envolvimento dos gestores e agentes implementadores. Nesta

etapa será feita uma análise por meio do discurso dos agentes implementadores de como esta relação se dá na prática, qual o grau de envolvimento dos gestores dos campi e quais elementos condicionam de forma positiva ou negativa esta relação.

É importante pontuar que em todas as etapas o espaço para a discricionariedade do gestor está aberto e mesmo em políticas com desenho bem delimitado como o PRONATEC é possível verificar que as decisões do gestor local causam grande impacto nos rumos do programa social. No caso do IFTM o gestor optou por pactuar apenas cursos de Formação Inicial e Continuada. Esta escolha foi motivada, de acordo com os gestores locais do programa, por duas razões: incertezas quanto à disponibilidade do recurso na fase inicial do programa e o fato do próprio instituto já ofertar cursos na modalidade técnica, o que geraria uma certa incoerência dentro da instituição. Este posicionamento fica evidente na fala dos entrevistados 7 e 8.

- Essa também foi uma coisa que pela Lei de criação do PRONATEC poderia ser feita, mas havia já uma intenção de Pró-Reitoria de Extensão que nós fizéssemos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) que são cursos de carga horária menor. Porque cursos de carga horária menor? A dificuldade de gerir o recurso público que viria e naquele momento, isto eu estou falando de 2012 para 2013, nós não sabíamos muito bem como que isso iria ser feito. **Então a gestão falou, vamos trabalhar com FIC, a gente começa ele no semestre e termina no mesmo semestre, começa no ano e termina no ano. Não dá para passar o recurso de um ano para outro.** Os FIC aqui nós fazíamos em 40 dias corrido. Os cursos aqui eram ofertados de segunda a sexta-feira, 4 horas de aula dia. Eram 40 dias no máximo a gente fechava o curso (ENTREVISTADO 7).

- A gente, por exemplo, não ofertou nenhum curso técnico ainda. Porque isso? **Nós já ofertamos nos cursos regulares os cursos técnicos. Então a gente vê isso que eu estaria criando uma concorrência dentro da própria instituição. Como eu iria justificar isso.** Porque eu criei um curso técnico em Química e vou criar ele novamente pelo PRONATEC (ENTREVISTADO 8).

O relato acerca da escolha pela oferta de cursos FIC pela instituição de ensino demonstra a discricionariedade existente na atuação do agente implementador. Esta discricionariedade do burocrata foi apontada por Lipsky (1980) que ressalta que quando o agente implementador é confrontado com problemas complexos e ambientes incertos desenvolve mecanismos para lidar com os problemas burocráticos. Nesta mesma direção Silva e Melo (2000) apontam que os planos e programas conseguem delimitar um conjunto limitado de ações e decisões dos agentes implementadores e que existe um espaço considerável para o comportamento discricionário. Neste caso diante da incerteza da

disponibilidade do recurso financeiro e da contradição inerente à oferta dos cursos técnicos o gestor optou por ofertar apenas os cursos de Formação Inicial e Continuada.

A pactuação consiste no momento no qual os parceiros demandante e ofertante negociam quais cursos e a quantidade de vagas que serão ofertados. Nesta etapa a unidade de ensino ofertante registra no Sistec as propostas de oferta de vagas. Assim, conforme Nota Informativa n 06/2013 a pactuação é resultado da articulação entre parceiros demandantes e ofertantes e acontecendo de forma contínua se trata da memória da parceria entre ofertantes e demandantes.

Em 2012 e 2013 o processo de pactuação era dividido em três fases: i) submissão de propostas pela unidade de ensino; ii) avaliação e aprovação das propostas pelos parceiros demandantes e iii) análise e homologação das propostas pela Setec. Na última etapa as vagas são homologadas pelo MEC, ou seja, o governo federal confirmava a possibilidade de ofertar aquilo que foi proposto por ofertantes e demandantes, obedecendo à seguinte dinâmica.

O campus diz para a coordenação Geral e a coordenação geral informa aos demandantes, no momento de estabelecer a pactuação. Então o que o campus faz? O campus diz, podemos ofertar tal curso, de acordo com a potencialidade do campus e temos a capacidade para ofertar tantas vagas por turno. É feita uma planilha e nós enviamos para a coordenação geral e essa coordenação é que faz a pactuação dessas vagas, reunindo os cursos e as quantidades de vagas disponibilizadas por todos os campi do IFTM. (ENTREVISTADO 3).

O Ministério da Educação precisou realizar ajustes no processo de pactuação ao longo da implementação do programa, visto que inicialmente a articulação entre demandante e ofertante para a escolha dos cursos a serem ofertados não ocorreu da forma planejada.

Nos anos de 2011 e 2012, o principal esforço foi realizado na direção da necessidade de articulação entre os representantes das instituições de ensino e os representantes dos demandantes em âmbito municipal ou estadual. Essa ação elevou enormemente a complexidade na estruturação das ofertas de cursos, **pois os representantes das unidades de ensino e das unidades demandantes não costumavam dialogar para alinhar os cursos a serem ofertados** (MEC, 2015).

Desta forma, visando alinhar demanda e oferta em 2014 o processo de pactuação foi modificado e foi criado o Mapa de Demandas Identificadas. O novo processo foi detalhado na Nota Informativa 024/2013/Setec. Este documento ressalta que a forma como as pactuações ocorriam em 2012 e 2013 não utilizava estudos que identificassem as demandas, o que dificultava a análise de aderência entre as vagas pactuadas e as demandas locais e regionais.

Em síntese, era necessária a realização de uma avaliação diagnóstica para definir a demanda e a ela adequar a oferta. Segundo o documento o grande diferencial do processo de pactuação e homologação implementado a partir de 2014 é a utilização por parte da Setec de um mapa de demanda como referência para autorizar a oferta dos cursos e a quantidade de vagas propostas pelos parceiros demandantes e ofertantes. Assim, no novo processo houve uma inversão na forma de articular, já que a demanda seria previamente identificada e caberia aos ofertantes atendê-la.

Esta nova forma de realizar a pactuação das vagas corresponde à modificação da formulação da política derivada de sua implementação, ou seja, o monitoramento durante o processo de implementação identificou o problema, da necessidade de adequação da oferta às demandas locais e teve como intuito induzir a oferta, segundo a demanda, visto que segundo o MEC, até então “as instituições de ensino ofertantes continuavam propondo os seus cursos de prateleira, ou seja, cursos já previamente existentes, numa lógica de oferta em grande escala, ainda que a demanda ocupacional pudesse caminhar em outras direções” (ENAP, 2015).

No que se refere à pactuação, percebe-se, portanto, que diante dos obstáculos encontrados pelo gestor na implementação da estratégia inicial foram realizadas “correções” e mudanças de rotas. Assim, ao perceber que a estratégia inicial para levantamento das demandas locais do mercado de trabalho não obteve o resultado esperado o gestor optou por alterar a forma como esta demanda era identificada, modificando assim o processo de pactuação.

Quanto ao levantamento da demanda de cursos pelo parceiro demandante, existem alguns aspectos que precisam ser esmiuçados. As entrevistas apontam insatisfação quanto à forma como o levantamento da demanda de cursos é realizada e o lapso entre a identificação da demanda e a oferta dos cursos. Considerando que o PRONATEC foi criado para capacitar trabalhadores para o mercado de trabalho, o grande questionamento a ser feito é se de fato os cursos ofertados e indicados pelo parceiro demandante são reflexo da real demanda do mercado de trabalho. Além disso, é preciso refletir se as instituições ofertantes possuem mecanismos para atender à demanda após a sua identificação pelo parceiro demandante. A convergência entre a demanda identificada pelo parceiro demandante e aquilo que é de fato a real necessidade do mercado é questionado pelo Entrevistado 8. Para o entrevistado os mecanismos de levantamento da demanda são questionáveis e existe, em alguns casos, um lapso temporal de até seis meses entre o momento que o levantamento de demanda é realizado e o momento no qual de fato os cursos são ofertados.

Os demandantes devem fazer um mapa de demanda local e isso não é feito na prática. A gente percebe isso. Tem essa crítica. Se é feito, é feito meio que superficial. Existem os índices que talvez traduzam uma realidade que não é atual. Vou fazer uma pesquisa de demanda de operários para tal eixo. Essa pesquisa às vezes é desatualizada. Às vezes (a pesquisa) já aconteceu a seis meses atrás. Se eu fizer um levantamento. Quais cursos você fizeram para o PRONATEC? Quando eu fizer o levantamento é A, até chegar a condição da oferta, até o momento da oferta do curso acontecer, levava seis meses, sete meses, já não era a mesma demanda da ocasião. Hoje os demandantes é que fazem este trabalho de levantar demanda. Eles fazem o levantamento da demanda e passam para o MEC e lá eles fecham de acordo com o recurso disponível. A gente nem sabe quais cursos que foram aprovados ou não (ENTREVISTADO 8).

O relatório de auditoria do TCU 008.089/2015-9 também tece críticas a forma como a demanda do mercado de trabalho é identificada pelos parceiros demandantes alegando que não é possível garantir que as demandas do mercado local sejam de fato consideradas no levantamento realizado pelo demandante. O relatório ainda pontua que a capacidade de articulação dos demandantes com o mercado do trabalho é variável e as informações sobre a demanda por mão de obra em alguns casos é insuficiente (TCU, 2014).

Pelo relato dos entrevistados percebe-se que existem dúvidas em relação aos critérios utilizados pelo MEC para homologar a oferta de cursos. Existe a compreensão de que a homologação atenda a critérios de disponibilidade de recurso financeiro, mas os demais mecanismos utilizados ainda são de certa forma desconhecidos pelos agentes implementadores. Desta forma, a análise da fala do Entrevistado 3 indica que a forma como as demandas são levantadas e os critérios de homologação dos cursos propostos ainda são obscuros.

Com relação às vagas que são homologadas, aí já depende do demandante e do próprio Ministério da Educação porque aí envolve disponibilidade de recursos, então pelo que eu já pude perceber, nosso próprio campus mesmo, nós ofertamos nessa última leva de pactuação, nós manifestamos que poderíamos como campus ofertar 6 turmas, e foram homologadas 2 turmas. É claro que não deve ser somente o recurso financeiro que conta, é preciso que haja uma necessidade. Então vamos imaginar, um curso que nós nos disponibilizamos a ofertar que não foi homologado foi língua inglesa básica. **Isso não vem escrito, pelo menos eu não consigo visualizar o motivo pelo qual não foi homologado, mas o que eu posso entender? Que no município de Uberlândia não há demanda, ou interesse, ou disponibilidade orçamentária para essa turma.** Então é um casamento do interesse, da necessidade com a disponibilidade orçamentária, aí ocorre a homologação das vagas (ENTREVISTADO 3).

A questão do atendimento da demanda local e regional é um aspecto polêmico e de certa complexidade na execução do programa. Conforme anteriormente citado, o gestor federal

buscou implantar novos procedimentos em 2014 para que a pactuação dos cursos ofertados se tornasse, de fato, reflexo da demanda local e regional. Neste aspecto existem dois fatores que precisam ser levados em conta: i) se de fato os demandantes têm clareza e mecanismos confiáveis de levantamento de demanda e ii) se as instituições ofertantes possuem recursos humanos e know-how para atender a estas demandas. O Entrevistado 12 aponta que em certos momentos o campus recebia uma demanda que não tinha condições de ofertar, por questões “não só de infraestrutura, como também de pessoal qualificado para ministrar as aulas”. Neste sentido os cursos que as instituições de ensino se disponibilizaram a ofertar são aqueles que estão no seu know-how, visto que estas não possuem recurso financeiro e nem tempo hábil para ofertar cursos muito diferentes daqueles que já ofertam habitualmente. Desta forma, a própria dinâmica de execução do programa, não permite que as instituições de ensino se preparem para ofertar cursos que exijam estrutura e profissionais diferentes daquilo que já faz parte dos cursos ofertados de forma regular. Os cursos ofertados, os horários e locais de oferta foram adaptados de acordo com a disponibilidade do campus. Neste sentido, o Entrevistado 2 ressalta que a “oferta do PRONATEC foi adequada aos horários que havia disponíveis, por exemplo, tinha sala que tinha aula de manhã, então ofertava a aula do PRONATEC à tarde”. O Entrevistado 8 ressalta que nem sempre a instituição de ensino possui recursos humanos e infraestrutura para ofertar o curso indicado pelo demandante:

Verificamos quais cursos a gente tem recurso, infraestrutura e os recursos humanos necessários para que os cursos aconteçam. Então nem sempre isso é coerente com a realidade da demanda. Soma que tem essa questão do tempo que é fundamental também (ENTREVISTADO 8).

No que se refere à demanda a fala do Entrevistado 4 também aponta neste direcionamento. Existiu uma pressão dentro da própria instituição para a abertura dos cursos, sendo que o fator decisivo para determinar quais cursos seriam ofertados mais que a demanda local, foi a disponibilidade dos professores em ministrar os cursos. Segundo ele,

Em 2014 houve um aumento muito grande dessa pressão pela abertura de novos cursos. Então diferente do que havia sido feito há pouco tempo atrás, **o que acabou acontecendo é que os professores interessados, abriram cursos muito voltados à sua própria área. Claro haveria sim uma demanda local, mas na escolha do curso não foi levantada qual seria exatamente essa demanda.** A experiência prévia dos professores que ministrariam aula no curso é que teve mais peso (ENTREVISTADO 4).

O fato das instituições ofertarem preferencialmente cursos que já fazem parte da sua “expertise” também é notado por pesquisa avaliativa realizada pelo MDS (2015):

O primeiro é que, sendo as unidades ofertantes a parte contratada, o seu empoderamento no processo decisório estratégico de cursos ofertados gera um potencial conflito entre o interesse público e o interesse da unidade em propor cursos sobre os quais já possui know-how e costume em ofertar (“oferta de prateleira”) (MDS, 2015).

Já a mobilização dos beneficiários conforme legislação e orientação normativa do Ministério da Educação é responsabilidade do parceiro demandante. Na fala dos entrevistados fica explícito que a mobilização é restrita aos parceiros demandantes, que mobilizam os beneficiários do programa e os encaminham para a instituição de ensino. Além de não estar previsto em Lei, não existe recurso financeiro para que esta mobilização seja executada pela instituição de ensino. Segundo relato do Entrevistado 3 o Ministério do Desenvolvimento Social recebe recurso para realizar esta mobilização.

Não houve participação do campus na mobilização dos beneficiários. O que acontece é que a pessoa responsável na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Trabalho, a equipe lá tem todo um cuidado de mapear, de estar sempre em contato, perguntando quais as vagas ainda tem. Mesmo antes de começar a pré-matrícula, a responsável esteve aqui, fez questão de vir, reuniu, para que eles lá como demandante pudessem ter, entendo eu, um mapa das vagas PRONATEC, no município de Uberlândia. Porque eles têm todo um cadastro para fazer a triagem das pessoas, conforme o perfil, a necessidade e conforme a disponibilidade de cursos no município. O Ministério do Trabalho por sua vez ele encaminha a pessoa que está requerendo o Seguro-Desemprego. É um procedimento do Ministério do Trabalho embasado na legislação do Seguro-Desemprego. Eventualmente nós recebemos encaminhamento do INSS. Porque quando nós fazemos a pactuação a gente manifesta se a vaga é compartilhada ou exclusiva. No nosso caso todas as vagas são compartilhadas. (ENTREVISTADO 3).

