

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA, SOCIOLOGIA E POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA



Dissertação

**PERCEPÇÃO DE EGRESSOS DO
PROGRAMA PRONATEC (FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA) EM BAGÉ DE
2012 a 2016**

Andréia Quadros Rosa

Pelotas
2019

Andréia Quadros Rosa

**PERCEPÇÃO DE EGRESSOS DO
PROGRAMA PRONATEC (FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA) EM BAGÉ DE
2012 A 2016**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Filosofia, Sociologia e Política da Universidade Federal de Pelotas, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

Pelotas

2019

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação na Publicação

R788p Rosa, Andréia Quadros

Percepção de egressos do Programa Pronatec (formação inicial e continuada) em Bagé de 2012 a 2016 / Andréia Quadros Rosa; Patricia Rodrigues Chaves da Cunha, orientadora. — Pelotas, 2019.
156 f.

Dissertação (Mestrado) — Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas, 2019.

1. Pronatec/Brasil sem miséria. 2. Políticas públicas. 3. Qualificação profissional. 4. Formação inicial e continuada.
5. Políticas sociais. I. Cunha, Patricia Rodrigues Chaves da, orient. II. Título.
CDD: 361.61

Andréia Quadros Rosa

**PERCEPÇÃO DE EGRESSOS DO
PROGRAMA PRONATEC (FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA) EM BAGÉ DE
2012 a 2016**

Dissertação aprovada, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em
Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de
Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas

Data da defesa: 18/07/2019

Banca Examinadora:

Prof^a. Dr^a. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha (orientadora)
Doutora pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Bianca de Freitas Linhares
Doutora pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Prof^a. Dr^a. Vini Rabassa da Silva
Doutora pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

À Amanda e Eduardo,
pelo amor mais puro e eterno, aqui está a resposta
para pergunta: “mãe quando tu vais sair da frente
desse computador?” Este trabalho é a materialidade
do meu esforço, do meu cansaço e ao mesmo
tempo, da minha alegria.

Agradecimentos

O mestrado se constituiu em um grande desafio para mim, retornar aos bancos acadêmicos me fez sentir renovada e desafiada. Agradeço ao Pai Celestial, pela bênção da vida e pela oportunidade de crescimento e aprendizagem.

Agradeço de forma muito especial ao meu marido, Omar Ghani, que me apoiou em todos os momentos, principalmente cuidando de nossos filhos, a Amanda e o Eduardo, para que eu pudesse estudar com tranquilidade. Da mesma forma, aos meus familiares que me incentivaram e acompanharam de perto todo esforço empreendido para chegar até aqui. Principalmente aos meus pais, que, mesmo sem nunca terem alcançado o nível superior de ensino, me ensinaram que estudar é sempre o melhor caminho. Em mim, tem muito de vocês!

Agradeço aos amigos que foram importantes na realização deste sonho, a Aline Quintana, Luiz Carlos Lima, Antônia Zago e Eduardo Deibler que me apoiaram das mais diversas formas para que eu atingisse meus objetivos. Meu muito obrigada a Tatiana Salim, minha colega, amiga e parceira de viagem, que incansavelmente percorreu comigo esse trajeto Bagé/Pelotas, juntas, transformamos essas horas de viagem em momentos terapêuticos para nossa alma.

Agradeço aos professores e ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Pelotas, pela dedicação na formação acadêmica de futuros pesquisadores. Aos colegas da turma 2017/1, pela inestimável convivência, foi gratificante participar deste espaço de estudos, reflexão e crítica.

A minha querida orientadora professora Dra. Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha, que, além de ser uma excelente profissional, é um exemplo de pessoa, obrigada pela paciência e pelo acolhimento amoroso e sensível, tão importante para que eu me sentisse segura para enfrentar os desafios da academia.

A todos e todas, minha eterna gratidão!

Resumo

ROSA, Andréia Quadros. **PERCEPÇÃO DE EGRESSOS DO PROGRAMA PRONATEC (FORMAÇÃO INICIAL E CONTINUADA) EM BAGÉ DE 2012 a 2016.** Orientadora: Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha. 2019. 156 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia, Sociologia e Política, Universidade Federal de Pelotas. Pelotas, 2019.

Essa pesquisa analisou a percepção de egressos que estudaram na modalidade de Formação Inicial e Continuada (FIC) sobre os efeitos da política pública Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego- PRONATEC/BSM (Brasil Sem Miséria) em suas vidas, de 2012 a 2016 em Bagé-RS. Neste estudo o PRONATEC está sendo compreendido a partir da perspectiva da análise de políticas públicas como uma das mais recentes políticas públicas de Educação Profissional. Considera a lacuna que existe na área da Ciência Política de estudos voltados para o Pronatec/BSM no país, e as escassas pesquisas que investigaram os efeitos dessa política pública na vida dos/as sujeitos/as beneficiados/as como justificativa de investigação. Percebe a avaliação de políticas públicas como uma forma de monitoramento social das ações do governo. No que se refere à metodologia e aos objetivos a pesquisa adotou método misto, combinando procedimentos qualitativos e quantitativos para atingir seus propósitos e como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a coleta e análise documental e a aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a egressos dos cursos do PRONATEC. Esta pesquisa apresenta uma discussão sobre o PRONATEC e a avaliação de políticas públicas, tecendo uma síntese histórica sobre os programas de qualificação profissional que antecederam o Pronatec. A pesquisa revelou que o perfil de egressos é composto por mulheres, jovens, com filhos, de baixa renda, católicas, autodeclaradas brancas e com ensino médio completo, que na época da realização dos cursos, eram beneficiárias do programa bolsa-família. Na análise, foi possível concluir que o programa representou para a maioria dessas pessoas a possibilidade real de novas aprendizagens. Em suas percepções misturam-se sentidos de independência, autoestima, dignidade e esperança de uma vida melhor. A análise mostra que 71% dos egressos estão no mercado de trabalho formal; onde 32,25% deram continuidade à sua formação através do acesso ao ensino pós-médio ou superior e que 87% dos participantes reconhecem que o PRONATEC/BSM-FIC colaborou com as transformações ocorridas em suas vidas, seja por meio de uma vaga de emprego, pela conquista de novas posições ou ainda pela a oportunidade de adquirir novos conhecimentos, contribuindo assim, para que se sentissem em condições de enfrentar os desafios do mundo do trabalho. As principais contradições e os limites apresentados pelo PRONATEC/BSM-FIC, dizem respeito à descontinuidade do programa, a valorização do privado em detrimento do público e a dualidade educacional que se constitui em uma formação fragmentada e dissociada do cidadão do pleno exercício de seus direitos e cidadania.

Palavras-chave: Pronatec/Brasil sem Miséria. Políticas Públicas. Qualificação Profissional. Formação Inicial e Continuada. Políticas Sociais.

Abstract

ROSA, Andréia Quadros. **THE PERCEPTION OF GRADUATES OF THE PRONATEC PROGRAM (INITIAL AND CONTINUED EDUCATION) IN BAGÉ FROM 2012 to 2016.** Advisor: Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha. 2019. 156 f. Dissertation (Political Science Master's Degree) – Philosophy, Sociology and Politics Institute, Pelotas Federal University. Pelotas, 2019.

This research analyzed the perception of graduates that studied in the modality of Initial and Continued Formation (FIC) about the effects of the public policy called National Access Program to Technical Education and Work – PRONATEC/BSM (Brazil Without Extreme Poverty) in their lives from 2012 to 2016 in the city of Bagé-RS. In this study, the PRONATEC is being understood from the perspective of the analysis of political policies as one of the most recent political policy in Professional Education. It takes into consideration the existing gap in the studies of Political Sciences that are directed to the Pronatec/BSM in the country, and the scarce researches that investigate the effects of this public policy in the life of the beneficiated subjects as a justification of the investigation. It notices the evaluation of the public policies as a form of social monitoring of the government's actions. In relation to the methodology and objectives the research used a mixed method, combining qualitative and quantitative procedures to reach its goal, and as research techniques it used bibliographic revision, documental collection and analysis and application of semi-structured interviews of graduates of the PRONATEC courses. This research presents a discussion about the PRONATEC and the evaluation of public policies, weaving a historical synthesis about the professional qualification programs that precede the Pronatec. The research revealed that the graduates' profile is made up by low income, catholic, self-declared white young women, with children, who have finished high school, and that at the time they were attending the courses, they were bolsa-família program beneficiaries. Through the analysis, it was possible to conclude that the program represented a real possibility of new learning experiences to the majority of these people. Their perceptions mix feelings of independence, self-esteem, dignity and hope of a better life. The analysis shows that 71% of the graduates are in the formal work market; where 32,25% continued their studies through the access to post-high school education (technical courses) or post-graduation and that 87% of the participants recognize that the PRONATEC/BSM-FIC collaborated with the changes that happened in their lives, being it through a work placement, the achievement of new positions or even through the opportunity of acquiring new knowledge, and this way contributing for them to feel prepared to face the challenges in the work related environment. The main contradictions and limits presented by the PRONATEC/BSM-FIC are about the discontinuity of the program, the valuing of the private education in detriment of the public education and the educational duality which is made up of a fragmented formation and therefore dissociated from the citizen in full exercise of their rights and citizenship.

Key words: Pronatec/Brasil without Extreme Poverty. Public Policies. Professional Qualification. Initial and Continued Education. Social Policies.

