

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
Desenvolvimento  
Regional  
mestrado e doutorado



## PRONATEC, BOLSA-FORMAÇÃO TRABALHADOR, NO MUNICÍPIO DE CHAPECÓ (SC)

Andréia Casagrande Begnini

Myriam Aldana Vargas Santin

Claudio Machado Maia

### RESUMO

O objetivo deste artigo é identificar como ocorreu a implementação do PRONATEC modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó no período de 2011 a 2014. Metodologicamente o estudo classifica-se como pesquisa qualitativa, quanto ao objetivo é exploratória, sendo delineada por uma pesquisa documental que utilizou-se de informações extraídas junto à Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC) e publicações disponibilizadas de forma *online* pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e Ministério da Educação (MEC). Realizou-se entrevistas com os gestores que participaram da implementação como demandantes e como ofertantes dos cursos, o tratamento dos dados das entrevistas foi por meio de análise de conteúdo. O PRONATEC na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador iniciou em Chapecó no ano em janeiro de 2012, deste período até dezembro de 2014 foram efetuadas 4020 pré-matrículas e 2697 matrículas nos 145 cursos ofertados. Identificou-se que na implementação faltaram informações sobre os processos a serem adotados por demandantes e ofertantes. Parte das dificuldades encontradas pelos gestores municipais deve-se ao fato da não existência de diálogo com os diferentes atores envolvidos no programa. Ressalta-se que a implementação trouxe aspectos positivos, como a possibilidade de aumentar a oferta dos cursos de qualificação profissional, além de incentivar a população para retomar os estudos.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Implementação. PRONATEC.

### INTRODUÇÃO

Esse artigo trata da identificação de como ocorreu a implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador no Município de Chapecó/SC de 2011 a 2014.

Essa política pública foi concebida pelo Governo Federal, visando a qualificação profissional, a inclusão produtiva, sendo articulada e desenvolvida por diversos atores em nível Federal, Estadual e Municipal.

Instituído pela Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é coordenado pelo Ministério da Educação (MEC). Foi

*Territórios, Redes e Desenvolvimento Regional: Perspectivas e Desafios  
Santa Cruz do Sul, RS, Brasil, 13 a 15 de setembro de 2017*

criado com a finalidade principal de proporcionar maior oferta de educação profissional e tecnológica, através de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Prioritariamente o PRONATEC deve atender os estudantes da rede pública ou de instituições privadas na condição de bolsistas integrais, beneficiários dos programas federais de transferência de renda e trabalhadores que buscam qualificação profissional (BRASIL, 2011).

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

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) foi lançado em 2 junho de 2011 por meio do Decreto nº 7.492, destinado à população em situação vulnerável, dados nacionais apontam que em 2010, cerca de 16,2 milhões de pessoas encontravam-se na condição de extrema pobreza (BRASIL, 2014a).

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

O PRONATEC desenvolve as ações em duas modalidades de Bolsa-Formação. A Bolsa-Formação Estudante, que é a oferta de cursos técnicos para estudantes das redes públicas e a Bolsa-Formação Trabalhador, que trata dos cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) para beneficiários do seguro-desemprego, dos programas de inclusão produtiva do Governo Federal e população em geral (BRASIL, 2014a).

A modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, dispõe de cursos Formação Inicial e Continuada (FIC), com duração mínima de 160 horas, ofertados de forma totalmente gratuita aos beneficiários que além do curso recebem assistência estudantil.

Os cursos Formação Inicial e Continuada (FIC) são adaptados à pessoas com baixa escolaridade, estimulando o retorno à sala de aula e a continuidade dos estudos. A oferta ocorre

por instituições de ensino dos Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) que contempla o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR) e o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT), bem como pela oferta dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFSC), e as Redes Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (BRASIL, 2014a).

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

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

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

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

O desenho da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador descreve nove etapas principais a serem executadas no município. As cinco primeiras são: habilitação das prefeituras; negociação dos cursos a serem ofertados; mobilização dos beneficiários; pré-matrícula; matrícula. A sexta

etapa é a aula inaugural cuja responsabilidade é da instituição ofertante em conjunto com o município (BRASIL, 2014a).