É importante ressaltar que a partir da Nota Informativa Setec/MEC de 26 de fevereiro 2013 ficou determinado que as vagas não preenchidas em primeira e segunda chamada poderiam ser preenchidas por candidatos que efetuassem a inscrição on-line. Esta possibilidade foi criada pela Setec para atender o problema de baixa ocupação das vagas no início da

implementação do programa, visto que as instituições de ensino não podiam realizar matrícula de outros candidatos que não fossem os pré-matriculados pelos demandantes.

Essa baixa ocupação foi resolvida com a disponibilização de inscrições também pelo site do PRONATEC. Nesse novo cenário, as vagas não ocupadas pelos demandantes são encaminhadas para o site do PRONATEC sete dias antes do início da turma. A partir da publicação das vagas, os interessados realizam, no site, a inscrição nos cursos de interesse e têm dois dias para comparecer à respectiva unidade de ensino, a fim de confirmar matrícula. Caso não compareça nesse intervalo, a inscrição expira e a vaga retorna ao site para novas inscrições. **A implantação dessa solução maximizou a ocupação das turmas, tendo sido responsável por cerca de 40% das vagas ocupadas até o momento** (ENAP, 2014).

A matrícula on-line possibilitou o preenchimento das vagas ociosas. Pelos relatos dos entrevistados percebe-se que houve por partes destes a iniciativa de divulgar esta possibilidade para aqueles candidatos que tinham interesse a uma vaga em um dos cursos, mas não tinham realizado a pré-matrícula com o parceiro demandante. Esta iniciativa é importante, pois muitas vezes é inviável a oferta de cursos com baixo número de alunos. Desta forma, a iniciativa do agente implementador em divulgar a matrícula on-line contribui em alguns casos para que as vagas fossem preenchidas e os cursos fossem ofertados.

-Então no caso da prefeitura eles tinham lá um cadastro da bolsa família e esse pessoal era que tinha prioridade, mas para as vagas que sobravam, quando faltavam assim cinco dias para iniciar o curso, aquelas vagas eram disponibilizadas on-line. E lá dentro do site do PRONATEC qualquer pessoa que tivesse interesse poderia se candidatar, Então o nosso papel era colocar essa informação dentro do nosso site. **E eventualmente a gente fazia essa propaganda. Quando o curso era muito voltado à nossa área a gente ia na sala de aula do curso de agropecuária subsequente.** Íamos, falávamos do curso, da quantidade de vagas dos benefícios, mas se limitava a isso (ENTREVISTADO 7).

- Então estes três demandantes é que realizam a pré-matrícula e nós aqui só confirmamos. Aconteceu recentemente, a pessoa veio e fez a confirmação de matrícula dela, uma moça. O namorado dela manifestou interesse: "Ah eu queria fazer este curso também. Como eu devo proceder?". **Então quando a pessoa pergunta isso a gente orienta: ou você procura o Ministério do Trabalho, ou você aguarda as vagas que sobram, se sobram, para matrícula on-line.** (...) Hoje, por exemplo, exatamente hoje eu liguei para três pessoas que deixaram comigo os telefones, com este objetivo, quando abrisse a matrícula on-line. Eu mesmo me dispus a fazer isso. Eu falei quando abrir eu posso te ajudar. Aí eu avisei, duas delas já fizeram e a terceira eu acredito que vai confirmar também (ENTREVISTADO 3).

Outro aspecto importante a se destacar é que após a matrícula a atuação dos gestores municipais diminui drasticamente. A partir do momento que as aulas se iniciam os gestores municipais se afastam deste processo e o parceiro ofertante passa a ter o papel mais principal.

É interessante ressaltar que esta ausência de acompanhamento, por parte dos gestores municipais, das ações do PRONATEC após a matrícula foi observada também em avaliação publicada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, que analisava a implementação do PRONATEC/BSM. O estudo aponta que os gestores municipais consideram que seu engajamento se encerra tão logo são realizadas as matrículas. Assim, existe grande empenho nas fases de mobilização, pré-matrícula e fechamento das turmas e pouco ou nenhum acompanhamento a partir do início das aulas. Este estudo aponta que o interlocutor municipal raramente acompanha a qualidade do curso, do material didático e as condições para a aula prática (MDS, 2015).

4.3. Capacidade Institucional pré-existente

O objetivo desta etapa do trabalho é identificar a partir da análise do discurso dos agentes implementadores de que forma a capacidade física e de recursos humanos pré-existente nos campi condicionou favorecendo ou dificultando a oferta dos cursos PRONATEC. No que diz respeito à infraestrutura cabe analisar como a heterogeneidade de locais de oferta dos cursos favoreceu ou não o trabalho do professor e o processo de ensino-aprendizagem como um todo. É importante salientar que nem todos os cursos foram ofertados nos campi. Sendo que alguns cursos aconteceram em espaços cedidos pela prefeitura municipal, como associações de bairro e escolas. No que se refere ao corpo docente e técnico administrativo será analisada de que forma os recursos humanos pré-existent condicionaram positiva ou negativamente a implementação do PRONATEC.

Em uma primeira etapa será feita a caracterização do IFTM e dos campi Uberlândia e Uberlândia Centro, identificando elementos como tempo de existência da instituição, experiência na oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada, qualificação profissional dos dirigentes, recursos humanos disponíveis, quantidade de alunos e quantidade de turmas ofertadas, infraestrutura física e dependências dos campi. Na segunda etapa será analisada por meio do discurso dos agentes implementadores de que forma a infraestrutura prévia da

instituição e dos campi atuou como condicionante positivo ou negativo da oferta dos cursos PRONATEC.

4.3.1 IFTM

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Triângulo Mineiro - IFTM, criado em 29 de dezembro de 2008, pela Lei nº 11.892, é uma Instituição de Educação Superior, Básica e Profissional, pluricurricular e multicampi, especializada na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. O IFTM é composto por uma Reitoria localizada em Uberaba, pelos Campi Uberaba, Campus Uberlândia, Campus Paracatu, Campus Ituiutaba, Núcleos Avançados de Patrocínio e Uberlândia atualmente denominados Campus Patrocínio e Campus Uberlândia Centro e pelos recém criados Campi de Patos de Minas, Campina Verde e Uberaba Parque Tecnológico (PDI, 2014).

4.3.2 Campus Uberlândia

O IFTM - Campus Uberlândia foi fundado em 1957 com o nome de Colégio Agrícola de Uberlândia. Em 1979, através do Decreto 83.935, todos os colégios Agrícolas da Rede de Coordenação Nacional do Ensino Agropecuário passaram a ter a denominação de Escola Agrotécnica Federal. Em 2008, com a criação da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, várias instituições se uniram formando através da Lei nº 11.892 as Instituições Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Nesta reorganização, a Escola Agrotécnica Federal de Uberlândia passou a integrar o IFTM – Instituto Federal do Triângulo Mineiro.

O Campus Uberlândia possui uma área de 286 hectares, sendo de área construída em torno de 30.599m², com 22 salas de aulas, laboratórios de Informática, Agroindústria, Microbiologia, Biologia, Análise Físico-Química e Meio Ambiente. O prédio principal do campus tem duas salas com data-show fixo e sala de multimídia com data-show e lousa digital.

4.3.3 Campus Uberlândia Centro

O campus se encontra na cidade de Uberlândia e foi instituído a partir da incorporação ao patrimônio do IFTM de um imóvel de 2.226 m² de área na região central da cidade de Uberlândia. O campus foi inaugurado em 2010 com a denominação de Campus Avançado de Uberlândia mediante a oferta dos cursos de Sistemas para Internet, Logística e Licenciatura

em Computação. Em 24 de abril de 2014 a Portaria n 330 autorizou a transformação do Campus Avançado para IFTM Campus Uberlândia Centro (PDI 2014 IFTM).

Em 2014 o campus ofertava o curso técnico em Redes de Computadores, os cursos superiores de Licenciatura em Computação, Tecnologia em Sistemas para Internet, Tecnologia em Logística, Tecnologia em Marketing e Pós-Graduação *lato sensu* em Análise e Desenvolvimento de Sistemas Aplicados à Gestão de Negócios. Em 2015 o campus passou a ofertar os cursos de Pós-Graduação *lato sensu* em Tecnologia, Mídias na Educação e os cursos Técnicos Integrados ao Ensino Médio em Computação Gráfica e Técnico Integrado ao Ensino Médio de Administração.

O campus Uberlândia Centro possui uma área construída em torno de 2.226 m². As salas de aulas têm data-show e tela de projeção e duas salas de aula possuem lousa digital. Possui quatro laboratórios de informática com acesso à Internet e velocidade de 6 Mbps. Segue abaixo quadro com descrição da infraestrutura do campus.

Quadro 7 - Infraestrutura do Campus Uberlândia Centro

Descrição	Número	Área Total m²
Auditório	1	111
Biblioteca	1	95
Área de convivência	1	128,89
Cantina	1	14,42
Coordenação de Assistência ao Educando	1	8,89
Coordenação de Extensão, Pesquisa e Inovação / Coordenação de Integração Escola Empresa e Sociedade	1	14,63
Coordenação Geral de Ensino	1	56,19
Copa/Cozinha	1	35,34
CRCA	1	31,25
Departamento áudio visual	1	20,39
Laboratório Multiuso	1	31,36
Laboratórios de Informática	5	239
Sala Chefia de Gabinete	1	10,4
Lavabo sala da Direção Geral	1	2,84
Sala da Direção Geral	1	20,21
Sala/Servidores	1	15,64
Salas de aula	10	472
Setor Administrativo	1	46,8
Banheiros	12	28,77
Setor TI	1	23,6

Fonte: Elaborado pela autora a partir do Relatório de Gestão – 2014-2018

Inicialmente é preciso destacar que coube aos Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia papel fundamental na implementação do PRONATEC. O MEC enxergou no PRONATEC uma oportunidade dos Institutos Federais aumentarem o número de matrículas, solucionando de certa forma o problema da baixa relação professor-aluno vigente nestas instituições. Em contrapartida os Institutos Federais disponibilizariam através dos campi uma infraestrutura já consolidada para a oferta dos cursos (IPEA, 2014). Por ser uma instituição cujo foco é a oferta de cursos técnicos e tecnológicos de caráter prático e voltados para o mercado de trabalho a maioria dos institutos federais possui estrutura adequada para oferta de cursos de capacitação profissional que é exatamente a proposta do PRONATEC.

A estrutura prévia da instituição juntamente com a experiência de oferta de cursos técnicos e profissionalizantes foram fatores determinante na escolha dos IF's como ator importante na oferta dos cursos do PRONATEC. Esta estrutura favoreceu a oferta dos cursos e ao mesmo tempo foi determinante para decidir quais cursos cada campus iria ofertar. É importante ressaltar que o recurso financeiro enviado se destinava apenas para o pagamento do material de consumo e pagamento de profissionais na forma de bolsa. Dessa forma os campi ofertaram cursos que estavam dentro das suas possibilidades estruturais e ao seu quadro de servidores:

Inicialmente havia uma grande dúvida aqui no instituto que era a seguinte: que cursos ofertar? Como ofertar? Quando ofertar e onde ofertar? **O que ofertar era um pergunta que inicialmente, por meio do coordenador adjunto de 2012 houve uma resposta. Nós tínhamos que ofertar cursos que fazem parte do nosso know how**, o que poderíamos fazer aqui no instituto com professores do nosso campus. Nós tínhamos que fazer cursos com isto aí. A nossa ideia nunca foi criar um curso que estivesse fora das nossas capacidades, porque dentro da lei que criou o PRONATEC a gente observa que recurso que é utilizado pelo PRONATEC é somente para material de consumo e pagamento de material de serviço e pagamento de profissionais na forma de bolsa. Então não se tem recurso para investimento. (ENTREVISTADO 7).

Outro aspecto importante citado pelo Entrevistado 7 é a limitação imposta pelos recursos financeiros à abertura dos cursos, visto que o recurso tem destinação determinada e não engloba despesas para investimento. Assim os cursos deveriam ser ofertados com material e equipamentos que o campus já possuía para ofertar seus cursos regulares.

O apoio da prefeitura ocorreu no que diz respeito ao local de oferta dos cursos, visto que devido à particularidade de o campus ser localizado na área rural a aproximadamente 30 km do centro da cidade o acesso se torna difícil para muitos beneficiários. Assim, a prefeitura

cedeu salas e locais para aulas práticas em algumas escolas e associações de bairros geridas pelo município.

Um outro ponto: vamos ofertar em qual lugar? Essa era uma grande dúvida, pois nós estamos numa Fazenda a 30 km da cidade. Nós temos uma dificuldade de manter o aluno nessa escola, o deslocamento muitas vezes os alunos falam de mais de hora. Então nós tínhamos que ampliar essa parceria com a prefeitura. Vamos criar cursos noturnos? Quem abriria espaço para esses cursos na modalidade FIC? **Então naquele momento a prefeitura deu espaço para que nós utilizássemos os aparelhos da prefeitura.**

Os cursos ofertados pelo PRONATEC em sua maioria exigem aulas práticas, que por sua vez demandam infraestrutura adequada, assim como os insumos necessários. A análise do discurso de orientadores e professores mostra que aconteceram duas situações: i) a estrutura exigida para a oferta do curso é pouco complexa e o campus atende de forma satisfatória as necessidades do curso e ii) a estrutura exigida para oferta do curso é complexa e a oferta acontece em local externo ao campus, sendo que a infraestrutura atende em partes as necessidades do curso.

No primeiro caso os depoimentos apontam que quando o curso necessitava basicamente de sala de aula e data-show o campus atendeu sim de forma satisfatória as necessidades do curso:

- Pelo modelo do curso **a infraestrutura foi sim adequada, porque eram cursos que não precisavam de outro tipo de ambiente a não ser a sala de aula** (ENTREVISTADO 2).

- **Eu considero que a infraestrutura foi adequada. Os nossos cursos são cursos que exigem uma estrutura física de sala de aula basicamente e o campus atende muito bem** (ENTREVISTADO 3).

- Isso é muito bom a gente ter na consciência que o campus Uberlândia ele tem um perfil, ele tem uma natureza de oferecer cursos na área de ciência agrárias e o guarda chuva de cursos que podem ser oferecidos dentro das ciências agrárias ele é muito grande. **Então a gente focou na questão das ciências agrárias, não só pela capacitação dos nossos servidores que poderiam ser parceiros nos cursos de PRONATEC, mas também na questão da infraestrutura**, inclusive nós tivemos curso de padeiro que nós tínhamos aparelhos em duplicidade que nos permitiu deslocar os aparelhos para os locais indicados pela prefeitura na cidade para oferecer o curso. A questão de infraestrutura, a questão de maquinário foi que a gente optou pela questão de observar o nosso perfil (ENTREVISTADO 7).