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Números de Concluintes do PRONATEC Bagé e Região.....	83
Tabela 2 - Número de Concluintes do PRONATEC/ BSM - Bagé.....	84
Tabela 3 - Vagas Pactuadas no Município de Bagé.....	85
Tabela 4 - Número de Matriculados por Ano no PRONATEC/BSM em Bagé	88
Tabela 5 - Número de Matrículas entre os Beneficiários do PBF; os Cadastrados e os Não-cadastrados do Cadúnico de outubro de 2011 a junho de 2014 no Brasil....	89
Tabela 6 - Número de Matriculados por Ano no Pronatec/BSM que pertencem ao Cadúnico e ao Programa Bolsa-família em Bagé no período março de 2012 a maio de 2015	90
Tabela 7 - Beneficiários e Egressos do Pronatec/BSM por gênero em Bagé e Região no período de 2012 a 2016	91
Tabela 8 - Idade dos beneficiários do Pronatec/BSM em Bagé e Região no período de 2012 a 2016	93
Tabela 9 - Egressos do PRONATEC/Bagé Pesquisados em relação à variável Idade referente ao período de 2012 a 2016	93
Tabela 10 - Raça dos Beneficiários do PRONATEC/BSM em Bagé e Região no período de 2012 a 2016	94
Tabela 11 - Egressos do PRONATEC/Bagé Pesquisados em relação à variável Raça referente ao período de 2012 a 2016	95
Tabela 12 - Escolaridade dos Beneficiários do Pronatec/BSM em Bagé e Região no período de 2012 a 2016	97
Tabela 13 - Escolaridade de Egressos do Pronatec/BSM Pesquisados em Bagé no período de 2012 a 2016	99
Tabela 14 - Ano dos Egressos Concluintes Cadastrados no Cadúnico e de Beneficiários do Programa Bolsa-família	100

Lista de Quadros

Quadro 1 - Dimensões a serem trabalhadas na entrevista	71
Quadro 2 - Roteiro didático para análise de conteúdo	73
Quadro 3 - Cursos ofertados pelo PRONATEC/BSM em Bagé	78

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACESSUAS	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BSM	Brasil Sem Miséria
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CADÚNICO	Cadastro Único para Programas Sociais
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
EUA	Estados Unidos da América
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIC	Formação Inicial Continuada
FIES	Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior
FMI	Fundo Monetário Internacional
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFSUL	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes e Bases
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PIPMO	Programa Intensivo de Mão de Obra
PBF	Programa Bolsa Família
PBSM	Plano Brasil Sem Miséria
PCG	Programa de Comprometimento de Gratuidade
PL	Projeto de Lei
PLANFOR	Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PPA	Plano PluriAnual
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNQ	Plano Nacional de Qualificação
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROEP	Programa de Expansão da Educação Profissional
PROEJA	Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos
PROIES	Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino superior
PROJOVEM	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
PROUNI	Programa Universidade para Todos
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SAGI	Secretaria responsável pela avaliação e pelo monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços implementados pelo MDS.
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAT	Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte
SETEC	Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SEST	Serviço Social do Transporte
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SISTEMA S	Sistemas Nacionais de Aprendizagem
SISTEC	Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica
SMAS	Secretarias Municipais de Assistência Social
SMASI	Secretária Municipal de Assistência Social, Habitação e Direitos do Idoso
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UAB	Universidade Aberta do Brasil
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

SUMÁRIO

1 Introdução.....	14
CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA PÚBLICA PRONATEC.....	22
1.1 Introdução	22
1.2 Qualificação Profissional no Brasil: um esboço histórico e teórico.....	22
1.3 Pronatec - o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: o desenho da política pública.....	34
1.4 O Pronatec e o Plano Brasil sem Miséria – a intersetorialidade.....	39
1.5 Avaliações de Políticas Públicas e o PRONATEC	49
1.5.1 Eficiência, Eficácia e Efetividade como ferramentas de avaliação da Política Pública	60
1.6 Considerações Finais	63
CAPÍTULO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	65
2.1 Introdução	65
2.2 A Caminhada em Direção ao PRONATEC.....	65
2.3 Procedimentos Metodológicos	66
2.4 Uma Revisão Sistemática da Literatura	68
2.5 Obtenção e Tratamento dos Dados de Egressos.....	68
2.6 Seleção e Realização das Entrevistas com os Egressos	70
CAPÍTULO 3 - PERFIL DOS EGRESSOS DO PRONATEC/BSM- FIC EM BAGÉ .	75
3.1 Introdução	75
3.2 Revisão Bibliográfica: achados	75
3.3 Unidades Ofertantes	77
3.4 Panorama Geral do PRONATEC em Bagé.....	82
3.5 O Público-alvo da Política de Assistência Social e o Acesso ao PRONATEC/BSM	86
3.6 Conhecendo o Perfil dos Egressos/as do PRONATEC/BSM - Bagé	91
3.5 Considerações Finais	101
CAPÍTULO 4 - A PERCEPÇÃO DOS EGRESSOS DE BAGÉ SOBRE OS EFEITOS DO PRONATEC-BSM/FIC	105
4.1 Introdução	105
4.2 A Trajetória de Vida dos Egressos do Pronatec/BSM – Bagé - RS.....	106
4.3 O Acesso dos Egressos à Política Pública PRONATEC/BSM de Bagé-RS.....	109
4.4 A Participação dos Egressos no PRONATEC/BSM em Bagé - RS.....	113
4.5 Percepções dos Egressos sobre as Mudanças em Sua Vida em relação ao Pronatec/BSM	117
4.6 Percepções dos Egressos do Pronatec/BSM sobre as Mudanças em Sua Vida Relacionadas ao Mercado de Trabalho.....	120
4.7 Percepções dos Egressos do Pronatec/BSM Sobre as Mudanças em sua Vida Relacionadas à sua Educação	126
4.8 Percepções dos Egressos sobre o Programa Pronatec/BSM	129
5 Conclusão	133

6 Referências	141
APÊNDICE A - INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS	153
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	156

1 Introdução

O Brasil é um país em desenvolvimento onde a característica do mercado de trabalho combina diversas formas de exploração que se traduzem em emprego, subempregos, empregos informais, e com ocorrência de episódios flagrantes de utilização de mão de obra escrava. Ao atingir o pleno emprego em 2015, o país registrou uma taxa de 4,3% de desempregados/as, sendo este o menor nível histórico de desemprego registrado, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística-IBGE. O período foi uma oportunidade para redução das desigualdades históricas, uma vez que, a redução da pobreza no Brasil está diretamente relacionada à valorização real do salário mínimo do/a trabalhador/a.

Entretanto, o período de crescimento revelou a gravidade da escassez de mão de obra qualificada para sustentar o desenvolvimento do país. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) para o período 2015 demonstrou que 23,9% dos trabalhadores na ativa ou 21 milhões de pessoas, tinham apenas o ensino fundamental incompleto, perdendo a janela de oportunidade que se instaurou. Quando a crise econômica retorna ao país as taxas de desempregos sobem e a concorrência pelo emprego traz na qualificação o diferencial para manutenção de postos, o que aumenta a importância da política pública de qualificação de mão de obra.

Tradicionalmente a promoção do mercado de trabalho no país tem sido realizada através de duas políticas públicas a inclusão na educação básica o que o Brasil vem fazendo de forma continuada, apesar de apresentar problemas na qualidade do ensino, e a qualificação da mão de obras através de capacitação técnica financiada pelo sistema público de emprego. É sobre essa última ação que se volta esse trabalho.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) criado em 2011 pelo Governo Federal constitui uma Política Pública que busca por meio da formação de trabalhadores, intervir na questão do desemprego. O programa é proposto pelo Ministério da Educação e pertencente à Política de Educação Profissional e Técnica de nível médio, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica por meio de cursos de formação inicial e continuada (FIC) e cursos técnicos profissionais concomitantes ao ensino médio público e subsequentes, de caráter presencial e a distância, e, ao mesmo tempo,

programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

Desde a década de 1990, o governo federal brasileiro vem delegando a estados e municípios grande parte das funções de gestão das políticas públicas. A Constituição Federal de 1988 define que a gestão de políticas públicas fundamenta-se no princípio de descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo de desenvolvimento social, econômico, político e cultural do município. Tal perspectiva nos leva à compreensão de que os municípios constituindo-se em um lugar específico onde será desenvolvida a política pública, passam por mudanças profundas no sentido de que deixam de ser subalternos à União, como ocorreu no Regime Autoritário em que o Estado podia ser um Estado Unitário (ARRETCHE, 2000). Para autora, em um Estado Federativo, os governos (sub)nacionais têm, de fato, o direito de escolha de não aderir a programas federais que pretendem delegar-lhes competência, passando a ter autonomia para apresentar ações voltadas para a sua realidade com recursos locais e/ou federal.

O Pronatec é um eixo do Plano Brasil Sem Miséria¹, produto do Ministério do Desenvolvimento Social- MDS, que estrutura o Plano em três eixos: garantia de renda, inclusão produtiva e acesso a serviços. Assim, visa aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e da cidade. Enquanto plano nacional de políticas públicas congrega mais de 100 ações, programas e políticas através da articulação de 22 Ministérios coordenados pelo Ministério do Desenvolvimento Social. O PRONATEC constituiu uma das ações de inclusão produtiva e de geração de renda, oriunda do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), articulado com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS) e das Secretarias Municipais de Assistência Social (SMAS).

A política de inclusão produtiva no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria parte da constatação de que o povo brasileiro pobre se insere no mundo do trabalho de forma precarizada, por não ter a oportunidade de acessar a educação profissional. Dentre as políticas que visam atender aos direitos sociais relativos ao trabalho na forma de qualificação, a principal política pública brasileira atualmente é o

¹ Brasil sem Miséria é um programa social do governo federal brasileiro, criado na gestão da presidente Dilma Rousseff. Lançado em junho de 2011, o programa tem como objetivo retirar da situação de pobreza extrema 16,2 milhões de pessoas que vivem com menos de 70 reais por mês. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria>.