A sétima etapa tange o acompanhamento dos beneficiários quanto à inserção do desempenho e frequência no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), sendo de responsabilidade da instituição ofertante.

A oitava etapa refere-se à articulação entre políticas públicas de trabalho e emprego, sendo responsabilidade da gestão municipal do PRONATEC, do SINE, além de parcerias com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), bancos públicos federais e economia popular e solidária.

A última etapa é a formatura, onde celebra-se a conquista das pessoas. Esta envolve a prefeitura municipal, o governo estadual e as instituições ofertantes, podendo ser realizada em nível municipal ou intermunicipal (BRASIL, 2014a).

Com relação ao Município de Chapecó, objeto deste estudo, o cadastro no Plano Brasil Sem Miséria (BSM) ocorreu em junho de 2011, apresentando o número 14.853 famílias registradas no Cadastro Único<sup>1</sup>. A adesão a Bolsa-Formação Trabalhador da modalidade de demanda PRONATEC Brasil Sem Miséria foi efetuada no segundo semestre de 2011 e os primeiros cursos implementados foram em janeiro de 2012, sendo executados pelas instituições ofertantes do Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA) e a partir de 2013 também pelo Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC) campus Chapecó.

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

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

As entrevistas de roteiro semiestruturado foram realizadas com seis gestores, que atuaram diretamente na implementação do PRONATEC em Chapecó, sendo dois de instituições demandantes e quatro de instituições ofertantes, os dados foram tratados por meio de análise do

---

<sup>1</sup> Cadastro Único – Cadastro Único para programas sociais, permite conhecer a realidade socioeconômica das famílias brasileiras. Os dados podem ser utilizados por diferentes programas de Governo Federal, Estadual e Municipal.

VIII Seminário Internacional sobre

## Desenvolvimento regional

Territórios, redes e  
Desenvolvimento Regional:  
Perspectivas e Desafios



Programa de Pós-Graduação  
Desenvolvimento  
Regional  
mestrado e doutorado



conteúdo o que possibilita o trabalhar com uma realidade do universo de significados dos entrevistados.

Este artigo está estruturado em quatro partes, sendo a primeira a presente introdução; na sequência os dados do PRONATEC no Brasil; a terceira trata do relato do processo de implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó, de 2011 a 2014 e a quarta as considerações finais.

## 2 Dados do PRONATEC no Brasil

Considerando que as políticas públicas surgem em campos multidisciplinares, repercutindo na economia, na organização social, na política, entre outros setores, e que sua formulação e implementação resultam de processos que envolvem o Estado e a sociedade, a análise da política pública torna-se essencial para verificar os impactos das ações implementadas, inclusive os indesejados (SOUZA, 2006).

O Governo Federal Brasileiro lançou em junho de 2011 o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), partindo do pressuposto de que o Estado tem o papel de formular e implantar políticas públicas para equalizar as oportunidades e assegurar os direitos sociais e humanos.

Para garantir e ampliar o acesso à qualificação profissional e às possibilidades de inclusão produtiva, foi concebido no conjunto das políticas estruturantes do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). De maneira geral, a execução do PRONATEC destina-se à expansão da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, bem como à ampliação de oportunidades educacionais e de formação profissional qualificada (BRASIL, 2011).

Uma das linhas de ação que compõem o PRONATEC é a Bolsa-Formação, que visa promover a oferta de cursos gratuitos. O programa está organizado em duas modalidades: a Bolsa-Formação Estudante, voltada à oferta de educação profissional técnica de nível médio; e a Bolsa-Formação Trabalhador, destinada à oferta de cursos formação inicial e continuada (FIC) (BRASIL, 2011).

A Bolsa-Formação Trabalhador, modalidade em foco neste estudo, tem como objetivo ampliar as oportunidades educacionais, interiorizando e democratizando o acesso a cursos FIC. Consiste na oferta gratuita de cursos presenciais, que podem ser implementados em qualquer município que aderir ao programa.

A regulamentação do PRONATEC segue um modelo de gestão flexível, descentralizado e colaborativo de prestação de contas dos resultados, uma vez que envolve o regime de parceria entre órgãos públicos (demandantes) e redes de ensino (ofertantes) (BRASIL, 2014b).