Por outro lado, é possível perceber que o fato de muitos cursos terem sido ofertados fora das dependências dos campi atuou, em alguns casos como condicionante negativa ao trabalho do professor. É possível perceber pelos relatos que a infraestrutura pré-existente dos campi foi positiva sim na oferta dos cursos, naqueles casos em que puderam ocorrer no espaço do

campus. Entretanto quando a oferta ocorreu em espaços externos aos campi, como centros comunitários de bairros, foram necessárias, em alguns casos, adequações.

- O curso que eu acompanhei em específico foi ministrado no campus, porém eu sei que tiveram outros, por exemplo, de auxiliar de cozinha que foi ofertado em uma cozinha do bairro Morumbi, **que houve algumas dificuldades sim de adequação. Não tinha todos os equipamentos necessários, não tinha o quadro, teve que montar o quadro. Então, alguns cursos tiveram que fazer a adequação sim, para atender às aulas práticas do PRONATEC.** No caso do curso que eu acompanhei não houve queixa dos professores em relação à infraestrutura porque, como eu disse, foi ofertado no próprio campus. Agora nos que foram ofertados em outros lugares, como nos centros comunitários das prefeituras que tiveram que fazer algumas adequações, houve algumas queixas sim, mas as aulas prática não deixaram de acontecer por conta disso, foi possível fazer as adequações e essas aulas acontecerem (ENTREVISTADO 1).

Portanto, a partir da análise das entrevistas observa-se que a capacidade institucional prévias dos campi foram fundamentais para a oferta satisfatória dos cursos, visto elementos da estrutura dos campi, como salas de aulas e locais para aulas práticas atuaram como facilitadores da oferta dos cursos. Entretanto, cursos ofertados em ambientes externos aos do campi tenham enfrentado algumas dificuldades relacionadas principalmente à disponibilidade de material.

4.4 Recursos Humanos dos campi

No que se refere aos recursos humanos, os campi contam com um corpo técnico administrativo e docente altamente qualificado, fato que constituiu um dos motivos pelo qual o Ministério da Educação induziu a participação dos Institutos Federais no PRONATEC. Entretanto, percebe-se, a partir das respostas dos entrevistados, um interesse reduzido dos servidores dos campi em participarem do edital para serem bolsistas do PRONATEC.

- **O que eu observei neste último edital é que do servidores públicos federais, são muito poucos que tem interesse, pouquíssimos.** Então a divulgação interna, dentro do próprio campus, ela atinge todo mundo, dentro do e-mail institucional, todo mundo vê ok. Mas assim, de 100 pessoas do campus, quatro, cinco tem interesse (ENTREVISTADO 3).

- (...) Então o que eu fiz, eu disparei e-mail para todo mundo com o link do edital e assim, em certa medida, apesar do prazo curto deu certo, **vieram muito mais pessoas externas se inscreveram nesse processo, do que profissionais nossos aqui do IFTM.** Então eles é que têm mais interesse mesmo (ENTREVISTADO 10).

4.5. A Seleção dos agentes implementadores

A seleção dos bolsistas para os cursos do PRONATEC é realizada por meio de edital publicado pela instituição. A seleção dos profissionais na Rede Federal de Ensino é regulamentada pela Resolução nº 04, 04/03/2012, que estabelece que as instituições da Rede Federal podem conceder bolsas aos profissionais envolvidos nas atividades da Bolsa-Formação em jornada extraordinária ao seu contrato de trabalho e que estes profissionais deverão ter formação e experiência compatível com as exigências do cargo. A partir do relato dos entrevistados verificou-se que no ano de 2013 foi alterado o formato da seleção dos bolsistas no Campus Uberlândia, tornando-se menos complexa. No ano anterior o processo envolveu além da entrega de documentos uma aula didática. Em 2013 visando diminuir a morosidade do processo de seleção e buscando torná-lo mais simplificado a seleção dos candidatos passou a ser realizada por meio de análise de currículo e verificação da disponibilidade de carga horária, além do pré-requisito de que o candidato fosse servidor público, conforme orientação da Pró-Reitoria de Extensão. O gestor local pontua que a simplificação do processo de seleção foi importante para dar mais fluidez ao processo visto que na dinâmica do PRONATEC *“tudo que tinha que ser muito rápido, pois o recurso vinha e voltava rápido também”*. A elaboração do edital no campus segue um padrão, conforme relato do coordenador adjunto:

Os editais seguem para todos os campi com o mesmo padrão e é claro nós podemos inferir que para a elaboração do edital é seguido um modelo corrente dos editais no campus e na instituição como um todo, adaptadas às necessidades do PRONATEC, à natureza, porque não é cargo, é encargo, é temporário. E essa minuta de edital, ela passa pela procuradoria para que seja observada as especificidades legais, ou seja, para que esteja tudo dentro da lei, das normas legais e para nós do campus colocarmos as nossas especificidades também, colocamos o tipo de curso que varia de campus para campus. Portanto vai variar a formação, a quantidade dos profissionais. **As particularidades, as datas, a escolha da equipe que vai fazer a seleção, tudo isso fica a cargo do campus e particularmente quando isso fica na minha responsabilidade eu gosto de comunicar, participar cada passo desse processo seletivo, mesmo depois de aprovado pela procuradoria, eu participo a coordenação geral para que eles possam acompanhar como está acontecendo a seleção no campus.** E claro, no final de tudo, é publicado nos site e nos murais, nas dependências do campus o resultado do processo seletivo (Entrevistado 7).

No que se refere à divulgação do edital o discurso dos entrevistados aponta que nos dois campi o edital foi divulgado massivamente dentro dos campi e foi encaminhado para instituições públicas nas quais os coordenadores adjuntos possuíam contatos, como Universidades Públicas e Secretaria estadual e municipal de educação. A análise do discurso

dos agentes implementadores aponta duas situações em relação à divulgação do edital: a primeira se refere ao fácil acesso que os servidores do Instituto tiveram ao edital, que foi amplamente divulgado dentro da instituição. Por outro lado existe o entendimento que para o público externo ao Instituto a divulgação poderia ter sido mais ampla e o tempo de inscrição poderia ter sido maior:

- **A divulgação do edital foi um pouco rápida, foi um edital que saiu um pouco rápido, o período de inscrição foi curto**, então assim, para quem era do IFTM, foi mais fácil, mas como era um edital aberto para toda a rede pública para pessoas de outros órgãos não houve a divulgação adequada não, porque o período do edital foi muito curto. (ENTREVISTADO 1).

- (...)Quem mais se interessa é o servidor estadual e municipal e aí eu vejo como um problema, porque geralmente **os prazos são muito curtos, então o tempo para este servidor que é externo (da esfera estadual, municipal), ficar sabendo, mesmo a gente divulgando que tem um processo seletivo em aberto demora um pouquinho**. Então o que eu entendi ser bom fazer é recorrer à rede de contatos, que porventura as pessoas têm (ENTREVISTADO 9).

Fica claro nos relatos que a divulgação interna ocorre de forma satisfatória e chega ao alcance dos servidores internos do IFTM. Entretanto, os agentes implementadores observam que para o público externo o edital é pouco acessível, requerendo maior esforço por parte daqueles responsáveis pela divulgação, em muitos casos o coordenador do PRONATEC nos campi tendo que acionar sua própria rede de relacionamentos para que o edital chegue aos servidores público do estado e do município.

Então o que eu entendi que é bom fazer é recorrer à rede de contatos, que porventura as pessoas têm. Eu, por exemplo, tenho pessoas na superintendência de ensino, pessoas que já participaram de processos anteriores, no município também. Então o que eu fiz?Eu disparei e-mail para todo mundo com o link do edital e assim, em certa medida, apesar do prazo curto deu certo, vieram muito mais pessoas externas se inscreverem nesse processo, do que profissionais nossos aqui do IFTM. Então eles é que têm mais interesse mesmo. Essa divulgação do edital é muito boca a boca, um fica sabendo, que conta para o outro e por aí vai. (ENTREVISTADO 3).

O fato da participação no edital de seleção para bolsistas ser restrito a servidores públicos aparece como condicionante negativa no discurso dos agentes implementadores. Estes apontam que a restrição em muitos casos dificultou a seleção dos candidatos, visto que muitos servidores não possuíam disponibilidade de tempo ou não conseguiam a liberação da instituição de origem no horário que o curso era ofertado. Em certos momentos o bolsista selecionado tinha uma carga horária alta de trabalho na instituição de origem e não tinha disponibilidade para participar do curso no horário que ele seria ofertado:

Porque o nosso candidato tinha que ser servidor público. **O fato de ser restrito a servidores dificulta o nosso trabalho sim. Mas quando você abre a oportunidade para professores sendo eles capacitados, você abre para pessoas no mercado de trabalho que têm disponibilidade de tempo.** Quando você fecha para servidor público o que acontece? Muita das vezes o chefe imediato não libera o servidor para trabalhar naquele momento que era necessário para o curso. Às vezes o candidato servidor público era bem classificado, o perfil dele era adequado ao curso que vinha sendo ofertado. No entanto, no horário que nós podíamos ofertar o curso o profissional não poderia ser liberado pela instituição de origem. Era muito comum isso. A gente via naquele momento que se tivesse uma flexibilidade neste ponto, não só o número de cursos poderia ser aumentado como também poderia ter dinamizado a oferta deste curso, tanto em termos de horários, porque às vezes a gente tinha que restringir, dar cursos no período noturno porque os professores estavam todos com carga horária lotada no período diurno. Uma outra dificuldade é encontrar profissionais qualificados e capacitados dentro de uma determinada disciplina dentro de um curso FIC (ENTREVISTADO 3).

Na fala dos entrevistados 2 e 3 é possível notar que, na visão dos agentes implementadores, a abertura dos editais para profissionais que não são servidores facilitaria o preenchimento das vagas, principalmente para professores, visto que em algumas áreas encontrar o profissional com a formação adequada se mostrou tarefa difícil.

O que nos deixou um pouco restrito foi a exigência que os profissionais deveriam ser todos servidores públicos e isso limitou um pouco de trazer algumas pessoas com capacitação de melhorar a questão de oferecer alguns conteúdos dos cursos foi isso. Porque a gente conhecia algumas pessoas do sistema S por exemplo, mas que foi determinado para nós, que todos que fossem trabalhar nos cursos do instituto deveriam ser servidor público. Essa foi uma limitação que agente teve (ENTREVISTADO 7).

É importante ressaltar que na concepção do Entrevistado 8 a exigência da contratação apenas de servidores públicos para atuarem como bolsista no PRONATEC é algo não muito claro na legislação. Existe o entendimento que apesar da legislação não proibir, também não autoriza. Desta forma a orientação de restringir as vagas para atuar como bolsista no PRONATEC foi uma opção do gestor, como forma de resguardar-se de possíveis problemas que a legislação apresenta.

Então para a gente se isentar deste risco a gente deu preferência para quem é servidor público e que já está na lei, quem não pode descontar imposto e tal. Porque muitos estão até hoje com essa dúvida e não sabe se isso conta ou não do indivíduo externo. Às vezes a gente passa por esta situação que a gente não tem o professor com aquela formação e a gente poderia procurar e ao invés disso a gente prefere não ofertar o curso (ENTREVISTADO 8).

Apesar deste posicionamento o entrevistado entende também que a restrição prevista nos editais dificultou a contratação dos profissionais, ressaltando que “às vezes a gente passa por esta situação que a gente não tem o professor com aquela formação e a gente poderia procurar e ao invés disso a gente prefere não ofertar o curso”.

Percebe-se, quanto a este ponto, em específico, dos requisitos para seleção de bolsistas a serem professores dos cursos do PRONATEC, alguns problemas de implementação de políticas públicas que costumam ser recorrentes, dentre os quais destacam-se a ambiguidade jurídica e a falta de clareza das informações e/ou imprecisão na divulgação das mesmas. As falas dos entrevistados não esclarece – como de fato não está claro para eles – se de fato apenas servidores públicos é que podem, por constrangimentos jurídicos – sejam eles da legislação e regulamentação específicas do PRONATEC, sejam de ordenamento jurídico superior –, candidatar-se a bolsistas para atuarem como professores dos cursos ofertados pelo programa. Diante desta imprecisão e incerteza, a decisão tomada pelos gestores locais foi pautada, sobretudo, pelo receio em face da segurança jurídica – de selecionar tão somente servidores públicos –, sob o risco – previsto e mencionado, aliás –, de comprometer a efetividade do programa quanto à oferta adequada de cursos – quanto aos horários, demandas e preferências dos beneficiários, e disponibilidade, interesse e capacitação dos professores.

4.6. A matrícula

A matrícula é a fase na qual o beneficiário encaminhado pelo parceiro demandante comparece à instituição de ensino para confirmar sua matrícula no curso. O beneficiário se torna aluno do PRONATEC apenas quando confirma sua matrícula na instituição de ensino. Em termos de procedimento é possível perceber pelo relato de coordenadores que não houve dificuldades nesta etapa.

Na matrícula é tudo muito tranquilo, feito no sistema. Olhando para o lado de quem nos procura, como só tem uma pessoa apenas para fazer isso, no caso eu. É uma senha eu estou designada eu procuro informar com antecedência, mas mesmo assim as pessoas nos procuram em horários que eu não estou. Então vez ou outra acontece da pessoa vir e depois ter que voltar para pegar o comprovante. Se a pessoa vier quando eu não estou. Ela deixa o encaminhamento que ela traz. Eu chegando eu já entro no sistema, confirmo a matrícula, ela deixa o telefone e já ligo e digo "Pode vir pegar seu comprovante, sua matrícula está confirmada. Mas para nós o sistema funciona muito bem (ENTREVISTADO 3).

No que se refere ao processo de matrícula a principal dificuldade relatada pelos coordenadores não está relacionada a questões operacionais, mas sim à insatisfação de alguns

beneficiários quanto à obrigatoriedade de fazer o curso. É importante ressaltar que muitos beneficiários são encaminhadas pelo Ministério do Trabalho para realizar os cursos. Nestes casos o recebimento do seguro-desemprego está condicionado à matrícula nos cursos PRONATEC.

Tem uns satisfeitos, os que são alucinados e querem fazer o curso. Igual o namorada dessa moça que eu te falei, ele veio com ela e queria fazer e deu certo para ele porque sobrou vaga. **E têm aquelas pessoas que chegam aqui transtornadas, literalmente, transtornada com o encaminhamento na mão e já chegam dizendo: ‘Isso é um absurdo, agora para eu receber meu seguro desemprego eu tenho que fazer esse curso. Eu não quero fazer’.** O que eu faço. Eu digo ‘Olha, tudo bem, você não é obrigado claro que não’. Então eu oriento que se ele não confirmar a matrícula e não frequentar o curso o processo de seguro-desemprego provavelmente não vai ter andamento. Falo que o curso é rápido. Enfim da nossa parte aqui eu tento minimizar o nervosismo, digamos assim. Mas aí, o que aconteceu nas outras turmas e que acredito eu que acontece em muitos outros lugares também. Esse que vem obrigado entre aspas, ele começa e na primeira dificuldade ele dexiste, porque ele precisa matricular e frequentar, o que não significa até onde eu sei que ele precisa apresentar o certificado lá no fim e apresentar no Ministério do Trabalho.