PRONATEC. Ele tem como objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos técnicos e profissionais de nível médio, e de cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores/as.

Nesse sentido, o diferencial desse programa se vincula as consequências da nova Política de Assistência Social brasileira, um instrumento normativo de base democrática e universal, regulamentado como política pública e direito social, rompendo com a condição de submissão que no decorrer da história se constituiu como elemento regulador da prática da assistência social brasileira.

Dessa forma, novas configurações para a assistência social no Brasil começam a surgir balizadas numa gestão descentralizada e participativa, ratificadas na Constituição Federal de 1988 e também pela Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS de 1993 que ainda não havia sido consolidada, tampouco apreendida pelo Estado e pela sociedade, devido à cultura predominante da lógica assistencial e caritativa da sociedade diante das formas de operacionalização antidemocráticas das políticas públicas, especificamente aqui, a da Assistência Social. Com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004 e a construção e normatização Nacional do Sistema Único de Assistência Social em 2005, essas garantias são validadas. Operar a assistência social, a partir de um sistema único, é caminhar rumo à consolidação de uma política pública que assegura proteção social a quem dela precisar.

Deste modo, um dos aperfeiçoamentos trazido por esse processo no Brasil é a criação de um Cadastro Único (Cadúnico), que serve de porta de acesso para políticas sociais em todo o território nacional possibilitando a integração de políticas públicas intersetoriais. Nesse sentido, constitui público usuário da Política Social de Assistência Social cidadãos/ãs e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho. Essas políticas se vinculam a outras políticas sociais, como a de Educação, através da seleção e reconhecimento de seu público-alvo como beneficiário preferencial das políticas sociais.

É nesse contexto que a política pública de qualificação profissional implementada em nível municipal tem como finalidade principal a oferta de cursos para as pessoas que são público-alvo da política de assistência social, ou seja, que se encontram em vulnerabilidade ou dentro dos conceitos multidimensionais de pobreza. Nesse sentido, também o governo federal através do PRONATEC (Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011), na modalidade de formação inicial e continuada-FIC, dentro do plano Brasil Sem Miséria focalizou na formulação da política pública essa mesma população. Cabe lembrar que as configurações dos municípios brasileiros são muito diversas em população, tamanho, economia, cultura e capacitação técnica de gestores, sendo importante para a política pública observar as diferentes formas como as políticas vêm sendo executadas no país e de que maneira atingem a população.

No ano de 2011, quando o Brasil vivenciava período de crescimento econômico o município de Bagé, no Rio Grande do Sul, reestruturou a política de qualificação profissional, trabalho e renda, a partir de dois eixos: a ampliação da oferta de qualificação profissional, com ações de intermediação de mão-de-obra, de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo e a definição do público-alvo, com foco nas pessoas em extrema pobreza e vulnerabilidade social. Com um percentual de 21,73%² da população incluída nos programas de transferência de renda em 2011 a gestão estabeleceu desafios de forma articulada, que impulsionassem esse público a aumentar as possibilidades de inserção nas oportunidades de trabalho disponíveis; a elevar sua escolaridade; investir no desenvolvimento profissional.

Chamam atenção, então, os níveis de pobreza do município em termos proporcionais, 3,4% da população estão na extrema pobreza³, com intensidade maior na área rural (6,4% da população na extrema pobreza na área rural contra 2,7% na área urbana). Em 2010⁴ (último censo), a taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais era de 4,6%. Na área urbana, a taxa era de 4,1%, e na zona rural era de 7,1%. Entre adolescentes de 10 a 14 anos, a taxa de analfabetismo era de 1,2%. A estrutura econômica municipal demonstrava participação expressiva do setor de Serviços, a qual responde por 70,5% do PIB

²Em 2019, o percentual da população incluída no programa Bolsa-família é de 14,69%. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=pbf_no_municipio_resumido.

³Famílias que possuem renda per capita de (R\$ 89,00) configurando situação de pobreza extrema. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=extrema_pobreza.

⁴ IBGE (2010).

municipal. Cabe destacar o setor secundário ou industrial, cuja participação no PIB era de 13,3% em 2009 contra 17,4% em 2005.

Com vista a transformar para melhor essa realidade social o município de Bagé aderiu à Política Nacional e, com base nesse público-alvo, de vulnerabilidade e riscos, é que se estruturou a Política de Qualificação Profissional no município. A focalização da política pública se justificou pelo fato de estar situada na área da política social e apresentarem a possibilidade real e efetiva de trabalhar a intersectorialidade no empoderamento, na inclusão social e econômica das pessoas que acessam os programas sociais e de transferência de renda.

Cabe destacar que o município de Bagé (116.794 habitantes), por suas características econômicas, sociais e de infraestrutura se constitui em um município Pólo Regional, cercado por seis municípios: Aceguá (4.394 habitantes); Caçapava do Sul (33.690 habitantes); Candiota (8.771 habitantes); Dom Pedrito (38.898 habitantes); Hulha Negra (6.043 habitantes) e Lavras do Sul (7.679 habitantes), que se beneficiam de diversas políticas públicas ofertadas em Bagé, o que a torna referência em vários serviços, como por exemplo na área da educação e qualificação profissional onde estão concentradas as universidades, escolas técnicas e demais instituições que ofertam capacitação na região, e na saúde através de serviços que são referenciados e ofertados somente no município.

Diante desse contexto, fica evidente a importância e a escolha desta pesquisadora em focar seu trabalho em Bagé, direcionando seu olhar para as políticas públicas, em especial as voltadas à qualificação profissional, como o PRONATEC, pois em um período recente de grande investimento na região, as empresas foram buscar mão de obra especializada em outros Estados porque os municípios não conseguiram formular políticas de qualificação profissional que dessem conta das demandas na época. Bagé é um município que nutre diretamente outros seis e desta forma precisa potencializar e alavancar seu desenvolvimento e obviamente ao fazer isso, estará alavancando toda a região da Rainha da Fronteira. Considerando as diferenças socioeconômicas e culturais em um país de dimensão continental como o Brasil, se voltar para uma cidade do interior, de fronteira, no sul do país é uma peculiaridade que se acredita trazer singularidade para o desenvolvimento da pesquisa.

Esta pesquisa analisou a Política Pública de Educação para o Trabalho, através do exame do Programa PRONATEC no município de Bagé, na modalidade

FIC, no período de 2012 (ano em que começou a execução no município) até 2016 (ano que reduziram significativamente as vagas ofertadas). A modalidade FIC, que foi o objeto de análise desta dissertação, é coordenado na Esfera Federal pelo Ministério de Desenvolvimento Social - MDS, na Estadual pelas Secretarias de Desenvolvimento Social e executado pelas Secretarias Municipais de Assistência Social, é uma das variações implementadas do programa denominado de PRONATEC/BSM, foi criado pela Lei nº 12.513/ 2011. O Programa de qualificação profissional focaliza os vulneráveis e os mais pobres visando melhorar a condição de vida da população e reverter a exclusão social.

É a partir desse direcionamento que se buscou analisar os efeitos da política pública na vida dos beneficiários a partir da percepção dos mesmos, haja vista que o estudo das políticas públicas constitui um importante campo de pesquisa, principalmente na área da Ciência Política que, conforme o levantamento bibliográfico realizado de teses e dissertações, essas demonstraram uma lacuna nessa grande área relacionada ao Pronatec. É a partir desse viés que a análise se fundamenta para avaliar e estudar os fenômenos desencadeados através dessa política pública, considerando sua continuidade ou descontinuidade e seus efeitos na vida dos sujeitos, tendo em vista ser o programa uma das mais recentes estratégias da política de educação profissional brasileira.

Em face desse contexto, e a partir da constatação de que existem pesquisas sobre o PRONATEC voltadas a sua formulação, implementação e orçamento e uma minoria direcionada aos egressos da modalidade FIC, no sentido de avaliar as repercussões na vida das pessoas que acessaram o programa, é que se buscou responder à seguinte questão: ao representar uma nova estratégia que promove ações de intersetorialidade entre políticas sociais de educação, trabalho e renda, e assistência social o PRONATEC/BSM- FIC vem gerando que tipo de efeitos na vida dos beneficiários a partir da percepção desses/as egressos/as da política pública de qualificação profissional no município de Bagé - RS, no período de 2012 a 2016? Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa pode ser assim descrito:

Analisar a partir da percepção de egressos, que estudaram na modalidade FIC em Bagé-RS, os efeitos da política pública PRONATEC/BSM em suas vidas, no período de 2012 a 2016. Esse objetivo geral se desdobrará nos seguintes objetivos específicos:

- Traçar um perfil sociodemográfico (raça, gênero, idade, escolaridade) dos/as

beneficiários do Programa de política pública PRONATEC em Bagé, no período de 2012 a 2016;

- Verificar o número de pessoas que acessaram o programa de qualificação profissional, destacando o percentual de beneficiários do Programa Bolsa-família e cadastrados no cadastro único que acessaram o PRONATEC no período de 2012 a 2016;
- Auferir o percentual de concluintes dos cursos no período de 2012 a 2016;
- Averiguar se os beneficiários após qualificação profissional seguiram investindo no seu desenvolvimento profissional; se elevaram sua escolaridade e se ingressaram no mercado de trabalho durante a formação ou após o término da mesma.