Os parceiros (demandantes e ofertantes) firmam com o MEC um termo de adesão comprometendo-se em ofertar os cursos e prestar contas das ações realizadas. “O modelo é descentralizado porque envolve parcerias entre a União, os estados, o Distrito Federal e os

municípios com as redes de ensino de todas as esferas de Governo (federal, estadual e municipal), públicas e privadas.” (BRASIL, 2014b, p. 3).

Os municípios tornam-se os principais responsáveis pela operacionalização dos processos de implementação do PRONATEC, definindo os cursos que serão ofertados, negociando as vagas, mobilizando os beneficiários, efetivando a pré-matrícula, bem como acompanhando o desenvolvimento dos cursos, o desempenho dos beneficiários e realizando articulações com as políticas públicas de trabalho e renda.

No Brasil, de 2011 a 2014, o PRONATEC envolveu todas as regiões do País; em 2014, alcançou a adesão de 4.947 municípios, ou seja, 89% dos municípios brasileiros (BRASIL, 2015a). Com relação às instituições de ensino que atuaram como ofertantes na modalidade Bolsa-Formação, em 2011, eram 20; em 2012, aumentaram para 62; em 2013, para 183; em 2014, o número passou para 189 (BRASIL, 2014b).

Para que a execução dos cursos fosse viabilizada, os recursos financeiros oriundos do Governo Federal foram repassados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e pelo Ministério da Educação (MEC) para as instituições de ensino ofertantes da modalidade Bolsa-Formação Trabalhador. De novembro de 2011 até maio de 2014 foram transferidos pelo Governo Federal valores que ultrapassam 6,4 bilhões de reais (BRASIL, 2014b).

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

Com relação ao percentual de cursos FIC distribuídos por eixo tecnológico de novembro 2011 a maio de 2014, foram 28% (711.048 cursos) no eixo gestão e negócios, 13% (323.192 cursos) no eixo de controle e processos industriais, 12% (286.456 cursos) no eixo de turismo, hospitalidade e lazer, 10% (252.805 cursos) no eixo de informação e comunicação; o eixo que teve a menor quantidade de matrículas foi o de segurança (11.304 cursos). Foram matriculados



nos 13 eixos dos cursos de formação inicial e continuada 2.499.713 beneficiários no Brasil (BRASIL, 2015a).

A região Nordeste, com 41%, foi a que registrou o maior número de matrículas nos cursos FIC do PRONATEC Bolsa-Formação, seguida pelo Sudeste, com 20% das matrículas; pela região Sul, com 18%; região Centro-Oeste, com 11%; e Norte, com 10%. Com relação às matrículas por estado, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Bahia, São Paulo, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Ceará foram os sete estados que mais efetuaram matrículas no acumulado de 2011 a 2014 (BRASIL, 2015a). O estado de Santa Catarina foi o oitavo que mais efetuou matrículas: 75.078 matrículas, em 234 municípios (BRASIL, 2015a).

**Quadro 1 - Perfil dos matriculados nos cursos PRONATEC/BSM de janeiro 2012 a junho de 2014 no Brasil**

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

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

Conforme Quadro 1, o perfil dos matriculados nos cursos PRONATEC Bolsa-Formação no Brasil, de janeiro de 2012 a junho de 2014, sem incluir as matrículas dos cursos de nível técnico subsequente, caracteriza-se majoritariamente por mulheres, jovens, que se autodeclaram pardas e com Ensino Médio completo ou incompleto.

Em aspectos gerais, os dados do perfil no Brasil apontam para a necessidade de continuidade das políticas públicas que oportunizam a formação profissional qualificada e a elevação da escolaridade.

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

Essa questão citada por Rua (2009) pode ser identificada durante a implementação do PRONATEC no Brasil. A ampliação do acesso à qualificação profissional para a população mais vulnerável revela-se um desafio constante, que está longe de ser alcançado no Brasil, uma vez que as programas não tem continuidade.

Para os gestores das políticas públicas, os dados já coletados e as respectivas análises realizadas são ferramentas importantes para a continuidade e o alcance dos objetivos; entende-se ser essa uma tarefa não apenas do PRONATEC, mas da integração dos atores públicos e privados que atuam no País.