O problema da insatisfação de alguns dos beneficiários quanto à obrigatoriedade de fazerem um curso do PRONATEC como condicionalidade para o recebimento do Seguro-Desemprego envolve um dilema da formulação de algumas políticas, notadamente daquelas que visam à garantia de direitos. Assim como no caso do Programa Bolsa Família são exigidas das famílias beneficiárias, como condição para recebimento da transferência monetária, algumas contrapartidas – acompanhamento da frequência escolar e das condições de saúde das crianças, por exemplo –, que visam a fortalecer ou a efetivar, através das articulações intersetoriais, outros direitos de cidadania, e a dessa forma resolver problemas multicausais e multidimensionais (JUSTO, 2017 e 2015), no caso do PRONATEC a exigência de matrícula em curso de capacitação, no caso dos beneficiários desempregados e indicados pelo Ministério do Trabalho, como condição para receber o Seguro-Desemprego, contempla uma ambiguidade em si: os cursos do PRONATEC, embora com o intuito de aumentar as condições, qualidades e chances de empregabilidade que supostamente promovam, não deixam de pesar como um constrangimento que talvez não devesse existir dessa forma – como imposição, mas, sim, talvez, como oportunidade – para o recebimento do seguro, direito trabalhista que, em princípio, está condicionado à condição de desemprego e à contribuição prévia ao INSS, mas não a uma obrigação ativa, com a cobrança de algum tipo de atitude ou ação, como é o caso da matrícula e frequência a um curso de qualificação profissional.

4.7. Assistência Estudantil

A Assistência Estudantil é o valor repassado ao estudante do PRONATEC/ BF com o objetivo de subsidiar a alimentação e transporte. A execução do pagamento da Assistência Estudantil no IFTM seguiu de acordo com relato do Entrevistado 8, à seguinte dinâmica: quinzenalmente foram realizados os acertos referentes à frequência dos estudantes e o incentivo foi pago a eles. O controle da frequência dos estudantes é de responsabilidade dos supervisores e coordenadores adjuntos de cada campus. No IFTM optou-se por fazer o pagamento em dinheiro. É interessante ressaltar que se tratou de uma opção da instituição, já que segundo o Entrevistado 8 “têm alguns institutos e outras ofertantes que dão o alimento mesmo, que dão o vale transporte, mas para nós achamos mais viável dar (o dinheiro) em espécie”.

Conforme a Lei que regula o PRONATEC o pagamento da Assistência Estudantil é condicionado à frequência do aluno. Sendo assim o aluno que não comparece à aula não recebe o pagamento referente ao dia da ausência. A única exceção está nos cursos que são ofertados em unidades prisionais. Nestes casos os estudantes não recebem a assistência estudantil. O controle da vida acadêmica dos estudantes é feito por meio de registro no Sistec, e obedecia à seguinte dinâmica segundo a Entrevistado 1 .

Era um benefício pago por dia, que se referia aos custos de transporte e alimentação, os valores às vezes variavam um pouquinho de uma instituição para outra, porque dependia de quantos cursos a instituição ofertava, as vezes sobrava um pouquinho mais de recurso dava para pagar um pouquinho mais para os alunos. **O valor é em média de 10 a 12 reais por dia e aí os alunos passavam o número de uma conta bancária. Quem não tinha era necessário abrir uma conta com nome e aí fazia o relatório de frequência mensal, fechava esse relatório, a gente mandava para o coordenador geral do PRONATEC que depois encaminhava para o financeiro e o financeiro processava este pagamento referente ao mês (ENTREVISTADO 1).**

O primeiro aspecto que é possível analisar no discurso dos agentes implementadores é a percepção positiva sobre o auxílio estudantil e o seu impacto na permanência do estudante no curso.

- **Essa bolsa auxílio ao estudante também foi muito importante,** porque você já provê para o estudante todo o meio de acesso que ele precisa ter até a fonte do conhecimento (ENTREVISTADO 4).

- Eu acho que a assistência estudantil **contribui para a permanência do estudante no curso, porque realmente têm alunos que estão em situação de desemprego,** então é esse benefício que ajuda na alimentação, no transporte e faz diferença sim para o aluno (ENTREVISTADO 1).

- O valor repassado para o estudante contribui para a permanência no curso, porque muita gente, eu diria que a maioria deles, **se não tiver essa assistência para pagar no mínimo o transporte não consegue permanecer no curso** (ENTREVISTADO 3).

Entretanto, os entrevistados ressaltam que ao longo da execução do programa houve atrasos no repasse do recurso e consequente atraso no pagamento do benefício de assistência estudantil. Segundo relato do Entrevistado 8 “às vezes o recurso não chega para gente a tempo. Isso também é uma razão de evasão”. Na percepção dos agentes implementadores de diversos segmentos estes atrasos causaram transtornos de diversas naturezas, apesar de não terem impedido a oferta dos cursos. O Entrevistado 3 relata que em alguns momentos foi necessário auxiliar com recurso pessoal alunos que não teriam condições de frequentar as aulas ao razão do atraso no pagamento da assistência estudantil.

- O recurso foi repassado diretamente para o estudante. Eles recebiam 2,50 por hora frequentada, que cada hora equivale a uma hora. A partir da frequência calculava o valor que cada aluno iria receber. E todo mundo recebeu, não faltou nenhum centavo para ninguém. E além da Assistência Estudantil todos alunos que estiveram aqui, ficaram segurados com recurso da instituição. Houve atrasos. Impacto no andamento do curso em si, não houve tanto impacto. O que nós percebemos é que alguns alunos devido aos atrasos e devido à dificuldade financeira que provavelmente se encontravam naquele momento tiveram dificuldades para frequentar as aulas quando havia aquele atraso. **Houve momentos que para não prejudicar o aluno para que ele pudesse frequentar o curso nós até nos cotizamos para que ele pudesse pagar o passe de ônibus e pudesse continuar frequentando as aulas.** Fora essas situações, que o ideal seria que não acontecessem. No restante correu tudo normal (ENTREVISTADO 3).

- **Em aula os alunos me questionavam muito e inclusive me cobravam qual era o posicionamento do Instituto em relação ao pagamento das bolsas** e eu sempre falava que não dependia do Instituto (ENTREVISTADO 4).

- (...) **Como tinha que esperar fechar o mês para liberar o pagamento do benefício, tinha aluno que antes de receber o benefício já iria desistir do curso, porque já tinha gasto antes de receber.** Para o IFTM foi melhor (o depósito em conta) porque se resguardou de não ter que ficar com dinheiro em espécie, porque aí tem uma questão de segurança, teria que ter um cofre, mas por outro lado o aluno receber este benefício com atraso, ou seja, ter que esperar fechar o mês inteiro para poder começar a receber um benefício, fez com que alguns alunos desistissem do curso (ENTREVISATADO 1).

Enquanto algumas instituições optaram por fornecer a alimentação e o transporte como forma de prestação do benefício ou realizaram o pagamento em espécie diretamente ao estudante, o IFTM optou por realizar a prestação do benefício por meio de depósito em conta

corrente. Por se tratar de uma instituição pública o setor financeiro deve seguir de forma rigorosa procedimentos para que o dinheiro possa ser depositado na conta do estudante. Sendo assim, por exemplo, caso um único estudante de uma turma forneça algum dos dados bancários errado, impossibilita que todos os outros recebam o benefício, conforme relato do Entrevistado 7.

Uma outra coisa que acontecia era divergência de informação por parte do aluno. Uma coisa era você cadastrar o aluno e fazer a matrícula dele no Sistec, outra coisa é você fazer o pagamento. **As vezes aquele aluno não tinha conta bancária ativa. Outros tinham pendências mais complexas. Pontualmente atrasava-se por conta disso.** (ENTREVISTADO 7).

Portanto, no que diz respeito à Assistência Estudantil, é possível perceber pelo discurso dos agentes implementadores que o benefício atuou como condicionante positivo para a permanência dos estudantes nos cursos e foi uma elaboração apropriada no desenho para a implementação do programa estabelecido pelo formulador da política pública. Lembrando que o PRONATEC faz parte do Plano Brasil sem Miséria, que visa a combater a extrema pobreza no país, a oferta dos cursos de fato precisava adequar-se ao público a que se dirige; daí a importância da inclusão da assistência estudantil.

Entretanto, os atrasos no repasse do recurso e conseqüentemente na prestação do benefício trouxeram dificuldades para a manutenção dos estudantes no curso, visto que alguns estudantes dependiam do recurso para continuar frequentando as aulas. Além disso, foi também fator de constrangimento para os profissionais que atuaram diretamente com os alunos, pois eram constantemente cobrados.

4.8. Aspectos Pedagógicos

No que se refere aos aspectos pedagógicos serão analisados três elementos: i) material didático ii) e ii) questões de ensino-aprendizagem. Considerando que a função do programa é capacitar o estudante para o mercado de trabalho, é essencial que as questões relativas ao processo de ensino-aprendizagem sejam abordadas neste trabalho, visando identificar quais elementos condicionaram de forma positiva ou negativa este processo de acordo com a percepção dos profissionais que atuam na sala de aula.

4.8.1 Material Didático

O material didático utilizado pelos professores não foi pré-definido pela coordenação adjunta dos campi. Sendo assim, ficou a critério dos professores adotar o material que

julgasse ser mais adequado para ser utilizado nos cursos. Neste aspecto segundo o Entrevistado 3 ocorreu uma orientação para que os professores adotassem o material didático coerente com a natureza dos cursos de Formação Inicial e Continuada. Assim, os professores foram orientados a produzirem material adequado ao perfil do público.

O material didático ficou a critério do professor. Como é um curso FIC o que a gente solicita é que o professor ao elaborar as apostilas tente usar uma linguagem adequada ao conteúdo, porém adequada também à compressão por parte dos alunos, considerando o nível de compreensão deles, considerando o perfil do público que faz os cursos FIC PRONATEC, para que as apostila cumpra a função à qual ela se destina que é ser uma ferramenta de ensino (ENTREVISTADO 3).

Assim, é possível notar na fala do entrevistado que a experiência pessoal do professor foi fator importante na elaboração do edital, visto que o fato dos cursos não possuírem material didático pronto, possibilitou que o material utilizado fosse criado de acordo com o conhecimento prévio do docente.

Nós tínhamos total liberdade para formular o material, ele foi montado a partir da experiência que eu já tinha, a partir do mapeamento que eu fiz dos alunos. E tinha também um objetivo que você tinha que cumprir, que orienta, mas ele não engessa (ENTREVISTADO 10).

É importante ressaltar que muitos dos cursos ofertados exigiam material para aula prática, como, por exemplo, padeiro, confeitiro. Entretanto, ocorreram situações em que a instituição não possuía este material e pela dinâmica acelerada dos cursos não foi possível realizar a aquisição destes a curto prazo. Conforme relato do Entrevistado 2 foi necessário em alguma dessas situações que o próprio professor providenciasse o material para a aula prática.

(...) Muitos insumos às vezes o Instituto não tinha. E como o espaço entre a preparação e o início do curso foi pequeno não dava para entrar em uma licitação para comprar. Eu mesmo comprei muita coisa para executar as aulas práticas. A questão do tempo entre planejar o curso e executar o curso foi muito curto. Então os insumos necessários para a aula prática dificilmente daria tempo de ser comprados (Entrevistado 2).

No que se refere à reuniões como professores para o tratar de questões pedagógicas percebe-se pelo discurso dos profissionais envolvidos que nos casos em que ocorreram reuniões, estas não foram consideradas satisfatórias.

Houve uma reunião inicial, mas o pessoal estava mais preocupado com agenda, como iria organizar o funcionamento. Eu acredito que em termos pedagógicos para poder criar uma unicidade, para poder vislumbrar melhor os objetivos a serem atingidos, maior integração dos professores, faltou (ENTREVISTADO 2).

4.8.2. A relação Ensino-Aprendizagem.

No que se refere à questão do Ensino-Aprendizagem os principais aspectos abordados nas entrevistas foram: i) a metodologia utilizada pelo professor; ii) as principais dificuldades encontradas pelos professores e iii) o impacto do perfil dos estudantes no aprendizado.

No tocante à metodologia fica claro pelo discurso dos agentes implementadores que não houve orientações pré-definidas acerca da metodologia que deveria ser utilizada, mas em alguns casos, os professores receberam orientações mais genéricas referentes, por exemplo, ao modelo de avaliação que seria dado. O discurso dos professores, orientadores e coordenadores aponta que a existência ou não de orientação quanto à metodologia que seria utilizada variou entre os campi e a equipe pedagógica envolvida, não existindo um padrão uniforme em todos os cursos e campi.

Não ficou pré-definida a maneira não. O coordenador do campus solicitou é que como eram turmas muito heterogêneas, fizesse uma avaliação que não fosse no formato de prova. Que fosse um relatório, um trabalho, então teve a orientação nesse sentido (ENTREVISTADO 2).

As falas dos entrevistados apontam que foi solicitada aos professores maior atenção quanto à didática utilizada em razão do perfil dos estudantes, já que para realizar os cursos o estudante deve ter apenas uma escolaridade mínima definida pelo Guia PRONATEC de cursos FIC. Neste sentido os entrevistados ressaltam que os professores foram orientados a adaptar a didática utilizada ao público do PRONATEC/BF.

-Então todo final de curso nós tínhamos uma avaliação que o aluno fazia do professor. Isso até para nós termos um embasamento sobre quais servidores poderiam continuar ou não nas próximas turmas. Que a gente teve que fazer algumas modificações no decorrer. Alguns alunos sobre um o outro professor questionava a didática. **O professor utilizava um linguajar muito complicado. Porque formação inicial e continuada, dependendo do curso ele demanda uma escolaridade mais baixa, por exemplo, ensino fundamental, o aluno que terminou do primeiro ao quinto ano.** Esse é o público que se trabalhava dentro do curso de produtor de hortaliças, vamos dar um exemplo, então uma linguagem muito técnica ou uma linguagem muita rebuscada dificultava o aprendizado do aluno (ENTREVISTADO 7).

- Em primeiro lugar o professor tem que gostar desse tipo de aluno. Que tipo de aluno: pessoas que em geral são trabalhadoras estão buscando qualificação. Estão fazendo o curso, porque vão para uma readaptação profissional, estão aprendendo um outro trabalho, para se inserir em um outro ramo do mercado. **São pessoas com muitas necessidades práticas. Então o professor que vai lidar com este público tem que gostar de fazer. Tem que gostar de lidar com este perfil de estudante. No meu entendimento é desejável que ele seja capaz de aliar teoria e prática, ministrar aulas em que os exemplos e vivências profissionais possam ser**

feitos com os alunos para aproximá-los mais daquilo que eles estão atendendo e claro ter conhecimento. (ENTREVISTADO 3).