A partir da delimitação do objeto, a metodologia de pesquisa definida é de natureza mista, quantitativa e qualitativa, utilizando de frequências para verificar quantos acessaram o PRONATEC em Bagé, quantos recebiam o Programa Bolsa-família e quantos constavam no cadastro único de beneficiários da Assistência Social, além do percentual de conclusões dos cursos ofertados pelo PRONATEC no período de 2012 a 2016. Para tanto, adota técnicas como a revisão bibliográfica, a análise documental e a aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a egressos dos cursos do PRONATEC em Bagé. A metodologia da pesquisa será melhor explorada mais adiante em um dos capítulos.

Esta dissertação estrutura-se em quatro capítulos, além da Introdução e das Considerações Finais. O primeiro capítulo intitulado “A Política Pública Pronatec”, apresenta a discussão teórica do tema trazendo a revisão da literatura pertinente sobre a concepção de política pública e um breve histórico da qualificação profissional no Brasil. Também traz o resgate da produção acadêmica analisando as produções mais relevantes sobre a temática e traz a discussão teórica sobre a avaliação de políticas públicas.

No segundo capítulo “Procedimentos Metodológicos” são apresentadas a trajetória metodológica da pesquisa e as técnicas empregadas no exame da política pública PRONATEC: universo, a instituição, os sujeitos, os instrumentos e as categorias de análise.

O terceiro capítulo “Perfil dos Beneficiários do Pronatec/BSM-FIC”, está dividido em três seções e apresenta a caracterização do público-alvo a partir da análise sociodemográfica do perfil de egressos do Pronatec, possibilitando uma avaliação comparativa dos dados ao longo desses cinco anos sobre o perfil de quem

acessou o programa.

Finalmente, no quarto capítulo “A percepção dos Egressos de Bagé sobre os Efeitos do Pronatec/BSM - FIC” são apresentadas as percepções dos beneficiários em relação aos efeitos do Pronatec, onde se discute os resultados da pesquisa empírica, trazendo falas e percepções dos entrevistados referentes ao Pronatec/BSM-FIC. Nas considerações finais, a pesquisadora traz suas considerações a partir do referencial teórico e da sua experiência com o campo.

CAPÍTULO 1 - A POLÍTICA PÚBLICA PRONATEC

1.1 Introdução

Este capítulo será desenvolvido tendo como objetivo apresentar a política pública PRONATEC, explicitando as razões que alavancaram o programa, aliando o debate teórico metodológico do campo de estudos das políticas públicas a esse exame. A pesquisa tem como propósito analisar a partir da percepção de egressos que estudaram na modalidade FIC os efeitos da política pública em suas vidas.

O processo de avaliação da política pública PRONATEC perpassa pelo ciclo que constitui um modelo de análise de políticas públicas em diferentes fases, que são: montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política e implementação da política. São importantes, porque podem ser analisadas no todo ou em separado focando uma única etapa, por mais que de cada etapa decorra uma sequência de elementos do processo político-administrativo. Elas podem ser investigadas no que diz respeito aos atores, às suas relações, aos seus recursos de poder, às redes políticas e sociais e às práticas que se encontram tipicamente em cada fase (RUA, 2009). Para isso é indispensável atentar para o contexto histórico, político, econômico e cultural do surgimento do programa, haja vista que a discussão sobre educação profissional é um fator indispensável para o desenvolvimento econômico de um país.

1.2 Qualificação Profissional no Brasil: um esboço histórico e teórico

A concepção de política pública é indispensável para pensarmos o programa PRONATEC. Nesse sentido Howlett, Ramesh, Perl definem Política Pública como:

Um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator, ou grupo de atores políticos, e que dizem respeito à seleção de objetivos e dos meios necessários para alcançá-los dentro de uma situação específica em que o alvo dessas decisões estariam, em princípio, ao alcance desses atores (HOWLETT, RAMESH, PERL, 2013, p. 8).

O surgimento do PRONATEC deve-se à modalidade de educação profissional, que historicamente tem sido o motivo de políticas públicas que visam à qualificação da mão-de-obra de brasileiros nos mais diversos setores da sociedade. A década de

30 no Brasil é marcada pela industrialização que passa a ser a mola propulsora da economia brasileira. Nos países considerados hoje desenvolvidos, esse movimento se deu ainda no final Século XVIII, fenômeno este, que foi potencializado no século seguinte, a partir da priorização da formação de uma força de trabalho que enfrentasse os desafios que o progresso técnico impunha naquele período. Muitas nações, cada qual com seu sistema, conseguiram preparar mão de obra necessária às demandas dos processos de industrialização, tendo uma educação que investiu em conhecimentos técnicos e em novas tecnologias. Concomitante a essa etapa de qualificação do ensino técnico, que precisava dar respostas aos avanços científicos e às exigências de um setor produtivo que demandava processos mais sofisticados, esses países também investiram muito em educação superior.

Historicamente a política social serviu para o Estado realizar suas intervenções de modo a levar a população a aceitar e legitimar essas ações a partir das construções que foram sendo feitas no seu imaginário, através das representações simbólicas que o ser humano tem de suas condições de existência, de trabalho e de sociedade. Nesse sentido, as políticas sociais constituem mecanismos de reprodução da força de trabalho, os processos pelos quais se conquistam o consentimento político do povo, da aceitação de grupos e classes e da continuidade da ordem social os quais se vinculam-se ao desenvolvimento econômico, à manutenção do trabalhador e das relações de produção de riqueza (FALEIROS, 1991).

O caminho que o Brasil trilhou foi bem diferente daquele que percorrem os países desenvolvidos, somente na constituição de 1937 é que foi enfatizado o papel do Estado quanto à implementação do ensino profissionalizante, nível de ensino que era destinado basicamente para a população pobre. O paradigma educacional vigente na época reforçava e legitimava de forma institucionalizada a divisão de classes existentes na sociedade. De um lado o ensino secundário tradicional, que era voltado para as classes dirigentes, que tinham como base uma formação de sujeitos críticos e de outro o ensino profissionalizante, que tinha por objetivo a qualificação da mão de obra para atender às necessidades do mercado, portanto uma formação restrita à preparação para as atividades manuais. De acordo com Couto (2004, p.102), “essa foi uma alternativa para o governo aumentar as opções de mão-de-obra para o projeto desenvolvimentista através da industrialização e dessa forma, obter reconhecimento perante a população pobre”.

Enquanto parte constitutiva das políticas públicas, as políticas sociais, como a de educação e qualificação de mão de obra, assumem especificidades em sua definição. Uma vez que, se pode afirmar que não há política social desconectada das lutas sociais. Dessa forma, é importante destacar que as políticas sociais estão relacionadas pelas condições econômicas, políticas e sociais que, ao longo do tempo, vêm sendo vivenciadas pela sociedade (PIANA, 2009, p. 21). A partir da perspectiva Marxista a política social é constituída através de relações complexas que se formam entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

Essa visão nos remete a compreender as políticas sociais como processos sociais inscritos na sociedade burguesa, que devem ser consideradas em sua múltipla causalidade, na relação com as diversas manifestações e dimensões, a partir de sua realidade concreta. Assim, aspectos como a cultura, a economia, a política e a história devem ser entendidos como elementos de uma totalidade, que se movimentam, se articulam e se complementam profundamente. A condição de desenvolver políticas sociais se relaciona, na dimensão política e econômica, com a origem dos grandes ciclos econômicos de paralisação e expansão do capitalismo; com o Estado na implementação e regulação dessas políticas, haja vista, que ele é atravessado pelas forças e lutas sociais que exigem um grande poder de articulação desses processos; e na relação com as classes sociais através da articulação com a política econômica e a luta de classes sem o qual não se pode explicar a origem e o desenvolvimento das políticas sociais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007).

No entanto, a dualidade educacional gerada no país promoveu uma expansão do ensino com características discrepantes. Para Romanelli (1991), as políticas educacionais não possibilitaram um crescimento de forma equilibrada nem em relação à quantidade e quanto menos à qualidade, além de aprofundar a desigualdade social. Com a finalidade de dar respostas às solicitações de mão de obra especializada para a área industrial, no ano de 1942, uma série de decretos-lei foi executada, tendo como diretriz a organização do ensino profissional. Destaca-se a lei número 4.048, de 22/01/1942 que cria o Serviço Nacional de Aprendizagem dos Industriários (SENAC). Alam (2013) afirma que, esse processo ocorre em um cenário de expansão do setor e de bloqueio à exportação de mão de obra pelos países europeus, provocado pela Segunda Guerra Mundial. Num período de quatro

anos, mais especificamente em 1946, cria-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), com foco no comércio, dirigido pela Confederação Nacional dos Comerciários, ambas as instituições foram concebidas sob o mesmo viés da formação técnica, voltadas para o processo de industrialização. Nesse período também foram inauguradas Escolas Técnicas Federais.

Ainda nessa década, as reformas na política educacional reorganizam o currículo, incluindo uma série de cursos profissionalizantes. Os cursos tinham como característica uma formação rápida voltada às atividades laborais e à inserção imediata dos egressos no mercado de trabalho. Entretanto, mesmo estando em evidência o ensino profissional, a duplicidade desse processo era nítida, haja vista, que alunos dos cursos técnicos, não poderiam ascender a uma vaga no ensino superior, a menos que fosse da mesma área da formação técnica. Ghiraldelli Jr (2009) compreende que todo esse engessamento tinha como propósito evitar que a população pobre acessasse os padrões mais elevados de ensino e cultura, fazendo assim a manutenção da ideologia imposta pela classe dominante da época.

A partir do paradigma tecnológico, que envolveu inúmeras mudanças no cenário social e econômico, tais como a ampliação do livre comércio e a globalização, pode-se constatar a urgência dos governos em formar capital humano, com a finalidade, sobretudo, de suprir à demanda do mercado e, também, de colaborar no desenvolvimento econômico do país.