### **3 Processo de implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó – 2011 a 2014**

De acordo com dados do IBGE (2015), o município de Chapecó ocupa uma área de 626,057 km<sup>2</sup>, com uma população de 183.530 habitantes, 91,6% residentes em área urbana, e 8,40%, em área rural. Localiza-se na região sul do Brasil e na região oeste do estado de Santa Catarina, distante 630 km da capital Florianópolis.

Atualmente Chapecó é considerada a Capital do oeste catarinense, sede das principais empresas processadoras e exportadoras de proteína animal. O número de empresas cresce em uma média de 26 novos registros por semana, atraindo muitas pessoas pelo grande número de empregos ofertados.

O Município de Chapecó foi classificado como um polo regional nível B, o que indica que o mesmo é capaz de atender as demandas de municípios vizinhos, em aspectos como a prestação

de serviços e o beneficiamento de insumos agropecuários. Conta com um aeroporto municipal, setor hoteleiro desenvolvido, um hospital regional e um hospital da Unimed, instituições de ensino superior públicas e privadas, dentre essas destacam-se duas Universidades Comunitárias, uma Universidade Federal e um Instituto Federal e o SNA que tem atuado fortemente na qualificação profissional, alinhado ao comércio, indústria e transporte (IBGE, 2015a).

Chapecó efetuou a adesão à Bolsa-Formação Trabalhador da modalidade de demanda do PRONATEC Brasil Sem Miséria em 2011, e os primeiros cursos foram implementados em janeiro de 2012, sob coordenação da Secretaria de Assistência Social de Chapecó (SEASC).

De acordo com entrevista da SEASC, a informação sobre o PRONATEC chegou ao município pelos gestores das instituições de ensino ligadas ao Serviço Nacional de Aprendizagem (SNA), no segundo semestre de 2011. No mesmo período, Chapecó buscou inserção no processo de adesão. No ano de 2012, com a definição dos cursos e de algumas estratégias preestabelecidas, a SEASC, juntamente com as instituições de ensino ofertantes do SNA, divulgou na mídia local a oferta de vagas para os cursos de qualificação profissional do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador.

No ano de 2013, a oferta e as vagas dos cursos começaram a ser compartilhadas entre SEASC e SINE, por determinação do Ministério do Trabalho e Emprego. O SINE passou então, a encaminhar os beneficiários do seguro-desemprego para os cursos.

Nesse mesmo ano, foi incluído pela normativa do PRONATEC como instituição de ensino ofertante os Institutos Federais e o *campus* Chapecó passou a ser ofertante juntamente com as instituições de ensino do SNA.

Conforme os processos implementados pela Secretaria de Assistência Social de Chapecó, quando o presente artigo se referir a “pré-matriculados”, estará a tratar das pessoas atendidas e cadastradas pela SEASC no PRONATEC modalidade Bolsa-Formação Trabalhador.

Após a pré-matrícula na SEASC, ocorria o encaminhamento para a instituição de ensino ofertante do curso escolhido, de modo que essa efetivasse a matrícula. Caso o beneficiário não fosse até a instituição ofertante confirmar a matrícula, a instituição demandante poderia incluir outra pessoa na vaga. Se algum aluno não efetuasse a matrícula ou desistisse do curso até dez dias após o início das aulas, as vagas que não haviam sido preenchidas ficavam disponíveis na internet, podendo ser ocupadas por qualquer pessoa interessada.

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

Nos registros da SEASC, não constam os dados anuais de quantas matrículas foram efetivamente confirmadas; para esta pesquisa, utilizaram-se os registros de matrículas que constam no Boletim do Brasil Sem Miséria: “De janeiro de 2012 a dezembro de 2014, foram efetuadas 2.697 matrículas em cursos ofertados pelo PRONATEC Brasil Sem Miséria no município.” (BRASIL, 2015b, p. 6). Considerando o número de matrículas do MDS (2.697), comparando-o ao número de concluintes informado pela SEASC (1.972), identifica-se que 73% concluíram o curso iniciado e 27%, não concluíram.

De 2012 a 2014, foram ofertados em Chapecó 145 cursos na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador PRONATEC Brasil Sem Miséria. Alguns cursos foram ofertados somente uma vez, outros foram ofertados mais de uma vez. Destaca-se o curso de Operador de Computador como o mais ofertado, 10 vezes, seguido pelo de Cabeleireiro, 6 vezes; Manicure e Pedicure, Soldador no Processo TIG em Aço e Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão, ofertados 5 vezes cada.