Quando o questionamento é sobre as principais dificuldades encontradas pelos estudantes na sala de aula, é possível destacar pelo discurso dos professores e orientadores que o déficit de alguns conhecimentos prévios por parte dos estudantes e o fato de muitos estarem fora da sala de aula a muito tempo atuou como elemento negativo do processo de aprendizagem.

- (...)Quando se trata de ensino na área técnica é tudo muito novo para o aluno. **Além do mais o perfil do aluno que a gente conseguiu arrebanhar são os alunos muito mais velhos. Muitas vezes eles estavam fora da sala de aula a muito tempo.** Às vezes até as contas básicas eles apresentavam muita dificuldades. (ENTREVISTADO 2).

(...) **As vezes aquele trabalhador chega com uma deficiência educacional elevada e isso às vezes atrapalha muito que aquele curso tenha uma eficiência elevada.** Como eu disse se o aluno chega aqui com o Ensino básico ou o Ensino Médio fraco. Ele tem dificuldade em matemática, quando você insere ele num programa lá, um curso de operador de máquinas agrícolas em que ele tem que fazer um cálculo do número de semente por hectare ele tem dificuldade. Então às vezes tem que retomar e acaba gastando muito tempo com áreas básicas para retomar esse conhecimento que já deveria ter trazido lá do ensino básico, ensino médio etc. E perdendo tempo com isso aí e não chegando ao nosso foco que era atender a formação inicial que era formar no caso o operador de máquinas (ENTREVISTADO 13).

- (...) Então primeira questão: eles tiveram que poder trabalhar em grupo, que é a forma que mais daria resultado e que deu resultado. Eu tive que montar lista de exercícios, eu tive que começar muito calmo, eu tive que criar uma ambientação, criar uma motivação para eles. Mas isso, eu acho que acontece em qualquer curso, **mas como eles vinham muito desprovidos, levou um tempo maior para poder realmente aplicar o conteúdo.** E também teve um problema assim, como também ficaram muito picadas as aulas por, isso a gente perdeu um pouco para poder aproveitar melhor este espaço (ENTREVISTADO 2).

- Mudou muito a questão do processo de como acessar o aluno. Às vezes a gente trabalhava num processo assim: você precisa aprender A para aprender B. A geração mudou, as vezes eles não precisam saber o A para entender o B. Eu não vejo isso como condição para aprender o conteúdo não. Do meu ponto de vista. **A questão não é ele ter atingido uma titulação ou ter uma formação mínima, o problema que vem é da formação. A formação mínima não garante nada, mas ela seria totalmente suficiente, o problema é que eles não vêm com essa formação mínima.** E isso eles vem desprovido de outras questões. Se o aluno não se sentir seguro, se ele não se sentir respeitado, se ele não sentir que aquilo tem uma valia, ele não vai se sentir colocado dentro do contexto. Quando ele percebe tudo isso ele faz de tudo para poder ficar. Ele sente que vale a pena. E aí a gente forma um grupo muito forte e um vai levando o outro. E foi isso que aconteceu mais ou menos (ENTREVISTADO 2).

Outro elemento importante a ser destacado é o perfil heterogêneo das turmas. Muitos beneficiários possuíam apenas a escolaridade mínima exigida pelo curso enquanto outros possuíam níveis de escolaridade mais elevados como, por exemplo, pós-graduação. Isto na opinião dos professores exigiu maior habilidade na sala de aula, visto que a diversidade de níveis de escolaridade dos beneficiários tornou necessária a criação de mecanismos pedagógicos para que dentro de suas particularidades todos pudessem absorver o conhecimento. Este fato ocorre porque de acordo com o Guia PRONATEC de Cursos FIC, existe uma escolaridade mínima, mas não máxima, para que os estudantes sejam incluídos no programa, gerando turmas heterogêneas.

- O grau de escolaridade mínimo até era compatível com o curso, eu acho que o que mais pegou foi que a quanto tempo ele atingiu esse grau de escolaridade mínimo. O que aconteceu também é que a turma era muito heterogênea, desde senhoras até pessoas mais jovens. Eu já tinha trabalhado antes com turmas heterogêneas e essa foi mais uma (Professor ENTREVISTADO 2).

- A principal dificuldade encontrada pelos professores na minha opinião foi essa questão da turma ser muita heterogênea. De ter situação de ter na mesma sala um aluno que tinha pós-graduação e um aluno que tinha a sexta série do ensino fundamental. Acho que a maior dificuldade é essa, como trabalhar de forma que fique interessante para todos os alunos e que não desmotive quem tem um conhecimento maior, mas também não avance de forma que quem tem pouco conhecimento não consiga acompanhar. (ENTREVISTADO 1).

- Outra coisa que os professores se queixavam era a discrepância de idade nas turmas. Porque a idade mínima para ingressar nos cursos do PRONATEC era 16 anos. Então a partir de 16 anos qualquer pessoa que se enquadrasse poderia. Aí você tinha numa sala de aula um jovem com 16, 17, 18, que ainda não está empregado e na mesma sala você tinha pessoa, com 60, 65 e 66. Essa diferença de idade, essa diferença de grupo complicava demais a vida do professor, segundo eles. Uma dificuldade muito grande que nós tivemos foram os cursos ofertados dentro do presídio. Esse sim precisa de um preparo melhor dos professores. Geralmente eu sentava e explicava como eram as coisas dentro do presídio, como as coisas tinham que transcorrer. Até mesmo para quebrar um pouco o preconceito em relação às atividades dentro do sistema carcerário. Então para aqueles que iriam trabalhar especificamente dentro do presídio a conversa era diferente (ENTREVISTADO 7).

No que se refere ao acompanhamento dos estudantes, fica claro nas orientações normativas e na legislação que o acompanhamento pedagógico é atribuição da instituição ofertante. O profissional contratado para realizar o acompanhamento da vida acadêmica do estudante é o orientador. Dentre outras funções, este profissional orienta o estudante quanto ao funcionamento do curso, sobre a assistência estudantil e acompanha questões referentes à infrequência e abandono do curso. A Entrevistado 1 detalha as atividades do orientador.

O cargo de orientador era mais no sentido de fazer um acompanhamento dos alunos mesmo. Acompanhamento pedagógico, tanto da turma, quanto dos professores. Então o dia que começava o curso eu ia lá, explicava para os alunos como que o curso iria funcionar, o que eles iriam ver no curso, o que esse curso ia trazer de qualificação profissional para ele, onde eles poderiam trabalhar, quais as unidades curriculares que eles iam ver, os conteúdos que eles iam aprender, a carga horária, explicar a respeito da bolsa que eles iriam ter, explicar a respeito do material didático que eles iriam receber, explicar a respeito da frequência para pegar o certificado, como funcionava, os alunos que começavam a faltar a gente ligava para saber qual era o motivo, porque se o aluno de fato desistisse, saber se era alguma coisa que a instituição poderia intervir ou senão chamar o próximo da lista para não deixar a turma com vaga ociosa (ENTREVISTADO 1).

Este profissional realiza também o acompanhamento do trabalho executado pelo professor e orienta quanto à eventuais dificuldades e situações adversas ocorridas na sala de aula.

Com relação ao acompanhamento dos professores, acompanhar também a questão do plano de Ensino, o conteúdo que está sendo ministrado. Se o docente de fato está chegando no horário, se conseguiu ministrar tudo conforme previsto e também os relatórios de frequência, que tinha que preencher os relatórios do excel e do Sistec também. (...)Enfim era isso. Era um acompanhamento dos alunos e dos professores como um todo mesmo. Qualquer dificuldade que os alunos tinham, com relação ao conteúdo, eu conversa com os professores e dizia "Oh, vai mais devagar no conteúdo, ou olha pode acelerar mais um pouco (ENTREVISTADO 10)".

4.8.3 O acompanhamento do egresso

A atribuição de acompanhar o estudante após o final do curso é do parceiro demandante. Assim, em sua maioria, os parceiros demandantes possuem um setor cuja atribuição é inserir ou reinsserir o estudante egresso dos cursos PRONATEC no mercado de trabalho. A instituição de ensino não participa deste acompanhamento e tem pouco ou nenhum contato com estudante egresso dos cursos. Por meio dos relatos é possível perceber que o contato dos agentes implementadores com os estudantes após o final do curso é residual e que não existe nenhum procedimento sistematizado neste sentido.

- A prefeitura faz o acompanhamento muito depois do término do curso. O Ministério do Trabalho eu não sei dizer. O INSS encaminha pessoa em ajustamento, para readaptar a pessoa em outro trabalho que ela possa desenvolver que não vá prejudicá-la (ENTREVISTADO 3).

- Quando a pessoa terminava o curso, ela ficava na bolsa de emprego da prefeitura. A prefeitura assim que surgia uma vaga relacionada àquela formação, ela encaminhava o estudante. Então houve alguns encaminhamentos sim. (ENTREVISTADO 1).

4.9. Recurso Financeiro

O recurso financeiro repassado às instituições de ensino, a chamada Bolsa-Formação, corresponde ao custo total do curso por estudante e ao custeio da assistência estudantil. Assim, a Portaria 168 de 7 de março de 2013 prevê que o valor repassado à unidade ofertante contemple o atendimento das despesas de custeio das vagas, incluindo o pagamento dos profissionais envolvidos no Bolsa-Formação, ao pagamento da assistência estudantil e aos insumos relativos ao material didático. É importante destacar que as instituições que aderem a Bolsa-Formação recebem o crédito orçamentário fora do orçamento regular e os alunos não são contabilizados como alunos regulares da instituição.

O valor destinado a cada instituição ofertante é calculado pela chamada hora-aluno, que corresponde à oferta de 60 minutos de aula e é calculada multiplicando-se o número de vagas pactuadas no Sistec pela carga horária de cada curso. Os novos repasses de recurso financeiro se referem à comparação entre vagas pactuadas e as matrículas confirmadas no Sistec.

Tabela 4 – Recurso repassado para o IFTM para execução do PRONATEC/Bolsa Formação.

Exercício	Vagas Pactuadas	Matrículas	Horas-alunos	Repasses Efetuados
2011	-	-	-	-
2012	1.600	251	44.360	R\$ 273.401,53
2013	885	1.229	206.680	R\$ 1.913.629,10
2014	3.466	1.805	283.540	R\$ 2.286.279,00
TOTAL	5.951	3.285	3.285	R\$ 4.473.309,00

Fonte: Elaboração da autora a partir do relatório de execução da Bolsa-Formação, MEC 2014.

Os dados da Tabela 5 apontam crescimento constante dos repasses efetuados para o IFTM de 2012 a 2014. Os dados são reflexo do aumento das matrículas já que o recurso repassado tem como base a quantidade de matrículas realizadas.

No caso das vagas pactuadas, mas sem matrículas confirmadas a Portaria nº 168 de 7 de março de 2013 estabelece que a diferença entre o valor hora-aluno repassado e o valor correspondente às matrículas confirmadas será compensado no exercício subsequente ao repasse ou devolvido. Assim, caso a instituição não realize a matrícula das vagas pactuadas ela terá o valor abatido do repasse do ano subsequente ou terá que devolver o recurso.

A execução do programa também é prejudicada pela forma como os custos do curso é calculada e o recurso é repassado. Como o cálculo do valor repassado é realizado a partir da quantidade de alunos, quando aprovados um quantitativo reduzido de alunos de uma turma, torna-se inviável a oferta do curso, já que o valor repassado muitas vezes não cobre os custos do curso. As dificuldades em relação aos custos para abrir os cursos é um dos aspectos negativos ressaltados pelo Entrevistado 8.

Outro ponto negativo é quando as vagas vem com um numero levantado pela demanda, insuficiente para a realização do curso. É uma decepção para a gente. **Porque as vezes tem alunos, o próprio demandante já tem as pré-inscrições e ele não acontece porque as vagas são insuficientes para iniciar um curso. Porque o recurso ele é amarrado não ao curso, mas a quantidade de vagas. As vezes vem curso para a gente com seis vagas. Como vai abrir um curso com seis vagas. Não cobra o custo.** Tem custo que tem não só a questão de vagas, mas o custo dele. Eu tenho que comprar material, por exemplo, comprar vacas para o curso de açougueiro, porcos, frangos para eles aprenderem a atividade. (...) A equipe, o orientador, o coordenador, o apoio, esse tendo ou não dez cursos, vinte cursos, o valor é o mesmo que a gente paga, então a gente tem que pagar. Qualquer curso que a gente vai ofertar tem que pagar o professor, tá na lei (ENTREVISTADO 8).

Outro elemento apontado nas entrevistas é a dificuldade em ofertar cursos que são autorizados a funcionar no final do ano. Nestes casos a dificuldade maior é a ausência de tempo hábil para comprar o material do curso. O entrevistado ressalta que nestas situações “às vezes até tem recurso, mas o tempo é insuficiente porque eu tenho que prestar contas até dezembro”.

Ao longo da execução do PRONATEC houve atrasos no repasse do recurso. Este fato causou dificuldades para a implementação do programa. Conforme relato do Entrevistado 8 o “atraso do repasse do recurso, realmente dificultou o início dos cursos”.

4.10 Monitoramento

O monitoramento externo das atividades do PRONATEC por parte da Setec é realizado durante a oferta dos cursos em três esferas: visita in loco; monitoramento do recurso financeiro e monitoramento da vida acadêmica do estudante.

As visitas in loco estão previstas na legislação e constituem um dos instrumentos utilizados pela Setec para monitorar a implementação do PRONATEC. Segundo documento de execução da Bolsa-Formação, durante as visitas às instituições de ensino, os avaliadores

coletam informações para responder aos questionamentos do instrumento de avaliação, que engloba desde aspectos pedagógicos até requisitos normativos do programa. Durante as visitas são realizadas entrevistas com estudantes, docentes, gestores e demais profissionais envolvidos. Segundo o Ministério da Educação, 680 unidades de ensino receberam comissão in loco para avaliação do PRONATEC/Bolsa Formação até o final de 2014, sendo que 400 receberam da Setec/MEC parecer com o resultado do monitoramento (ENAP. 2015).

O IFTM recebeu visita para monitoramento in loco apenas uma vez no ano de 2015. Conforme relato do Entrevistado 8 “por enquanto veio em Uberaba e na Reitoria. Mas aí tem o questionário e eles têm um sistema próprio. E não tivemos retorno da avaliação até hoje”.

O monitoramento do recurso financeiro segundo Entrevistado acontece da seguinte forma: é elaborado relatório com o monitoramento externo do PRONATEC na instituição de ensino, onde são lançados tudo o que vai acontecer, a natureza das despesas e quais são os recursos. Posteriormente é feita a prestação de conta deste planejamento “*o que sobrou você devolve, o que foi gasto você comprova*”.

Já o monitoramento da vida acadêmica do estudante é realizado através do Sistec, onde são registrados todos os alunos matriculados e os dados de desempenho destes estudantes. Desta forma, deverão ser atualizadas informações de evasão, cancelamento de matrícula e conclusão dos estudantes. O controle de matrícula e presença dos estudantes também é realizado manualmente por meio de planilha.