Nesse sentido, diferentes autores reconhecem que o Estado de Bem Estar Social consolidado para o século XX, em países desenvolvidos, pode ser definido como organizador de sistemas de garantias legais, possibilitando o acesso a bens e serviços que garantam a proteção social do indivíduo diante dos riscos e das vulnerabilidades sociais⁵. Trata-se da intervenção do Estado no processo de reprodução e distribuição da riqueza, para garantir o bem estar dos cidadãos (SILVA, 2001 p.56). Nesse sentido, a política social se constitui um instrumento estratégico no reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade, permitindo aos cidadãos acessar bens, recursos e serviços, buscando assim a equalização de oportunidades. Entretanto, ainda que pesem os evidentes avanços, o sistema constitui-se de políticas diferenciadas, ordenadas [...] a partir de distintos princípios de acesso, financiamento e

⁵Análise em Arretche (1995).

organização institucional, reflexo tanto de suas trajetórias não homogêneas como das escolhas realizadas no campo político (JACCOUD; CARDOSO, 2005, p. 193).

Os primeiros direitos sociais conquistados na década de 1930 não foram capazes de abalar a estrutura de desigualdades existente no país. Ela exigiria das políticas sociais, principalmente em sociedades com tamanha exclusão social, uma grande articulação de saberes, de experiências e de diversidade de intervenções em todas as fases que compõem uma política pública, que os reveses históricos da política brasileira não permitiram. No período da ditadura, a concepção educação/desenvolvimento se configura como uma unidade inseparável que passa a ser consolidada a partir de inúmeros acordos entre o governo brasileiro e o governo dos Estados Unidos, como por exemplo, os acordos MEC-USAID que foram implementados com a lei 5.540/68, para reformar o ensino brasileiro de acordo com padrões impostos pelos EUA.

Ainda nesse período, é aprovado em 1963, o Programa Intensivo de Mão de obra - PIPMO, primeira grande política pública de formação profissional promovida pelo Governo Federal, que teve como duração um período de 20 anos. O programa de qualificação profissional concebido em um cenário de escassez de recursos e de crise econômica também tinha nos seus moldes cursos rápidos, práticos e voltados para a população de pouca escolarização (BARRADAS, 1986). O programa representava uma forma de atender o projeto desenvolvimentista brasileiro.

Cabe salientar que o PIPMO serviu de base para novos planos e programas como o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador - PLANFOR e o Plano Nacional de Qualificação - PNQ, que tem na sua formulação algumas características que foram reproduzidas nos programas mais atuais. O PRONATEC temem sua formulação algumas características do PLANFOR, como por exemplo, o foco no público vulnerável. Para Essinger (2017) há um paradoxo, principalmente, no que tange aos institutos federais que se constituíram em unidades ofertantes de ensino para o PRONATEC, pois ao mesmo tempo em que têm na sua concepção pedagógica a implementação de processos educativos voltados para a formação integral do aluno, por outro lado oferta cursos de formação inicial e continuada, de curta duração, sem vínculo com ensino propedêutico, destinados àqueles que integram os programas sociais de transferência de renda consolidando dessa forma percursos escolares distintos dentro da mesma instituição, o que reforça, segundo o autor, a perspectiva dualista da educação.

Pastorini (1997) entende a partir de uma perspectiva marxista, que as políticas sociais cumprem um papel primordial de produto concreto do desenvolvimento capitalista, de seus paradoxos e da acumulação crescente do capital, sendo fruto de um produto histórico dessa estrutura. Ainda, nesse sentido Faleiros reafirma que as políticas sociais,

São formas de manutenção da força de trabalho econômica e politicamente articuladas para não afetar o processo de exploração capitalista e dentro de processo de hegemonia e contra hegemonia de lutas de classes. [...] as políticas sociais constituem um sistema político de mediações que visam à articulação de diferentes formas de reprodução das relações de exploração e dominação da força de trabalho entre si, como processo de acumulação e com as forças políticas em presença (FALEIROS, 1991, p 45-80).

O assistencialismo, as benesses, a filantropia sempre foram características atribuídas às políticas sociais no Brasil. O Estado sempre intervém nas questões sociais, objetivando a priori, o controle da ordem social.

Foi na década de 1980, que o país vivenciou o protagonismo dos movimentos sociais que contribuíram para o avanço na legislação em relação aos direitos, principalmente através da Constituição Federal que definiu ferramentas de participação da sociedade no controle da ação pública, apontando caminhos para o exercício da democracia participativa.

Nessa perspectiva, para Faleiros (1991, p. 8), as políticas sociais podem ser mecanismos eficientes para a democratização do acesso a bens e serviços para a população e também atuam como condições necessárias ao desenvolvimento econômico e social. Para entender a formulação e o desenvolvimento das políticas sociais é indispensável a análise do contexto político e a correlação de forças do período histórico em que se vive, pois as políticas sociais se constroem a partir de relações complexas em cada conjuntura. E seu desenvolvimento e articulação estão sob a condição da organização do Estado, pois estão localizadas em um espaço institucional moldado pelo bloco no poder no contexto da correlação de forças sociais, e a forma de resolução utilizada pelo Estado vai depender do peso político e econômico em que as forças sociais em presença vão adquirindo no processo de luta (FALEIROS, 1991).

No Brasil, a Constituição de 1988, estabelece um marco importante na definição dos direitos sociais, garantindo o acesso à saúde, previdência, assistência, educação, moradia, segurança, lazer e trabalho. Desta forma, sedimenta as bases

para uma importante intervenção social do Estado, de forma a ampliar seu campo de responsabilidade e atuação, principalmente em relação ao desenho das políticas e à definição dos benefícios e usuários.

Cardoso Jr. e Jaccoud, afirmam que:

Entre os avanços da Constituição de 1988 na determinação da responsabilidade estatal em função da necessidade de proteção social dos cidadãos, pode-se destacar: i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social, articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade; para tanto, o texto constitucional prevê a instituição do Sistema Único de Saúde (SUS), sob gestão descentralizada e participativa; iii) o reconhecimento da assistência social como política pública, garantindo direito de acesso a serviços por parte de populações necessitadas, e direito a uma renda de solidariedade por parte de idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; iv) o reconhecimento do direito à aposentadoria não integralmente contributiva (ou seja, parcialmente ancorada em uma transferência de solidariedade) dos trabalhadores rurais em regime de economia familiar; e v) o reconhecimento do seguro-desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego (CARDOSO JR; JACCOUD; 2005, p.182).

Esse arranjo institucional tem como marco o adensamento do campo dos direitos sociais realizados pela Constituição democrática de 1988. A progressiva problematização da pobreza, da vulnerabilidade e da desigualdade, bem como, a busca incessante de ampliação do compromisso público, impulsionaram a ampliação de usuários e de ofertas sociais, o que fortaleceu e passou a se constituir como uma agenda social do país. A agenda de redução da desigualdade implica em perseguir três objetivos, concomitantemente: o primeiro se refere a padrões progressivos de qualidade nas ofertas de serviços universais; o segundo, a patamares de acesso e resultados às políticas de proteção social que sejam indiferentes à origem e às condições sociais da população; e o terceiro, a estratégias e resultados que enfrentem os patamares iniciais de desigualdades visando assim a sua reversão (JACCOUD, 2013).

De acordo com Jaccoud (2009), a Constituição alargou o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios (JACCOUD, 2009, p. 63). No que tange às políticas educacionais, mesmo que se tenha dado respostas com algumas reformas legais aos direitos da população, ainda se depara com uma precária política educacional,

onde os programas existentes não superam a demanda e tão pouco garantem o direito à educação de forma universalizada, previsto nas leis brasileiras.

Na década de 1990 são alavancados novamente os programas de qualificação profissional, com o propósito de corrigir as lacunas provocadas pelos avanços tecnológicos, ocasionados pela reestruturação produtiva e a diversificação das formas de trabalho, bem como, ao aumento do índice de desemprego na época. Ramos e Reis (1997) afirmam que no período entre 1995 e 1996 houve uma diminuição da absorção de mão de obra no setor industrial, aumentando a taxa de desemprego no país.

No ano de 1995, o governo do Fernando Henrique Cardoso, implementou a política de qualificação profissional a partir do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR) que durou até o ano de 2002, cujo o foco eram os desempregados e todos aqueles trabalhadores que se encontravam em risco social (MONTALVÃO, 2015). Assim, a partir dessa perspectiva o governo ao reformular as propostas para a qualificação profissional, assume o problema do desemprego como uma problemática individual, depositando no trabalhador a falta de competências para enfrentarem o mundo do trabalho (ANTUNES, 2009). A concepção sobre qualificação profissional busca dar conta das demandas do mercado, através de um perfil de profissional que seja competitivo e adaptável a esse novo mundo do trabalho.

O PANFLOR conecta-se plenamente a esse modelo estabelecido. Peixoto (2008) afirma que o programa tinha em sua base as recomendações internacionais como as do Banco Mundial, do FMI e da UNESCO que concebem a educação profissional como um mecanismo de combate ao desemprego e a pobreza. Destacam-se como fundamentos do plano, a construção gradativa da oferta de educação profissional permanente, observando as demandas do mercado de trabalho, de forma a qualificar ou requalificar anualmente, articulado à capacidade e competência existente nessa área, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA) maior de 14 anos de idade (BRASIL, 1998, p.1).

Segundo Kruger (2006) só foi possível viabilizar essa política de qualificação profissional devido à criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) em 1990, que possibilitou a estruturação de um conjunto de ações que comporia o Sistema Público de Emprego. A formação estava direcionada para o público em situação de vulnerabilidade social e econômica, visando à requalificação dos trabalhadores.