No município de Chapecó, não ocorreu um estudo de demanda para a definição dos cursos a serem ofertados; essa definição foi realizada com base no conhecimento das instituições de ensino ofertantes, na experiência dos demandantes.

Estão apontados no quadro 2 os dados relativos aos aspectos que envolvem o perfil dos beneficiários pré-matriculados pela SEASC nos cursos.



**Quadro 2 – Perfil dos pré-matriculados no PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador em Chapecó**

<b>Sexo</b>	2012 a 2014	<b>53%</b> masculino <b>47%</b> feminino
<b>Faixa etária</b>	2012 a 2015	<b>15%</b> até 18 anos <b>44%</b> de 19-30 <b>40%</b> de 31-59 <b>10%</b> de 16-17 <b>1%</b> a partir de 60
<b>Situação profissional</b>	2013 a 2014	<b>57%</b> empregado mercado formal <b>42%</b> desempregados <b>1%</b> aposentados
<b>Recebem algum benefício de transferência de renda</b>	2013 e 2014	<b>92%</b> não <b>8%</b> sim
<b>Escolaridade</b>	2014	<b>47%</b> Ensino Médio completo <b>30%</b> Ensino Fundamental completo <b>15%</b> Ensino Médio incompleto <b>4%</b> Ensino Superior completo <b>3%</b> Ensino Superior incompleto <b>1%</b> Ensino Fundamental incompleto

Fonte: elaboração própria, com base nos dados disponibilizados pela entrevista do gestor da SEASC (2015).

Entende-se como perfil predominante dos beneficiários pré-matriculados pela SEASC: homens, jovens, empregados no mercado formal, que não recebem outro benefício de transferência de renda além da assistência estudantil do PRONATEC, com escolaridade equivalente ao Ensino Médio completo ou incompleto.

A SEASC possui um controle interno para coleta de dados dos beneficiários cadastrados e encaminhados para a matrícula.

### **3.1 Aspectos da implementação no município de Chapecó (SC) – 2011-2014**

Nesta seção, apresentam-se apontamentos referentes as entrevistas realizadas, possibilitando responder ao objetivo do artigo. Os sujeitos entrevistados para a pesquisa foram seis gestores que atuaram na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó.

Como definição, optou-se por realizar uma entrevista com cada instituição de ensino que atuou como ofertante em Chapecó, sendo identificadas no município quatro instituições denominadas ofertantes. Também foram realizadas entrevistas com as instituições demandantes, tendo sido identificadas duas no município. Para garantir o sigilo a todos os participantes, os

sujeitos entrevistados serão identificados, no decorrer da análise, como Gestor 1, Gestor 2, Gestor 3, Gestor 4, Gestor 5, Gestor 6.

Os entrevistados citaram como fator que dificultou o processo de implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó, a falta de diálogo mais efetivo entre formuladores do programa (Ministério e Governo Federal) e atores municipais (instituições de ensino ofertantes, prefeitura, SINE) que atuaram na implementação.

“Não teve, em nível nacional, uma formação específica para desenvolver o programa. Então, o que a gente recebe é do nosso departamento regional, que tem contato com o Ministério da Educação.” (GESTOR 3).

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

A implementação foi ocorrendo conforme as estratégias traçadas pelos gestores dos ofertantes e demandantes de Chapecó e esses atuavam como base na leitura e interpretação que faziam das normativas e cartilhas lançadas. “Além da lei do programa (Nº. 12.513 e suas alterações), há uma série de portarias, resoluções, notas informativas e manuais do MEC e FNDE que apresentam em detalhes as regras de operacionalizações.” (GESTOR 4, via questionário *on-line*).

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

A falta de qualificação e repasse de informações anterior à implementação, gerou dificuldades na implementação do programa. Apesar de existir diversos canais de contato com os Governos Federal e Estadual (e-mail, telefone fixo de chamada gratuita, ouvidorias do MDS e do MEC), a qualificação dos gestores torna-se imprescindível para o bom andamento do programa.