Existe uma prestação de conta que é on-line com relação à frequência, com relação à matrícula do aluno. Todo controle acadêmico é feito pelo Sistec. A gente não deixa de lado o processo que é feito manualmente também, têm as nossas planilhas para controle também, para não ficar só dependente do Sistec. Quando finalizam os cursos, **mensalmente existem relatórios que são repassados pelos coordenadores adjuntos para pagamento das equipes, supervisores, apoio, orientador, é repassada uma planilha também com esses valores. Os relatórios em relação ao que aconteceu, quantas vagas foram abertas, quantos alunos foram matriculados, quantos alunos ingressaram nesses cursos são informações passadas no final do ano.** A gente monta um relatório na Proext informar para realmente o que aconteceu naquele ano (ENTREVISTADO 7).

Durante o curso foram repassados para a Coordenação Geral do PRONATEC no IFTM relatórios relativos aos bolsistas do PRONATEC. Estes relatórios são utilizados para pagamentos das equipes de bolsistas que trabalham no campus.

4.11 O PRONATEC no imaginário dos agentes implementadores

As opiniões e concepções que os agentes implementadores possuem sobre o programa é um elemento que não pode ser desprezado, visto que condiciona o nível de envolvimento e a forma como os profissionais atuam na sua implementação. A literatura aponta que agentes implementadores comprometidos e habilitados estão dentre as variáveis que afetam a implementação de políticas públicas (SABATIER, 1986).

A análise do discurso dos profissionais que trabalharam no programa demonstra que estes compartilham visões e concepções acerca de alguns aspectos da implementação do programa. Neste sentido o primeiro elemento a ser destacado neste trabalho é a percepção que agentes implementadores têm acerca dos benefícios que o programa trouxe para o IFTM. É interessante notar que é recorrente na fala dos entrevistados o papel do PRONATEC como divulgador dos campi e do trabalho que é desenvolvido pelos institutos. Os entrevistados destacam que o PRONATEC tornou-se uma forma de dar visibilidade aos campi e inclusive de atrair alunos para outros cursos da instituição.

- O maior benefício que o IFTM recebeu com o PRONATEC foi a questão da divulgação, teve um alcance maior de pessoas que nunca tinham ouvido falar e não pensavam em estudar no IFTM. Hoje inclusive nós temos alunos que fazem nossos cursos, que conheceram por meio do PRONATEC (ENTREVISTADO 2).

- É uma possibilidade de a instituição atender às pessoas que precisam de qualificação profissional mais rápido do que se ela fosse fazer um curso técnico de um ano e meio, dois anos de duração. Além do PRONATEC trazer esse benefício direto às pessoas, o campus também ganha em visibilidade, mais pessoas, outros grupos de pessoas passam a enxergar o campus e isso é bom na minha opinião (ENTREVISTADO 7).

- Eu entendo que o PRONATEC serviu principalmente para divulgar o IFTM, esse para mim foi o principal ganho, o principal retorno que o campus teve nessa questão de participar do PRONATEC na cidade. Foi uma maneira muito legal de divulgar o que se faz aqui. Os nossos programas de extensão, os nossos programa de pesquisa e principalmente os cursos que a gente oferece aqui (ENTREVISTADO 6).

Ainda que não seja possível estabelecer uma relação entre o sucesso da implementação em termos de matrículas realizadas e o fator motivação dos agentes implementadores, é inegável que a crença do gestor nos benefícios que o programa traz para a instituição transforma-se em elemento motivador para o maior envolvimento dos campi na oferta de vagas.

Outro elemento a ser destacado no discurso dos agentes implementadores é o aspecto da inclusão social que o Programa promove. Cabe ressaltar que o cumprimento do papel dos Institutos Federais como promotor da inclusão social das pessoas em situação de vulnerabilidade é elemento recorrente na fala dos entrevistados. A participação no programa é vista pelos entrevistados como elemento inclusivo e de expansão de horizontes destes estudantes.

- Eu não tenho nenhuma dúvida que isso trouxe benefícios para o IFTM, primeiro que eu acredito que **a instituição tem o objetivo de trabalhar a inclusão muito forte**, então é isso é uma identidade do IFTM (Entrevistado 14).

-Não tem como falar que não tem benefício. Os benefícios são grandes. Não sei como medir todos os benefícios. Nós tivemos no encerramento do curso uma atividade coordenada pela coordenadora adjunta e cada um fez seu depoimento. Foi muito interessante, muitos até vislumbraram a possibilidade de fazer uma graduação. Assim nossa experiência é muito positiva **Só as pessoas estarem aqui, poderem participar um pouco da nossa realidade, gerou dissonância na vida dessas pessoas, porque eles viram uma instituição organizada, então isso tudo educa.** (Entrevistado 2).

- Mas como são cursos de curta duração e normalmente já em áreas que a instituição oferta o curso, ou seja, já tem infraestrutura, pensando na possibilidade da reinserção no mercado de trabalho, da pessoa abrir o leque de possibilidades, para voltar a estudar, querer fazer um técnico, querer fazer uma graduação no IFTM ou em outro lugar. A gente tem aluno formando na graduação que fez um curso no PRONATEC. Abriu uma perspectiva que talvez a pessoa não tivesse se ela não tivesse feito o PRONATEC. Então foi uma oportunidade que depois que eu participei eu achei muito interessante (Entrevistado 1).

Dentro da comunidade acadêmica, existem também críticas ao PRONATEC como política pública. No início da implementação do programa foi muito questionada a quantidade de recursos financeiros que estavam sendo destinados aos Institutos para a oferta dos cursos PRONATEC em detrimento de investir na consolidação de cursos que já existiam na instituição. Foi questionado também o alto investimento do governo federal para a oferta no Sistema S e nas instituições privadas de educação. O relato dos Entrevistados 1 e 7 demonstram que existe dentro da comunidade acadêmica questionamento acerca dos gastos elevados do programa, que na opinião de muitos poderiam ter sido gastos em investimento dentro do próprio Instituto Federal.

- Mas sempre há crítica, isso não tem dúvida. **Uma crítica que se tem muito grande é que uma boa parte do recurso que se poderia ter utilizado na implementação de políticas do instituto acabaram sendo utilizadas para a execução do PRONATEC não só nos institutos mas**

também em outros centro de formação de trabalhador, como sistema S, e até mesmo em escolas particulares. A comunidade acadêmica questionava muito a questão de como eram a fiscalização ou se tinha em algum momento uma visita de MEC ou Setec. Então a grande dúvida que existia é aqui estamos fazendo certinho, legal. Mas será que em outras escolas particulares a coisa tá fluindo? Se você não tem estas visitas não tem como corrigir erros ou verificar a existência de algum desvio (ENTREVISTADO 7).

- Não minha percepção quando o programa foi implantado ele foi muito criticado e eu inclusive era uma das pessoas que tinha muita ressalva com relação ao programa porque na minha avaliação as instituições tinham que trabalhar para consolidar os seus cursos antes de ofertar o PRONATEC. Mas como são cursos de curta duração e normalmente já em áreas que a instituição oferta o curso, ou seja, já tem infraestrutura, pensando na possibilidade da reinserção no mercado de trabalho, da pessoa abrir o leque de possibilidades, para voltar a estudar, querer fazer um técnico, querer fazer uma graduação no IFTM ou em outro lugar (ENTREVISTADO 1).

Considerando que o objetivo final do PRONATEC é a inserção do beneficiário no mercado de trabalho, é importante analisar como esta questão é construída no imaginário dos agentes implementadores. O elemento do discurso que será analisado nesta etapa é a percepção que professores, orientadores e coordenadores têm dos cursos PRONATEC como facilitadores da inserção do beneficiário no mercado de trabalho e se estes consideram que o curso atende as demandas locais do mercado de trabalho.

Os cursos ofertados pelo PRONATEC, principalmente os de curta duração na modalidade FIC, são alvo de questionamento pela comunidade acadêmica e pelos próprios implementadores acerca da sua capacidade de preparar de fato os estudantes para o mercado de trabalho. Este elemento foi abordado durante a pesquisa de campo e é possível perceber, a partir da análise do discurso dos entrevistados, a incerteza destes quanto a real capacidade dos cursos em proporcionar aos estudantes o conhecimento necessário para inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

- Essa propaganda de que o curso qualifica a pessoa realmente para ir para o mercado de trabalho, têm alguns cursos que não qualificam a pessoa com as exigências que o mercado de trabalho necessita não. Mas eu penso o seguinte, pela carga horária mínima, ele não qualifica o que o mercado de trabalho está precisando. Precisaria ser revisto não só a carga horária, mas os conteúdos também (ENTREVISTADO 6).

-É complicado falar sobre isso. Como o é que eu vej?. As pessoas quando vêm fazer o PRONATEC na verdade, as pessoas estão um pouco desprovidas. A maioria não trabalha, estão no seguro-desemprego, ou se trabalham não estão satisfeitas com o emprego e veem nisso uma forma de mudar a vida. Como você está fazendo uma pesquisa desenvolvida no PRONATEC dos Institutos, eu tenho uma visão diferente do PRONATEC

desenvolvido nas outras localidades pelo tipo dos cursos que são desenvolvidos. **Eu te falar que a pessoa saiu daqui preparada para atuar na área do curso que ela fez eu não garanto. Agora, a pessoa saiu daqui preparada para enfrentar o mercado de trabalho, rever os seus valores e trabalhar um posicionamento enquanto trabalhador, isso eu posso garantir, porque não necessariamente a gente atinge os objetivos didáticos mas a gente atinge os objetivos pedagógicos**, em termos de formação a trabalhar aspectos básicos, como se portar no mercado de trabalho, como fazer um currículo, qual a importância de um currículo (ENTREVISTADO 2).

-Eu acredito que sim. O curso em si ele é de curta duração. Às vezes durante aquele curso ele não vai servir para que o estudante aprenda tudo, mas ele pode servir como uma porta de entrada. Eu conheço estudantes do PRONATEC que hoje já fizeram curso técnico com a gente e até superior (ENTREVISTADO 9).

No que diz respeito ao atendimento dos cursos à demanda do mercado de trabalho, fica claro que a maioria tem uma percepção positiva da reinserção no mercado de trabalho dos estudantes que fazem os cursos PRONATEC. Vale salientar que esta percepção dos agentes implementadores vem de experiências pessoais de reencontro com estudantes, visto que não foram realizadas pesquisas, nem acompanhamento por parte da instituição de ensino em relação aos beneficiários egressos dos cursos PRONATEC.

-Nós ofertamos auxiliar financeiro e auxiliar administrativo, então pela procura, observando a procura que foi pelo curso, as turmas, foram duas vagas, uma de cada curso, foram preenchidas rapidamente, a evasão foi muito pequena, então considerando tudo isso, os percalços que sempre acontecem e considerando que alguns desses alunos espontaneamente, voltam aqui na instituição e conversam com os professores, falam "olha estou trabalhando em tal lugar, quero fazer outro curso, quando vai ter outro?". **Então considerando isso embora não tenha até o momento nenhum levantamento estatístico, não sei se a prefeitura faz isso, mas o campus não faz, considerando estes retornos dos alunos e considerando a natureza da cidade de Uberlândia, em termos de volume de serviços, eu entendo que sim, que atende uma parte provavelmente pequena, mas atende uma parte da necessidade dessas pessoas em ir para o mercado do trabalho sabendo um pouco mais** (ENTREVISTADO 3)."

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo geral desta pesquisa foi analisar a implementação do PRONATEC/BF no IFTM buscando identificar quais fatores político-institucionais favoreceram ou dificultaram este processo. Para isto foi construído um modelo de avaliação, que foi parcialmente utilizado para a análise das condicionantes do processo de implementação. A perspectiva adotada por esta pesquisa é que a implementação de um programa social ou política pública nem sempre acontece da forma como é idealizada e concebida pelos formuladores e que diante das situações complexas de implementação há espaço para o comportamento discricionário do agente implementador (ARRETCHÉ, 2001; LIPSKY, 1980; SILVA; MELO, 1999).

A análise dos dados colhidos na pesquisa de campo apontam que a implementação do PRONATEC/BF no que diz respeito ao aumento de vagas na Educação Profissional foi relevante. Os números oficiais apontam um crescimento exponencial do quantitativo de estudantes matriculados nestes cursos não apenas no IFTM como em todo o país, demonstrando que houve por parte dos gestores da época um esforço no sentido de ampliar a oferta de cursos profissionalizantes articulando-os com outras políticas públicas existentes. Entretanto observa-se que o quantitativo de estudantes que abandonaram os cursos é considerável. Ainda que os dados apontados nesta pesquisa sejam restritos aos cursos dos dois campi estudados, percebe-se que a manutenção dos estudantes nos cursos PRONATEC configurou-se em um problema para o sucesso do Programa.

Em relação aos indicadores de resultado é importante pontuar que o programa não possui metas quantitativas de matrículas por instituição e nem prazos para execução, o que dificulta o estabelecimento de parâmetros para mensuração dos resultados do programa social, dificultando assim avaliação da eficiência do programa.

No que diz respeito às relações intergovernamentais estabelecidas para a implementação do programa destaca-se que o desenho de implementação do programa demandou envolvimento de prefeituras e Ministérios e a articulação de diferentes políticas públicas. Observa-se que o sucesso destas relações foi condicionado pelo envolvimento dos diretores e coordenadores de campus em estabelecer parcerias com prefeituras e outros parceiros demandantes. É necessário salientar que a atuação dos representantes do município foi fundamental para a realização das parcerias e consequente oferta dos cursos, evidenciando, conforme Arretche (2001) que o plano daqueles que elaboraram o programa social e ação dos que implementam convergem quando existe adesão dos agentes implementadores aos

objetivos propostos pelos primeiros. Ainda no que se refere às relações intergovernamentais as análises apontam que o alinhamento partidário do então gestor também contribuíram para a busca em estabelecer parcerias com o IFTM.

A análise dos dados apontou também que em várias etapas da implementação do programa no IFTM houve espaço para a discricionariedade do implementador. A opção da instituição em ofertar apenas cursos FIC, por exemplo, mesmo podendo ofertar cursos técnicos, demonstra como os agentes implementadores locais necessitaram em vários momentos tomar decisões de acordo com o contexto local, tendo que lidar com as pressões e influências dos diversos atores que participam diretamente ou indiretamente deste processo.

Neste sentido, percebeu-se que as decisões tomadas durante a implementação do programa no IFTM foram condicionadas e afetadas pelos recursos pessoais e organizacionais da instituição. Este fato é demonstrado, conforme exposto no capítulo anterior, pela opção de abrir cursos de acordo com a disponibilidade dos docentes da instituição, em detrimento, em alguns casos, de priorizar a demanda local. Foi possível verificar que muitas vezes o contexto e as limitações institucionais causaram grande impacto nas decisões tomadas pelos implementadores no plano local.

Desta forma, em algumas situações foi necessário que os agentes implementadores criassem alternativas para solucionar problemas que não estavam contemplados pela estratégia de implementação do PRONATEC/BF desenhada pelos formuladores.