Para Antoniazzi (2005):

Os critérios estabelecidos pelo PLANFOR, para atendimento aos trabalhadores, indicam claramente não se tratar de uma política pública, de caráter universal, mas ser explicitamente uma política de caráter focal, isto é, dirigida para uma determinada clientela e com objetivo, também explícito, de tentar dar alguma resposta aos índices alarmantes de desemprego, propondo a empregabilidade – o auto emprego ao trabalhador desempregado (ANTONIAZZI, 2005, p. 80).

A partir da perspectiva de Jenkins (1978, apud HOWLLET et al., 2013) que traz na concepção de política pública a soma de decisões inter-relacionadas que vão culminar em um efeito, fica evidente que o PLANFOR não conseguiu se estabelecer como uma política pública, configurando-se em uma política emergencial e unilateral pela falta de articulação com as demais políticas, principalmente com a Educação e tendo sua essência desvinculada da formação profissional. Pochmann (1998) afirma que o plano não se constitui em uma política universal de emprego e renda, não teve uma visão sistêmica e estava dissociada da política macroeconômica, comprometida com o pleno emprego.

Ainda nesse período, é importante destacar o decreto 2.208/97, que regulamenta a educação profissional e cria o Programa de Expansão da Educação Profissional – PROEP, que fornece subsídios para um reordenamento estrutural e operacional da Rede Federal, transformando as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica. O programa que findou em 2003, tinha como principal finalidade financiar a ampliação física da Rede de Educação Profissional, pública e privada, e fazer as adaptações necessárias à implementação da reforma, tais como: flexibilização curricular; aspectos técnico-pedagógicos; aspectos de gestão que contemplem a autonomia, a flexibilidade, a captação de recursos próprios e a questão das parcerias.

A concepção do programa e seu respectivo financiamento tinham como agenciador o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID. Sobre a estrutura da educação profissional, o BID prescreve os seus três níveis educativos: básico que era independente de escolaridade prévia, técnico que era concomitante ou complementar à educação média, e tecnológico que era o ensino superior (LIMA FILHO, 2002). Para CÊA (2003) dos três níveis de ensino, o que prevaleceu no país foram à oferta de ensino básico através de cursos rápidos, sem

exigência de escolaridade prévia e de cursos técnicos que eram realizados concomitantes e de forma imediata ao ensino médio, modalidades essas que se caracterizavam por terem um baixo custo.

Para Frigotto e Ciavatta (2011) o Decreto representa o maior retrocesso ocorrido no ensino médio e ensino técnico nas últimas décadas. As reformas educacionais implementadas no Governo do Fernando Henrique Cardoso, de acordo com Manfredi (2002) tinham como prerrogativa um ensino de qualidade. Entretanto para Frigotto e Ciavatta (2011), essas reformas, em especial as voltadas para educação profissional receberam inúmeras críticas dos movimentos sociais que assinalam grandes prejuízos no ensino pela separação da educação do ensino médio em relação à educação profissional.

A ideia vigente era de que a formação profissional elevaria os trabalhadores a condições de disputar uma vaga no mercado e que a situação de desemprego derivaria de uma falta de adequação – escolar ou de qualificação – do indivíduo ao novo contexto produtivo. Há um entendimento que o trabalhador precisa desenvolver ao máximo suas qualidades e competências para conseguir um emprego, implicitamente traz para o sujeito a auto responsabilização pela condição que vive, sem considerar a estrutura desigual, onde as possibilidades de disputa para os trabalhadores são sempre em condições inferiores, decorrentes do acesso diferenciado ao conhecimento no país. Nessa visão o ensino deixa de ser uma ferramenta de emancipação, de exercício da autonomia, de luta política e serve apenas como instrumento de alienação sem a verdadeira compreensão da exploração do capital sobre o trabalho (RAMOS, STAMPA, 2016).

Outro aspecto a destacar é que tanto o PROEP, quanto o PLANFOR foram as principais políticas públicas voltadas à qualificação profissional no governo do FHC e ambas evidenciam a falta de intersetorialidade e de articulação, pois foram formuladas, implementadas e executadas de forma isolada uma da outra, em diferentes ministérios, PROEP- MEC e PLANFOR- MTB (DOMINGUES, 2016).

No governo Lula, as bases da Política Nacional de Qualificação Profissional passam a ser discutidas e reavaliadas por diversos setores ligados à educação profissional, levando a revogação do decreto 2.208/97, que passa a ser substituído pelo decreto nº 5.154 de 2004, que segundo Rodrigues (2005) significou um avanço de 40 anos adiante, pois reconheceu a dualidade, permitindo uma multiplicidade de

possibilidades de relação entre o ensino médio e a formação profissional (RODRIGUES, 2005, p. 261). Assim, a partir de 2004:

Art. 1º, A educação profissional, prevista no art. 39 da Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), observadas as diretrizes curriculares nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação, será desenvolvida por meio de cursos e programas de: I - formação inicial e continuada de trabalhadores; II - educação profissional técnica de nível médio; e III - educação profissional tecnológica de graduação e de pós-graduação (BRASIL, 2004).

Com a retomada do crescimento econômico no governo Lula, medidas foram tomadas para buscar a solução de capacitação técnica no país. Nesse sentido para Neves (2001), esse novo período, não rompe com a política econômica de FHC, apenas estabelece novas diretrizes para aprofundar o modelo de radicalização da democracia iniciado anteriormente.

Muitos programas são criados na perspectiva de cumprir com a reforma educacional prevista na LDB (Lei de Diretrizes e Bases) de 1996, dentre eles o PRONATEC, objeto de estudo desta pesquisa. Outros importantes programas também, tais como: o Programa Universidade para Todos (PROUNI); o Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB); o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos (PROEJA); o Programa Mulheres Mil; o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES); o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (PROJOVEM); o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI); a Escola de Fábrica.

Esse conjunto de ações desenvolvidas pelo governo federal tinha como pressuposto ampliar o acesso dos trabalhadores a diferentes níveis de educação, inclusive alguns programas já traziam em seu desenho o recorte de renda, idade e gênero na definição do público-alvo de forma a contemplar as classes minoritárias e excluídas da sociedade. Kuenzer (2007) critica essa prática, argumentando que essas ações se configuram em uma inclusão excludente, pois passa a atender grupos minoritários em vez de trabalhar na universalização de acesso à Educação nos mais diversos níveis para toda a população. Entretanto, para Campello; Mello (2014) essa perspectiva de atuação do Estado a partir de uma hiperfocalização é necessária,

(...) nas políticas de desenvolvimento social é imprescindível ressaltar a importância da universalização do acesso aos bens e serviços públicos. A construção do Estado de Bem-Estar esteve calcada na universalização da saúde, da educação e da proteção social como direitos a serem usufruídos por todos os cidadãos. Se o processo de ampliação e aprofundamento das políticas de caráter universal, entretanto, não estiver alicerçado sobre uma clara determinação de que as políticas e ações têm que chegar aos mais pobres, o resultado, na maioria das vezes, é o atendimento tardio daqueles que mais precisam. Nesse sentido, para que os mais pobres não sejam os últimos a serem atendidos pelas políticas públicas é importante que, por dentro da trajetória de consolidação das políticas universais, existam estratégias específicas de focalização dos mais vulneráveis (CAMPELLO; MELLO, 2014, p.47-48).

A partir de 2004, o Ministério do Trabalho e Emprego, cria o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) objetivando fomentar uma política de desenvolvimento, que promovesse políticas de trabalho, renda e inclusão social. Eixos que se constituíram como pilares do plano, voltados a uma concepção de qualificação que possibilitasse a inclusão e atuação cidadã no mundo do trabalho e que tivesse impacto de forma efetiva a vida e o trabalho dos sujeitos (BRASIL, 2003).

Ao comparar com os programas anteriores, observa-se que o PNQ trouxe importantes mudanças no que se refere à concepção pedagógica, ao aumento da carga horária dos cursos, à prioridade na articulação com a educação básica e ao investimento na formação dos gestores e formadores (DOMINGUES, 2016). Configurando-se como uma política pública com espaços de negociações por meio da democratização das relações, estimulando o desenvolvimento regional de forma a potencializar o desenvolvimento solidário entre as diferentes regiões do país (BRASIL, 2003).

Para Minetti (2015), ambos os programas: PLANFOR e PNQ, não contribuíram para a conquista de postos de trabalhos protegidos para os empregados, pois os desenhos desses programas direcionaram a mão de obra para trabalhos precarizados ou para informalidade. O PLANFOR caracterizou-se como um programa com baixa qualidade e pouca efetividade na vida das pessoas e o PNQ, embora tenha avanços conceituais importantes, acabou por copiar muitas práticas ineficientes do PLANFOR.

Concomitante ao período, a Política Nacional de Assistência Social (2004) configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo. Da mesma forma a política pública de Educação, haja vista, que nos mais diversos

níveis, a Educação é um direito fundamental de todos, e configura-se como uma estratégia de desenvolvimento social e econômico de uma sociedade. A Educação como direito fundamental social é determinante para que a dignidade da pessoa humana e a cidadania se sobressaíam como fundamentos relevantes para o Estado Democrático, como afirma a Constituição de 1988, em seu artigo 205,

A Educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL. Constituição Federal, 1988).

Ainda no segundo mandato do Lula, a educação profissional, passa a ter um destaque importante, principalmente com a Lei 11.892, de 29 de dezembro de 2008 que institui a Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica e cria os Institutos Federais de Educação, que têm continuidade no governo Dilma com a política de expansão da educação profissional.