Por não ter um alinhamento único, cada ator municipal que atuavam na implementação criava seus próprios processos e objetivos, gerando assim diferentes discursos dos demandantes



e ofertantes. A percepção é a de que cada instituição ofertante buscava sua fatia do mercado, ou seja, ofertar a maior quantidade de cursos, matricular o número maior de alunos, obtendo recursos financeiros e divulgando sua instituição.

“Então a gente tem essa dificuldade realmente... como as vagas são compartilhadas, todas as vagas são compartilhadas... e a gente acaba sempre tendo que negociar essa questão de vagas. Não é fácil né? Porque tem um momento que a demanda é muito grande.” (GESTOR 6).

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

Os objetivos distintos, em diversas vezes parecem se sobrepor aos do PRONATEC. Acredita-se que essa dificuldade em alinhar interesses seja inerente aos processos desenhados pela própria política pública, que não deixam transparecer com clareza os processos a serem adotados e não possibilita o estabelecimento de um diálogo com os atores envolvidos.

“Tem fluido melhor o diálogo nesse ano de 2015, as coisas estão um pouco mais organizadas. Antes era cada um estendendo sua bandeira, acho que talvez por isso o programa pecou em algumas coisas” (Gestor 2).

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

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

Outro fator que gerou dificuldades na implementação deve-se ao fato de que foram muitas informações publicadas, e faltava clareza no repasse das mesmas. “Houve momentos de muita mudança, praticamente mudanças diárias na política do PRONATEC. Pequenas alterações que geram um impacto muito grande para nós que executamos o processo” (Gestor 1).

Além da falta diálogo e entendimento de algumas normativas, ocorreu ainda dificuldades de operacionalização do sistema SISTEC que foi adaptado para as necessidades do PRONATEC.

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

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

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

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

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

Hoje por exemplo o PRONATEC é uma incógnita, teve muitos cortes de vagas, atraso nos repasses de recursos, isso gera de certa forma um problema para a instituição, no atraso dos pagamentos e isso tem acarretado situações em que os profissionais vem pedindo para se desligarem do programa então gera um

processo de nova contratação de profissionais, alguns alunos já não conseguem acompanhar as aulas por falta de repasses da assistência estudantil (Gestor 2).

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

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

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

Bandeira (1999) alerta para as possíveis consequências negativas de uma concepção de política pública de cima para baixo, sem o diálogo necessário entre formuladores e implementadores. A implementação realizada de cima para baixo poderá levar a política ao insucesso, desperdiçando recursos públicos e impondo ações que podem não alcançar os objetivos.

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

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

Da mesma forma que as informações chegaram de forma fragmentadas ao município sobre o início do PRONATEC, também ocorreu referente a descontinuidade, gerando descrédito em relação ao programa e até mesmo as ações dos gestores municipais.

Então foi uma pena não continuar, com essa redução a gente percebe que se quebrou todo esse trabalho feito e vai ter que recomeçar tudo novamente. [...] então a interrupção do programa foi com certeza muito prejudicial a todo esse trabalho que a gente tem feito com as unidades ofertantes e demandantes (Gestor 6).

A partir do final de 2014 em Chapecó a oferta de cursos reduziu, atualmente demandantes e ofertantes não trabalham mais com o PRONATEC, dando a impressão de que foi mais uma política de governo que teve data de início e término no Brasil, sem importar-se com os objetivos de qualificação profissional que precisa ser contínua. “Destaco a importância da ampliação do acesso da população aos cursos de qualidade e gratuitos ofertados pela instituição (Gestor 4 via questionário on line)”.

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

Para ofertantes foi uma oportunidade de aproximação com a população municipal e divulgação do trabalho desenvolvido. Para os demandantes uma oportunidade de cadastrar novos beneficiários, conhecer algumas realidades presentes no município e divulgar suas ações e programas.

Considerando todos os aspectos citados no decorrer deste estudo, é possível inferir que os processos de gestão na implementação do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador ocorreram baseados na experiência e nas estratégias de cada ator envolvido, sendo que as práticas e os discursos, em diversos momentos, foram divergentes.

A participação das diferentes instituições envolvidas, da União, dos estados e municípios, e precisa ser melhor gerenciada a fim de atender os objetivos da política pública em questão.