Este trabalho analisou uma amostra restrita do universo de implementação do PRONATEC/BF e não pretende tecer conclusões generalizantes. O objetivo do trabalho de campo foi trazer à luz alguns elementos que impactam a implementação do PRONATEC/BF em instituições de ensino federais. A pesquisa de campos também possibilitou que alguns aspectos do instrumento de avaliação proposto fosse aplicados e testados.

O trabalho apresenta outra limitação, que consiste no fato da pesquisa não ter sido realizada com os estudantes do PRONATEC/BF no IFTM deixando assim uma lacuna importante que poderá ser preenchida em trabalhos futuros, visto que o público-alvo são os maiores interessados e compreender como a implementação do programa os afeta tornará a avaliação mais completa.

A seguir será apresentado os elementos identificados como condicionantes que facilitaram ou dificultaram , tendo como base os dez elementos analisados. Para facilitar a identificação

de cada variável analisada será mantida a numeração dos indicadores de acordo do capítulo anterior.

4.1 Indicadores de resultados

Condicionantes positivas:

- 1) O número de alunos matriculados no IFTM cresceu de forma constante entre 2012 a 2014. Os dados apontam aumento de 719,12% de matrículas realizadas em 2014 se comparado com o primeiro ano de oferta dos cursos em 2012.
- 2) O crescimento de matrículas no IFTM acompanhou a curva de crescimento das outras instituições da Rede Federal de Ensino.

Condicionantes negativas

- 1) O MEC não estabeleceu metas de matrículas às instituições de ensino ofertantes de cursos PRONATEC/Bolsa Formação. Ao assinarem o Termo de Adesão a instituição não possui uma meta a ser atingida. Este fato do ponto de vista do gestor dificulta o monitoramento e avaliação dos resultados do programa tanto dentro da própria instituição, quanto pelo formulador e gestor da política pública.
- 3) A porcentagem de concluintes nos cursos analisados foi de 50%. Abaixo da média oficial que é de 70%.

4.2 A relação intersetorial e intergovernamental

Condicionantes positivas

- 1) Atuação ativa dos gestores do IFTM em estabelecer parcerias com os demandantes. A pró-atividade do gestor foi fundamental para a oferta dos cursos, já que o sucesso do PRONATEC/BF pressupõe articulação eficiente entre ofertantes e demandantes;
- 2) Atuação ativa dos gestores municipais no sentido de formar parcerias com o IFTM. O gestor municipal naquele momento era filiado ao Partido do Trabalhadores e demonstrou grande empenho em aumentar as vagas ofertadas;

- 3) Construção de canais de comunicação com os demandantes, em especial as prefeituras, através de visitas e reuniões facilitando a articulação para a oferta dos cursos;

4.2.1 Pactuação, homologação, mobilização

Condicionantes positivas:

- 1) Diálogo constante entre o IFTM e as unidades demandantes, principalmente as prefeituras para articular as pactuações;
- 2) Criação da matrícula on-line para ocupar as vagas não preenchidas pelo parceiro demandante em 1ª e 2ª chamada.

Condicionantes negativas:

- 1) Falta de clareza por parte da instituição de ensino sobre os mecanismos de levantamento da demanda do mercado de trabalho;
- 2) Distanciamento temporal entre a identificação da demanda e o início da oferta do curso. O lapso de tempo existente entre a data da pesquisa de demanda local e o início das aulas faz com que em alguns casos a pesquisa esteja desatualizada e a demanda do mercado de trabalho não já tenha modificado.
- 3) Impossibilidade, em alguns casos, de ofertar os cursos identificados como demanda local. Apesar da demanda local de cursos ter sido identificada, em alguns casos o IFTM não possui infraestrutura; recursos humanos e tempo hábil para ofertar os cursos demandados.
- 4) Falta de esclarecimento acerca dos critérios de homologação das propostas de cursos. Ainda que os critérios existam, a pesquisa demonstra que eles não estão claros para os agentes implementadores da instituição de ensino.

4.3. Capacidade Institucional pré-existente

Condicionantes positivas

- 1) Utilização da infraestrutura já existente no IFTM favoreceu a abertura dos cursos;

- 2) Apoio do gestor municipal na disponibilização de espaços da prefeitura para realização das aulas. Em virtude de um dos campi estar localizado na área rural, dificultando, por exemplo, a oferta de cursos noturno, a prefeitura da cidade disponibilizou locais no perímetro urbano para que as aulas acontecessem.

Condicionantes negativas

- 1) Deficiência de recursos materiais e de infraestrutura em alguns cursos que foram ofertados fora da instituição. Ainda que isto não tenha impedido o andamento dos cursos, o fato trouxe algumas dificuldades para os professores;
- 2) Interesse reduzido dos profissionais do IFTM a participar do PRONATEC. No que se refere aos recursos humanos disponíveis percebeu-se que o interesse dos servidores da instituição foi reduzido.

4.5. A Seleção dos agentes implementadores

Condicionantes positivas

- 1) Simplificação do edital para seleção de bolsistas, tornando-o menos complexo e menos moroso;
- 2) Divulgação massiva dentro dos campi para os servidores internos;
- 3) Movimentação da rede de relacionamentos dos gestores dos campi para divulgação do edital para membros externos à instituição.

Condicionantes negativas

- 1) O candidato para trabalhar no PRONATEC/BF deveria ser servidor público da rede estadual, municipal ou federal. A restrição dificultou a seleção de candidatos, já que alguns servidores públicos não dispunham de tempo disponível ou não eram liberados pela chefia no horário em que as aulas seriam ofertadas;

- 2) Divulgação do edital com pouco alcance ao público externo. Apesar dos esforços dos agentes implementadores a divulgação ao público externo foi restrita;
- 3) Inscrição com prazos curtos, o que dificulta a inscrição do servidor público externo ao IFTM.

4.7. Assistência Estudantil

Condicionantes positivas

- 1) O dinheiro repassado aos estudantes favoreceu a permanência destes nos cursos, visto que muitos deles estavam em situação de vulnerabilidade social.

Condicionantes negativas

- 1) Os atrasos no repasse do recurso ao estudante foi apresentado como motivador de evasão.

4.8. Aspectos Pedagógicos

Condicionantes positivas

- 1) Experiência profissional prévia como docente em cursos PRONATEC.

Condicionante negativa

- 1) Turmas com perfis, idades e escolaridade diversas. Os professores argumentam que os diferentes níveis de escolaridade dos estudantes dificultaram o processo de ensino aprendizagem.
- 2) A ausência de alguns conhecimentos prévios por parte dos estudantes dificultavam a aquisição de novos conhecimentos.
- 3) Falta de alguns insumos para as aulas práticas. Devido à dificuldade de adquirir os insumos de forma rápida o professor tinha que adquirir o material

4.9. Recurso Financeiro

Condicionante positiva

- 1) Crescimento constante do valor a ser repassado para o IFTM. Ao longo dos anos de implementação do programa percebe-se que houve aumento constante do valor das matrículas.

Condicionantes negativas

- 1) Quando os custos do curso são maiores que a quantidade de alunos matriculados fica inviável a oferta do curso;
- 2) O atraso no repasse dos recursos causou transtorno no andamento do curso, visto que impossibilitava que o pagamento da Assistência Estudantil fosse realizado;
- 3) Liberação do recurso no final do ano. Quando o recurso era liberado no final do ano em muitos casos não é possível ofertar o curso devido à dificuldade de executar todos os procedimentos financeiro até o fechamento do ano.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Fernando_Abrucio/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relaes_intergovernamentais_no_Brasil/links/53daadc0cf2631430cb0fa9.pdf. Acesso em: mar. 2015.

ABRUCIO, F. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, 2005.

ALBAEK, E. **“Knowledge, interests and the many meaning of evaluation: a developmental perspective”** *Scandinavian Journal of Social Welfare*, 7, 1998.

ALMEIDA, M. H. T.. **Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada**. São Paulo: USP, p. 3-40, 2000.

_____. **Recentralizando a Federação?**. In *Revista Sociologia Política*, 24, junho de 2005.

ARRETICHE, M. T. S. **“Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas”**, In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. São Paulo: IEE/PUC, 2001. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_2002.pdf. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (Impresso), São Paulo, v. 18, n.51, 2003.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. *São Paulo em Perspectiva* (Impresso), São Paulo, v. 18, n.2, 2004.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: Descentralização em um Estado Federativo**. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n.40, 1999.

_____. **Relações federativas nas políticas sociais**. *Educação & Sociedade*, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12922.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

_____. **Tendências no estudo sobre avaliação**. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998. p. 29-39. Disponível em: http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1998.pdf. Acesso em: jun. 2015.

BARDACH, E. **The implementation game: what happens after a bill becomes a law.** Cambridge: The MIT Press, 1977.

BARRETT, S. M. "**Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies**" *Public Administration* 82, (2), 2004. Disponível em: http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.00333298.2004.00393.x/epdf?r3_referer=wol&tracking_action=preview_click&show_checkout=1&purchase_referrer=www.google.com.br&purchase_site_license=LICENSE_DENIED. Acesso em: abr. 2015.

BRASIL. **Lei nº 11.892 de 29 de dezembro de 2008.** Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 30 dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11892.htm. Acesso em: jul. 2015.

_____. **Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC); altera as Leis no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), no 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, no 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e no 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm. Acesso em: abr 2015.

_____. **Lei 12.816, de 5 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/Lei/L12816.htm. Acesso em: mai. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Decreto nº 5.154 de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Diário Oficial [da]

República Federativa do Brasil, 26 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em: mai. 2015

_____. Ministério da Educação. **Decreto nº 2.208 de 17 de abril de 1997**. Regulamenta o §2º do art. 36 e os artigos 39 a 42 da Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec2208.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

_____. Decreto nº 7.492, de 2 de junho de 2011. Institui o Plano Brasil sem Miséria. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm. Acesso em: jul. 2015.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 161, DE 6 de março 2013**. Dispõe sobre o Fundo de Financiamento Estudantil, na modalidade de educação profissional e tecnológica.

_____. Ministério da Educação. **Portaria nº 168, de 07 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.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Resolução nº 4, de 16 de março de 2012**. Altera a Resolução CD/FNDE nº 62, de 11 de novembro de 2011.

CASSIOLATO, Maria Martha M. C; GARCIA, Ronaldo Coutinho. PRONATEC; **Múltiplos Arranjos e ações para ampliar o acesso à Educação Profissional**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf. Acesso em: jul. 2015.

CUNHA, L. A. **O ensino industrial-manufatureiro no Brasil**. Rev. Bras. Educ. [online]. 2000, n.14, pp.89-107. ISSN 1413-2478.

_____. **O ensino profissional na irradiação do industrialismo**. SciELO-Ed. UNESP, 2005. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=18kcCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=cunha+2005+educa%C3%A7%C3%A3o+profissional&ots=ihKqCpeVi0&sig=zqF18LvR4hhMl_HsjEoC7DiFPBU#v=onepage&q=cunha%202005%20educa%C3%A7%C3%A3o%20profissional&f=false. Acesso em: dez. 2015.

DI GIOVANNI, G. **As Estruturas Elementares das Políticas Públicas**. Cadernos de Pesquisa. N 82, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2009. Disponível em: <https://observatorio03.files.wordpress.com/2010/06/elementos-das-politicas-publicas.pdf>. Acesso mar.2015.

DRAIBE, Sônia M.. **“Avaliação de Implementação: Esboço de uma Metodologia de Trabalho em Políticas Públicas”** in CARVALHO, M. C. B., ROXO, C. B. (orgs.).

Tendências e perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais. São Paulo: PUC/IEI/CENPEC, 2001.

ELMORE, R. F. **Backward mapping: implementation research and policy decisions.** Political Science Quarterly, v. 94, n. 4, p. 601-616, 1979.

FARIA, C. A. P. **A política da avaliação de políticas públicas.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 20, n. 59, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v20n59/a07v2059.pdf>. Acesso em: mai. 2015.

_____. **“Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes”.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18 (51): 21-30. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15984>. Acesso em: mar 2015.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica.** São Paulo: Instituto de Estudos Econômicos, Sociais e Políticos de São Paulo, 1986. Disponível em: <http://www.josenorberto.com.br/josenorberto/AC-2007-38.pdf>. Acesso em: jul. 2015.

FRANZESE, C; ABRUCIO, F. L. **A combinação entre federalismo e políticas públicas no Brasil pós-1988: os resultados nas áreas de saúde, assistência social e educação.** In: Franzeze, Cibele (ors). Reflexões para Ibero-América: avaliação de programas sociais. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 25-42, 2009. Disponível em: http://lms.ead1.com.br/upload/biblioteca/modulo_5441/S0B0BCKLFG.pdf#page=26. Acesso abr. 2015.

FREY, K. **Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira.** Cadernos de Pesquisa, Florianópolis, UFSC, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, n. 18, p. 1-36, 1999. Disponível em: http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/30934478/Cadernos_PPGSP_18.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1469746163&Signature=CgJ4Ps7pJD7%2BvCsBX2FQGY09%2Fn8%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DAnalise_de_politicas_publicas_algunas_re.pdf. Acesso em: mai. 2015.

FRIGOTTO, G. **A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica.** Educação & Sociedade, Campinas, v. 28, n. 100, p. 1129-1152, 2007. Disponível em: http://redeescoladegoverno.fdrh.rs.gov.br/upload/1392215301_A%20RELA%C3%87%C3%83O%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%20PROFISSIONAL%20E.pdf. Acesso em: fev. 2016.

FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. RAMOS, M. **A política de educação profissional no Governo Lula: um percurso histórico controverso**. *Educação & Sociedade*, v. 26, n. 92, p. 1087-1113, 2005. Disponível em: Acesso em: dez. 2015

FRIGOTTO, G. CIAVATTA, M. **Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado**. *Educação e sociedade*, v. 24, n. 82, p. 93-130, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/%0D/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: dez 2015.

HILL, M.; HUPE, P. **“Implementing Public Policy”**. Sagen Publications, 2002.

HECLO, H.. Issue Networks and the Executive Establishment. In: Antony King: *The New American Political System*. Washington D.C, 1978. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?id=oPOGAwAAQBAJ&pg=PA61&lpg=PA61&dq=sabatier+1986+implementation&source=bl&ots=nXbcJ2bXsP&sig=UAjADY-JGzkUR51TicZbTVhZ6A4&hl=ptBR&sa=X&ved=0ahUKEwj136mIpJfOAhXIjZAKHTyKACYQ6AEIPDAE#v=onepage&q=sabatier%201986%20implementation&f=false>. Acesso em: jun. 215.

KUENZER, A. Z. A educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. *Educação e Sociedade*, v. 27, n. 96, p. 877-910, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v27n96/a12v2796.pdf>. Acesso em: fev. 2016.

LIJPHART, A. **Patterns of democracy: government forms and performance in Thirty-Six Countries**. New Haven, Yale University Press, 1999

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service**. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOWI, T. J. **Four Systems of Policy. Politics and Choice**. In *Public Administration Review*; v 32. 4 p. 298-310,1992.