Em 2011, a presidente anuncia a terceira fase da expansão da Rede Federal de Educação Superior e Profissional e Tecnológica, essa fase passa a ser constituída também pelo programa PRONATEC, e que tem no seu desenho a articulação de várias políticas públicas, executado por instituições federais, estaduais e municipais e ainda na rede privada a partir das parcerias estabelecidas com o Sistema “S”, com o objetivo de qualificar a mão de obra dos trabalhadores e alavancar a possibilidade de a população brasileira acessar a Educação Profissional e Tecnológica.

1.3 Pronatec - o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: o desenho da política pública

O PRONATEC emerge em um contexto de retomada do crescimento econômico a partir de 2004, que provocou em pouco tempo, redução das taxas de desemprego. Entre 2006 a 2007 começaram a aparecer os primeiros indícios de escassez localizada de mão de obra qualificada (CASSIOLATO; GARCIA, 2014) e com isso, o discurso de “apagão” de mão de obra para justificar que o cerne do problema está localizado na falta de trabalhadores qualificados para ocupar os postos de trabalho.

De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada,

Assim, com o mercado demandando protagonismo do Estado na organização da educação profissional e técnica no Brasil, e com o governo ciente do contexto oportuno e da necessidade de se criar ambiente competitivo à produção de bens e serviços no país, a organização do PRONATEC veio como resposta a essa demanda (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 11-12).

O PRONATEC, enquanto política pública de Educação profissional se insere nesse âmbito de políticas sociais que emergem como forma de sanar as lacunas impostas pelas desigualdades sociais, refletindo sobremaneira as exigências do capitalismo, a partir das novas formas de trabalho flexíveis e das novas tecnologias para melhor adaptar-se às demandas do mercado. Essa política de inclusão produtiva no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria parte do pressuposto de que os brasileiros/as que vivem em uma condição de pobreza acessam o mercado de forma muito instável e precária, justamente por não ter acesso à educação profissional (BRASIL, 2011). Nesse sentido, a formação do trabalhador seria uma chave para a superação da pobreza.

De acordo com Vieira (1992) na trajetória de sua existência, o Estado assume algumas das solicitações da população, somente o que é interessante para o grupo gestor do momento. Neste sentido, inicialmente os direitos sociais referem-se à consagração jurídica demandada pelos trabalhadores.

Para Piana (2009),

As políticas sociais são entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força. Surgem como “[...] instrumentos de legitimação e consolidação hegemônica que, contraditoriamente, são permeadas por conquistas da classe trabalhadora” (PIANA, 2009, p.23).

Importante atentar, também que o programa enquanto política da Educação, não se limita apenas ao campo das Políticas para Qualificação Profissional, uma vez que, se insere também no campo da Assistência Social, como eixo estruturante da Política de Combate à Pobreza, passando a compor um dos eixos do Programa Brasil sem Miséria, na forma de Qualificação Inicial e Continuada com foco específico no público assistido pela política pública de Assistência Social, que é a modalidade de estudo desta pesquisa.

O PRONATEC foi instituído por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, pela Presidente Dilma Rousseff, como o maior programa do Governo Federal

voltado para a educação técnica e profissional do Brasil, que tinha como finalidade principal a expansão, a interiorização e a democratização da oferta de cursos de Educação Profissional e Tecnológica (EPT) para a população brasileira. O programa resulta de uma parceria entre os ministérios da Educação e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e da Educação visando à ampliação de vagas para estudantes do ensino médio da rede pública; dos estudantes da educação de jovens e adultos; dos beneficiários dos programas federais de transferência de renda e dos trabalhadores, através de cursos na modalidade inicial e continuada ou de cursos técnicos (BRASIL, 2011).

De acordo com o IPEA (2012, p. 120):

Este novo programa revela o peso que a educação técnica e profissional passa a ter na política educacional brasileira. A perspectiva oficial, inclusive, é que tal modalidade de ensino consuma 11,8% dos recursos orçamentários alocados a programas educacionais ao longo do PPA 2012-2015. Em comparação ao PPA 2008-2011 [PPA do governo Lula], significa um crescimento de 4 pontos percentuais (p.p) da participação da educação técnica e profissional no total de recursos orçamentários da União alocados aos programas geridos pelo MEC.

Cabe salientar que o PRONATEC emerge, de acordo com IPEA (2014), em um ambiente extremamente favorável para o desenvolvimento do programa, pois desde que o Projeto de Lei (PL) PRONATEC foi apresentado na Câmara dos Deputados em regime de urgência⁶ até sua aprovação e publicação no Diário Oficial, decorreram apenas seis meses, nesse período havia uma concordância de diversos e diferentes setores da sociedade e do governo em relação à necessidade de priorizar a demanda de Qualificação em nosso país, além de uma conjuntura econômica positiva que caminhava para índices de desemprego cada vez menores. O que indica uma confluência favorável aos fluxos de políticas públicas, conforme o entendimento de Kingdom (2007), para que o tema entrasse na agenda e se tornasse uma política pública.

A educação profissional a partir do governo Lula, passa a ocupar um lugar privilegiado, a evolução da dotação/execução orçamentária comprova a importância

⁶De acordo com a Constituição Federal (CF), Artigo 64, §1º e §2º, quando o presidente da República solicita urgência para a apreciação de projetos de sua iniciativa, e a Câmara e o Senado não se manifestam contrariamente, cada um deles terá 45 dias sucessivamente para colocar a matéria em votação, sob pena de sobrestar todas as demais deliberações legislativas da respectiva casa.

dessa modalidade que saiu de um patamar que alcançou R\$1 bilhão em 2005; R\$ 8 bilhões em 2012 até chegar a R\$ 14 bilhões em 2014 (IPEA, 2014). O PRONATEC foi o maior programa com aplicação de recursos destinados à sua implementação e também com maior alcance à população, tendo como meta 8 bilhões de matrículas (IPEA, 2014). A Lei nº 12.513/2011 instituiu o PRONATEC, tem como objetivos:

Artigo 1º - Parágrafo único

I - 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 e continuada ou qualificação profissional;

II - fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;

III - contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;

IV - ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;

V - estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica.

Artigo 2º. O PRONATEC atenderá prioritariamente:

I - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;

II - trabalhadores;

III - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e

IV - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

Artigo 4º. O PRONATEC será desenvolvido por meio das seguintes ações

I - ampliação de vagas e expansão da rede federal de educação profissional e tecnológica;

II - fomento à ampliação de vagas e à expansão das redes estaduais de educação profissional;

III - incentivo à ampliação de vagas e à expansão da rede física de atendimento dos serviços nacionais de aprendizagem;

IV - oferta de Bolsa-Formação, nas modalidades: a) Bolsa-Formação Estudante; e b) Bolsa-Formação Trabalhador;

V - financiamento da educação profissional e tecnológica;

VI - fomento à expansão da oferta de educação profissional técnica de nível médio na modalidade de educação à distância;

VII - apoio técnico voltado à execução das ações desenvolvidas no âmbito do Programa;

VIII - estímulo à expansão de oferta de vagas para as pessoas com deficiência, inclusive com a articulação dos Institutos Públicos Federais, Estaduais e Municipais de Educação; e

IX - articulação com o Sistema Nacional de Emprego.

O programa prevê em seu desenho a Bolsa-Formação que visa possibilitar o acesso a cursos presenciais, definidos assim:

Há dois tipos de Bolsa-Formação: a Estudante e a Trabalhador. Na Bolsa-Formação Estudante, cursos técnicos com carga horária igual ou superior a 800 horas são destinados a alunos regularmente matriculados no ensino médio público propedêutico, para a formação profissional técnica de nível médio, na modalidade concomitante. Já a Bolsa-Formação Trabalhador oferece cursos de qualificação a pessoas em vulnerabilidade social e trabalhadores de diferentes perfis. Em ambos os casos, os beneficiários têm direito a cursos gratuitos, alimentação, transporte e material didático-instrucional necessário (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p.37).

Junto com o PRONATEC, outras importantes ações e programas operados pelo MEC, também se incorporaram a esse programa, tais como: Fundo de Financiamento ao estudante de Ensino Superior - FIES Técnico e Fies Empresa, linhas de financiamento para que estudantes possam realizar cursos técnicos (sendo eles os contratantes, em caráter individual) e outra para empresas que desejem oferecer formação profissional e tecnológica a trabalhadores (BRASIL, 2011); a expansão da rede E-Tec Brasil (Decreto no 7.589, de 26 de outubro de 2011), que amplia e democratiza a educação profissional por intermédio da oferta de cursos à distância a partir de centenas de polos pelo país inteiro. Os recursos são originados do MEC, do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), dos serviços nacionais de aprendizagem e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; O Brasil Profissionalizado, instituído pelo Decreto No 6.302, de 12 de dezembro de 2007, que tem como objetivo o fortalecimento da educação profissional no âmbito dos estados, promovendo também a ampliação das redes públicas

estaduais de EPT e tecnológica; e o acordo de gratuidade com o Sistema S, firmado em 2008, prevê que as entidades cumpram um Programa de Comprometimento de Gratuidade (PCG), com previsão de chegar à aplicação de dois terços de suas receitas líquidas na oferta de vagas gratuitas nos cursos de formação para estudantes de baixa renda e trabalhadores – empregados ou desempregados. O acordo prevê também o aumento da carga horária dos cursos, que passaram a ter, no mínimo, 160 horas.

Ficam evidenciadas, a partir desses inúmeros programas vinculados ao PRONATEC, a necessidade e a capacidade de um arranjo institucional bastante complexo, que envolva diferentes atores e instituições no cumprimento das competências técnicas, burocráticas e políticas necessárias à implementação eficaz, eficiente e efetiva do programa.