Destaca-se, a necessidade de estabelecer diálogos e proporcionar espaços para a participação coletiva na formulação e implementação e a continuidade das mesmas, para que não sejam somente programas de governo, mas sim políticas públicas efetivas na vida da população do Brasil.

Analisa-se que, com relação à implementação PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador no município de Chapecó, há uma série de desafios a serem superados, questões como o encaminhamento para o mercado de trabalho, a apresentação de novas possibilidades de geração de trabalho e renda, a capacitação dos gestores.

Há, também, a necessidade de avançar qualitativamente no desenho do programa para que as ações implementadas possam ser analisadas, revisadas, identificando de forma efetiva quais os impactos do PRONATEC Bolsa-Formação Trabalhador na vida das pessoas e na realidade do município.

Identifica-se que faltam dados disponíveis para pesquisa sobre o percentual de evasão e desistência, bem como sobre o acompanhamento dos beneficiários que concluíram os cursos e sua inserção ou não no mercado de trabalho.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O dados quantitativos apresentados no presente estudo, permitem indicar que o PRONATEC é um meio de estímulo à elevação da escolaridade e ampliação das oportunidades de qualificação profissional.

Contudo, ao analisar a implementação do PRONATEC, observa-se que são muitos desafios a serem superados para atingir na totalidade seus objetivos. Destaca-se que a elaboração e a execução de uma política pública com o PRONATEC não podem estar ancoradas somente em ações isoladas, mas precisam desenvolver-se como construção coletiva que contemple beneficiários, formadores, executores, Governo e demais atores envolvidos.

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

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

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

O PRONATEC no Brasil, alcançou números expressivos de matriculados, bem como de estados e municípios atingidos, contudo, atualmente o programa apresenta apenas algumas ações de cursos isoladas e em boa parte dos estados não há mais oferta.

Acredita-se que no Brasil o PRONATEC precisa ser compreendido como uma política pública que colabora para o desenvolvimento do país, independente de Plano de Governo, do partido que está na gestão.

Em Chapecó, o número de matriculados e o número de concluintes dos cursos do Bolsa-Formação trabalhador foram significativos, sendo considerado o sexto maior ofertante em Santa Catarina. Contudo, percebe-se que o grande desafio do programa no município de Chapecó é atingir objetivos do programa que vão além da matrícula, como por exemplo o encaminhamento para o mercado de trabalho.

Pela importância da qualificação profissional para município acredita-se, que os gestores das instituições demandantes e ofertantes necessitam buscar a promoção de espaços de diálogo, juntamente com a sociedade, com empresários locais, traçando as melhores estratégias para o desenvolvimento do programa.

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

Como perspectiva de continuidade de ação e do estudo, identificar-se que os quantitativos alcançados e os recursos investidos atendem aos objetivos do PRONATEC de oportunizar de qualificação profissional articulada a inclusão produtiva. Contudo, destacam-se a necessidade de

aprimorar e intensificar a pesquisa sobre conclusão, evasão, inclusão produtiva, das categorias de análises: beneficiários e gestão do programa na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador.

## REFERÊNCIAS

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

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

\_\_\_\_\_. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Auditoria Anual de Contas**. Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – SETEC. Brasília, 2014a. Disponível em: <<http://sistemas.cgu.gov.br/relats/uploads/RA201406282.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **O Brasil sem miséria**. Organizadores: Tereza Campello, Tiago Falcão, Patricia Vieira da Costa. 848 p. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil\\_sem\\_miseria/livro\\_o\\_brasil\\_sem\\_miseria/li vro\\_obrasilsemmiseria.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/livro_o_brasil_sem_miseria/li vro_obrasilsemmiseria.pdf)>. Acesso em: jan. 2016. Brasília, 2014b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. 180 p. 28 cm. Brasília, DF, 2015a. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20-%2024.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **O Brasil sem miséria no seu município**. 2015b. Disponível em: <<http://www.brasilsemmiseria.gov.br/municipios>>. Acesso em: dez. 2015b.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=420420&search=santa-catarina|chapeco>>. Acesso em: 12 jan. 2015.

RUA, Maria da Graça. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES:UAB, 2009. 130p.il.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, v. 8, n.16, 2006.