MATLAND, R. E. (1995), **“Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, (2): p. 145-74, 1995. Disponível em: <http://orion.luc.edu/~rmatlan/pdf/1995SynthesizingtheImplementationLiterature.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

MEIRA, C.A. **A evasão escolar no ensino técnico profissionalizante: um estudo de caso no campus Cariacica do Instituto Federal do Espírito Santo** (Mestrado em Gestão

Pública), Universidade Federal do Espírito Santos, Vitória, 2015. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_9068_Disserta%E7%E3o%20Final%20-%20Cristiane%20Meira.pdf. Acesso em: set. 2016.

MELO, M. A. “**Estado, Governo e Políticas Públicas**” in MICELI, Sérgio (org.) O que Ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995) – Ciência Política (vol.3). São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS, Brasília: CAPES, 1999. Disponível em: http://portal.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=648&Itemid. Acesso em: jul. 2015.

MESQUITA, C. S. **Contradições do processo de implementação de políticas públicas: uma análise do Programa Bolsa Família 2003–2006**, 2006.

PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. **Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland**. Berkeley, University of California Press, 1984.

PRITTWITZ, Volker von. *Politikanalyse*. Opladen: Leske, 1994.

REIS, E. “**Reflexões Leigas para a Formulação de uma Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas**” in Revista Brasileira de Ciências Sociais. vol. 18, no. 51. p . 11-14, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v18n51/15982.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

RUA, M.G. **Avaliação de políticas e programas: notas introdutórias**. [S.l.: s.n.], 2000.

SABATIER, P. A. **Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis**. Journal of Public Policy, 6, pp 21-48, 1986.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Introdução a teoria da política pública**. In: Políticas Públicas. Brasília: ENAP, 2007. P. 21-42. Disponível em: http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1254/cppv1_0101_saravia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: mai. 2015.

SILVA, P. L. B; MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas**. Cadernos de Pesquisa, nº 48, UNICAMP, NEPP, 2000. Disponível em: <http://www.ufpa.br/epdir/images/docs/paper46.pdf>. Acesso em: abr. 2015.

SOUZA, C. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre , n. 16, p. 20-45, Dezembro. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: mai. 2015.

_____. **"Estado do campo" da pesquisa em políticas públicas no Brasil**. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 18, n. 51, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: mai. de 2015.

_____. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988**. Revista de Sociologia e Política, v. 24, n. 24, p. 105-122, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24>. Acesso em: ago. 2016

VIANA, A. L. **“Abordagens metodológicas em políticas públicas”**. Revista de Administração Pública, 30, (2): 5-43, 1996.

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS (São Paulo). Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP). **Modelos de avaliação de programas sociais prioritários. Relatório Final. Campinas, 1999.**

YIN, R.K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman;2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS PARA COLETA DE DADOS**Roteiro 1 - Questionário de Identificação do Perfil dos Agentes Implementadores**

1-Sexo: Masculino Feminino

2-Idade:

3-Curso de Graduação:

4-Possui Pós-Graduação:

Não

Sim Especialização Mestrado Doutorado

6-Servidor Público da Rede:

Federal Estadual Municipal?

7-A quanto tempo você é servidor da rede pública: _____

8-A quanto tempo você exerce a atual função: _____

9-Possui experiência prévia de trabalho no PRONATEC? Sim Não

10- Caso a resposta para a questão anterior seja positiva, indique o tempo de experiência no PRONATEC:

menos de 6 meses entre 6 meses e 1 ano mais de 1 ano

Roteiro 2 - Entrevista com Pró-Reitor de Extensão

1. Em sua opinião quais os principais objetivos do PRONATEC?
2. Você considera que os meios utilizados para implementação do programa foram adequados para alcançar os objetivos?

SOBRE A ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

3. Como foi adesão do IFTM ao PRONATEC?
4. Como aconteceu o contato com o Governo Federal? O Governo Federal promoveu reunião/encontro de orientação antes da implementação do programa? Quais assuntos foram tratados nestas reuniões/encontros?
5. Em sua opinião quais os principais benefícios para o IFTM ao aderir ao PRONATEC?
6. Para você a oferta dos cursos do PRONATEC trouxe alguma desvantagem para instituição. Qual?
7. Como foi a adesão dos campi aos cursos? De que forma esta adesão foi negociada?

Roteiro 3 - Entrevista com Diretor de Campus

1. Em sua opinião quais os principais objetivos do PRONATEC?
2. Como aconteceu a adesão do campus ao PRONATEC? De que forma esta adesão foi negociada?
3. Em sua opinião quais os principais benefícios para o campus ao aderir ao PRONATEC?
4. Como aconteceu a escolha do coordenador adjunto do campus?
5. Como aconteceu a negociação dos cursos com a prefeitura? De que forma você participou desta etapa?

Roteiro 4 - Entrevista com Coordenador Geral do Programa na instituição

1. Em sua opinião quais os principais objetivos do PRONATEC?

SOBRE A ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

2. Como foi adesão do IFTM ao PRONATEC/BF?
3. Como aconteceu o contato com o Governo Federal? O Governo Federal promoveu reunião/encontro de orientação antes da implementação do programa?
4. Caso a resposta à pergunta anterior seja positiva, você participou destas reuniões/encontros? Em sua opinião estas reuniões contribuíram de que forma para a implementação do Programa?
5. Em sua opinião quais as vantagens para o IFTM ao aderir ao programa?
6. Para você a oferta dos cursos do PRONATEC trouxe alguma desvantagem para IFTM. Caso a resposta seja positiva. Qual?
7. Quais as principais dificuldades apontadas pelos coordenadores adjuntos do PRONATEC/BSM na relação com as prefeituras de seus respectivos municípios?

SOBRE A NEGOCIAÇÃO DAS VAGAS

8. Como funciona a negociação das vagas com as prefeituras?
9. Quais são suas atribuições na fase de negociação das vagas pelos campi com as prefeituras?
10. Quais foram as principais dificuldades relatadas pelos coordenadores adjuntos na negociação das vagas com as prefeituras?

SOBRE A SELEÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES

1. Você participou da elaboração dos editais para a seleção dos bolsistas para o PRONATEC?
3. Em sua opinião quais os pontos positivos e negativos dos editais de seleção dos bolsistas?
4. Para você quais as vantagens e desvantagens da restrição de concessão de bolsas apenas a servidores públicos?

Roteiro 5 - Entrevista com coordenadores adjuntos

1. Em sua opinião quais os principais objetivos do PRONATEC?
2. Você considera os meios utilizados para implementação do programa foram adequados para alcançar os objetivos?

SOBRE A ARTICULAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL

3. Como foi firmada a parceria com os parceiros demandantes? Houve reunião ou encontro para tratar da oferta dos cursos?
4. Em sua opinião quais os pontos positivos e negativos da oferta de curso profissionais em articulação com as prefeituras?

SOBRE A NEGOCIAÇÃO DAS VAGAS

5. Como aconteceu a negociação das vagas e cursos com as prefeituras?
6. Quais critérios utilizados para a escolha dos cursos? Em sua opinião os critérios utilizados atendem às necessidades dos beneficiários e às demandas locais?

SOBRE A SELEÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES

7. Você participou da elaboração dos editais para a seleção dos bolsistas para o PRONATEC?
8. Como ocorreu a divulgação do edital? Para você os meios pelo qual o edital foi divulgado foram suficientes?
9. Em sua opinião o edital possibilitou a seleção do profissional mais adequado para trabalhar no programa?
10. Quais os pontos positivos e negativos dos editais de seleção dos bolsistas?
11. Para você quais as vantagens e desvantagens da restrição da concessão de bolsas apenas para servidores públicos?
12. Quais foram principais dificuldades encontradas na seleção dos candidatos?

SOBRE A MOBILIZAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS

13. Quais os critérios de seleção dos beneficiários do PRONATEC/BF?
14. Como foi realizada a mobilização dos beneficiários?

15. De que forma o instituto contribuiu para que os beneficiários do PRONATEC/BF fossem mobilizados?
16. Em sua opinião quais as principais dificuldades encontradas para mobilizar os beneficiários?
17. As turmas foram preenchidas de forma rápida? Quais as principais dificuldades encontradas?
18. De que forma as vagas ociosas foram preenchidas?

SOBRE A MATRÍCULA

19. Como aconteceu a matrícula dos beneficiários?
20. Em sua opinião quais foram as principais dificuldades desta etapa?

SOBRE O ACOMPANHAMENTO DOS BENEFICIÁRIOS

21. Quais as principais ações realizadas para acompanhamento dos beneficiários?
22. Em sua opinião as ações realizadas pela prefeitura para acompanhamento dos estudantes foi satisfatório? Quais aspectos poderiam ser melhorados?

SOBRE O MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

23. De que forma a oferta dos cursos do campus foi monitorada e avaliada?
24. Em sua opinião a forma de monitoramento e avaliação dos cursos é satisfatória?

SOBRE A INFRAESTRUTURA

25. Em sua opinião a infraestrutura física do local onde os cursos foram ofertados foi adequada? As salas, laboratórios e locais de aulas práticas atenderam de forma satisfatória as necessidades dos cursos?
26. Quais as principais reclamações dos professores, orientadores, supervisores e apoio administrativo em relação à estrutura oferecida?
27. Em sua opinião quais aspectos poderiam ser melhorados?

SOBRE OS ASPECTOS PEDAGÓGICOS

28. Os cursos ofertados têm projeto pedagógico?
29. De que forma o projeto pedagógico foi elaborado?

30. Qual o material didático utilizado para a oferta dos cursos?
31. Em sua opinião quais as habilidades necessárias para ministrar aulas em cursos de Formação Inicial e Continuada?
32. Quais foram as principais dificuldades na sala de aula relatadas pelos professores?

SOBRE ASSISTÊNCIA ESTUDANTIL

33. Como aconteceu a prestação da Assistência Estudantil? Foi ofertado serviço de transporte e alimentação? De que forma o recurso foi repassado para os beneficiários?
34. Houve atraso no repasse do recurso para prestação da Assistência Estudantil? Você acredita que o atraso no pagamento da Assistência prejudicou de alguma forma o andamento do curso?
35. Em sua opinião a Assistência Estudantil contribui para a permanência do estudante no curso?

Roteiro 6 - Entrevista com Supervisores

1. Em sua opinião quais os principais objetivos do PRONATEC?
2. Você considera os meios utilizados para implementação do programa foram adequados para alcançar os objetivos?

SOBRE A SELEÇÃO DOS AGENTES IMPLEMENTADORES

3. Como você ficou sabendo do edital para bolsista do PRONATEC?
4. Quais os pontos positivos e negativos dos editais de seleção dos bolsistas?

SOBRE A INFRAESTRUTURA

5. Em sua opinião a infraestrutura física do local onde os cursos foram ofertados foi adequada? As salas, laboratórios e locais de aulas práticas atenderam de forma satisfatória as necessidades dos cursos?
6. Houve queixas por parte dos professores em relação à estrutura oferecida?
7. Em sua opinião quais aspectos poderiam ser melhorados?

SOBRE OS ASPECTOS PEDAGÓGICOS (neste item as mesmas perguntas serão feitas aos supervisores, orientadores e Profissionais de Apoio às Atividades Acadêmicas e Administrativas)

8. Para você quais fatores condicionam o sucesso de um curso de formação continuada?
9. Você participou da elaboração do projeto do curso?
10. Para você quais habilidades o professor deve ter para ministrar aulas em cursos de qualificação profissional de curto prazo?
11. Os professores foram orientados quanto à metodologia de ensino a ser adotada?
12. Pela sua experiência a metodologia de ensino adotada pelos professores foi adequada?
13. Em sua opinião quais as principais dificuldades encontradas pelos professores na sala de aula?
14. Em sua opinião quais as principais dificuldades enfrentadas pelos estudantes na sala de aula?
15. Para você o perfil do estudante influenciou de que forma na permanência e sucesso no curso?
16. Para você quais fatores motivam a evasão de alunos em curso de qualificação profissional?
17. Você acredita que os cursos ofertados pelo PRONATEC favorecem a inserção dos estudantes no mercado de trabalho?

Roteiro 7 – Entrevista com Orientadores

Em sua opinião a infraestrutura física do local onde os cursos foram ofertados foi adequada?

2. As salas, laboratórios e locais de aulas práticas atenderam de forma satisfatória as necessidades dos cursos?

3. Houve queixas por parte dos professores em relação à estrutura oferecida?
4. Em sua opinião quais aspectos poderiam ser melhorados?

Roteiro 8 – Entrevista com professores

1. Em sua opinião a infraestrutura física do local onde os cursos foram ofertados foi adequada?
2. As salas, laboratórios e locais de aulas práticas atenderam de forma satisfatória as necessidades dos cursos?
3. Os materiais didáticos necessários para o funcionamento do curso foram providos de forma satisfatória?
4. Em sua opinião quais aspectos poderiam ser melhorados?

SOBRE OS ASPECTOS PEDAGÓGICOS

5. Qual a sua experiência como professor em cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC)?
6. Para você quais fatores condicionam o sucesso de um curso de qualificação profissional de curta duração?
7. Para você quais habilidades o professor deve ter para ministrar aulas em cursos de qualificação profissional de curto prazo?
8. Houve reuniões/encontros para tratar dos aspectos pedagógicos dos cursos? Como foram estas reuniões? Quais os principais temas abordados?
9. Os professores foram orientados quanto à metodologia de ensino a ser adotada?
10. Quais as principais dificuldades encontradas por você em relação à aprendizagem dos alunos?

11. Em sua opinião quais as principais dificuldades apresentadas pelos estudantes na sala de aula?
12. Qual o perfil dos estudantes dos cursos que você ministrou?
13. Para você o perfil do estudante influenciou de que forma na permanência e sucesso no curso?
14. Em sua opinião o grau de escolaridade dos estudantes era compatível com a exigência do curso?
15. Você acredita que os cursos ofertados favorecem a inserção dos estudantes no mercado de trabalho?

Roteiro 9 – Entrevista com beneficiários

1. Você já conhecia o PRONATEC antes de fazer este curso?
2. Você já tinha feito algum curso de qualificação de curto prazo (máximo de 160 horas)?
3. Você acha importante fazer um curso de qualificação profissional?
4. Por qual motivo você foi encaminhado para fazer o curso do PRONATEC? Você é beneficiário de algum Programa Social?
5. Como foi o encaminhamento para você fazer o curso?
6. Você se sentiu bem tratado pela prefeitura? O que você acha que poderia ser melhorado?
7. Quais suas principais dificuldades durante as aulas (conteúdo das disciplinas, professor)?
8. Você gostou do curso? O que você mais gostou no curso? O que você acha que

precisaria ser melhorado?

9. Você recebeu o dinheiro da Assistência Estudantil? Qual a importância desse dinheiro para você? O pagamento atrasou?
10. Você está trabalhando? Você considera que o curso te ajudou a conseguir emprego?
11. Quais sugestões você daria para uma próxima turma?