Para o IPEA (2014),

O seu desenho revela, portanto, compreensão da situação do trabalhador brasileiro, da trajetória da economia nacional e do estágio em que se encontra a EPT no país. Houve competência na formulação. Nesse estágio é possível constatar elevada capacidade técnico-burocrática, em larga medida resultante do forte envolvimento dos integrantes da rede federal de ensino profissional e tecnológico, que ocupam importantes postos da SETEC, e de um esforço de articulação com os principais atores pertinentes ao problema e ao programa (CASSIOLATO; GARCIA, 2014, p. 49).

Contudo, uma revisão sistemática da literatura sobre o PRONATEC permitiu identificar que as principais críticas apontadas no programa não são diferentes dos programas anteriores, onde os elementos trazidos ao campo da educação pelo ajuste do Estado estão ligados aos preceitos neoliberais, tais como: formação aligeirada, cursos rápidos e transferências de recursos públicos para o setor privado. Ou seja, todo o movimento de ampliação da oferta de vagas em educação profissional ainda na atualidade se constitui em um processo discrepante, pois trabalha com algumas necessidades da classe trabalhadora e ao mesmo tempo mantém a estrutura histórica de precarização dos processos formativos no acesso às essas vagas (RAMOS, STAMPA, 2016).

1.4 O Pronatec e o Plano Brasil sem Miséria – a intersetorialidade

A presidente Dilma na sua primeira gestão tem como foco e como slogan de seu governo “Brasil: país rico é país sem pobreza” (BRASIL, 2013a). Trazendo para

dentro de seu PPA (Plano Plurianual) diretrizes que focam na garantia dos “direitos humanos, com redução nas desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e gênero, a valorização da educação, da ciência e da tecnologia” (BRASIL, 2014). Portanto, há uma ênfase no discurso do governo de investir no crescimento econômico, a partir da geração de emprego e diminuição das desigualdades e da pobreza⁷. E nesse sentido, o governo de Dilma dava continuidade às ações do governo Lula a partir de ações já existentes, tais como: o Programa Bolsa-Família; O Sistema Único de Assistência Social - SUAS; A Segurança Alimentar e Nutricional e institui o Plano Brasil sem Miséria para fazer o enfrentamento da pobreza.

Uma das principais prerrogativas do programa PRONATEC era qualificar uma grande parcela da população, principalmente os advindos das classes populares de baixa renda, a partir de um cenário de pleno emprego, que assinalava sua expansão desde 2006, devido a um modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil. O programa também se constituiu em uma ferramenta que compõe estratégias nacionais de alavancar o desenvolvimento a partir da inclusão social e produtiva e de promoção da cidadania (IPEA, 2014).

O plano Brasil sem Miséria (BSM) foi criado em junho de 2011 como uma proposta de articular políticas públicas voltadas para o combate da extrema pobreza que segundo o IPEA (2013), apesar da queda em seus índices entre os períodos de 2004-2009, ainda existia no país milhões de pessoas nessa condição.

Nesse contexto a intersectorialidade passa a ser:

Compreendida como uma articulação de saberes e experiências na elaboração, aplicação e avaliação de ações, objetivando atingir resultados integrados em situações ditas complexas. Pretende-se contribuir no melhoramento da vida em sociedade e no mesmo instante promover a reversão da exclusão social (JUNQUEIRA; INOJOSA, KOMATSU, 1997, p. 21).

Para Ckagnazaroff; Mota (2003, p. 31), as constantes insatisfações em relação às dificuldades das instituições em atender às necessidades sociais e os problemas vivenciados pelos cidadãos, possibilitam que a intersectorialidade se constitua como uma prática social preponderante na efetivação das políticas

⁷ A compreensão da pobreza como fenômeno multidimensional norteou desde o princípio o desenho do Plano Brasil sem Miséria, a análise da pobreza em uma visão multidimensional, contextualizada e personalizada examinando aspectos constituintes de cada sociedade e/ou comunidade, com um alcance de suas múltiplas dimensões estruturante, pode proporcionar uma matriz abrangente para o direcionamento de propósitos e metas das políticas públicas sociais (FAHEL et al., 2016, p. 03).

públicas. “A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais” (JUNQUEIRA, 2004, p. 27).

Junqueira e Inojosa (1997) defendem que a intersectorialidade pode ser compreendida como a articulação de conhecimentos e experiências no planejamento, implementação e avaliação das ações para que sejam alcançados resultados integrados no enfrentamento de situações com alta complexidade. Os autores ressaltam que a intersectorialidade teria como finalidade o desenvolvimento social.

O Brasil sem Miséria foi organizado em torno de três eixos: a garantia de renda para superação imediata da situação de extrema pobreza; o acesso a serviços públicos para melhorar as condições de educação, saúde e proteção social; e a inclusão produtiva, para aumentar as capacidades e as oportunidades de trabalho e geração de renda entre as famílias mais pobres do campo e das cidades. O foco é inserir no sistema de proteção social brasileiro e no sistema de garantia de renda, segmentos da sociedade, até então, invisíveis às políticas sociais, permanecendo desta forma em uma condição de extrema pobreza. É nesse último eixo que o PRONATEC-FIC se insere a partir da oferta de cursos profissionalizantes de curta duração, mantendo o olhar direcionado para as famílias mais vulneráveis do nosso país, modalidade essa que foi pesquisada nessa dissertação.

A coordenação do plano foi feita pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e dispõe de um conjunto de programas e ações de incremento da formação técnica e profissional das pessoas em situação de vulnerabilidade social que estejam inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico). Uma dessas iniciativas foi a parceria com o Ministério da Educação (MEC) no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pela Lei nº 12.513/ 2011 (BRASIL, 2011).

Para Jaccoud (2016), a Intersectorialidade tem sido associada tanto ao melhor conhecimento quanto à intervenção mais qualificada no social. Contudo, foi particularmente em torno das questões de vulnerabilidade e pobreza que o debate sobre intersectorialidade ganhou destaque. Sua progressiva relevância associa-se à busca de trajetórias mais efetivas para a superação da pobreza, para a realização do desenvolvimento humano e para o enfrentamento da chamada multidimensionalidade das situações de vulnerabilidade e risco.

A parceria entre Ministérios estabeleceu que o PRONATEC, na modalidade FIC, passasse a compor o Plano BSM, a partir da oferta gratuita de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional (cursos de no mínimo 160h), por meio da Bolsa-Formação Trabalhador, para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no CadÚnico, com prioridade para os beneficiários do programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada, de forma articulada com outras políticas públicas de inserção profissional do Plano Brasil Sem Miséria, como ações de intermediação pública de mão-de-obra, de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo individual. Os cursos têm o objetivo de qualificar pessoas para sua inserção no mercado de trabalho e são realizados em parceria com instituições da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, bem como instituições do Sistema S tais como: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), Serviço Social do Transporte (SEST) e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) (BRASIL, 2011).

No que tange ao PRONATEC, a partir dos diferentes atores e instituições nas diversas esferas governamentais e não-governamentais é possível identificar os subsistemas que interagem em diferentes níveis de complexidade, autonomia e cooperação. Podemos citar como exemplo os Ministérios de diferentes políticas públicas articulados com o Sistema S, buscando formas de influenciar os *outcomes* da política em prol do sucesso do programa. Nesse sentido, faz-se oportuno pensar nas relações teóricas possíveis entre a perspectiva de subsistemas de políticas públicas e as de inter-relações, uma vez que, no contexto da política pública há subsistemas que apresentam um universo distinto de atores, de instituições e ideias que se relacionam direta ou indiretamente e afetam a *policy-making* por meio de suas interações (HOWLLET et al., 2013, p. 91).

O subsistema político administrativo surge do debate sobre essas interações e enquanto conceito foi definido por McCool (1998) para auxiliar na captação da interação entre atores, instituições e ideias que promovam ou se oponham à política pública. Assim, compreende-se que as políticas públicas agregam um variado número de atores em diversos níveis federais, nacionais e internacionais que direta ou indiretamente afetam uma determinada política específica (HOWLLET et al., 2013, p. 91).

Os subsistemas das políticas públicas necessitam de um elo para sua efetivação, seja no campo das políticas setoriais ou em colisões com diversos atores. No modelo de coalizões de defesa, de Sabatier e Jenkins-Smith, a política pública é um conjunto de subsistemas que se articulam com acontecimentos externos. Souza (2003) afirma que cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e ideias e pelos recursos de que dispõe. Para Marques (2005) é preciso compreender os diversos arranjos e as inúmeras coalizões no complexo universo das políticas públicas, e que redes e coalizões são elementos determinantes, pois induzem visões de mundo e da política, influenciam a formação de preferências, constroem escolhas, estratégias e alianças e alteram resultados políticos (MARQUES, 2005).

De acordo com Thurber (1998), os subsistemas (*polycysubsystems*) situam-se entre os macrossistema⁸ e o microssistema⁹ e tem em sua composição um número reduzido de atores e instituições que se constituem em grupos com certo grau de coesão e que direcionam seu foco e esforços para questões específicas em relação a uma política.

Howlett et al. (2013) afirmam que o universo da política pública contempla todos os possíveis atores e instituições internacionais, estatais e sociais e que de forma direta ou indireta, afetam uma área específica da política pública. Estas áreas agregam atores, instituições e ideias específicas, e estão localizados dentro de um sistema político e econômico mais amplo, ou seja, dentro do Estado Democrático Capitalista-liberal.

Cabe destacar que a literatura especializada tem evidenciado que para analisar uma política é preciso olhar além da formulação, implementação e avaliação, faz-se necessário focar nos subsistemas como dimensões que integram um sistema político maior e por conta disso, se entrelaçam arranjos que impactam a

⁸Os macrossistemas (*macro policy systems*) referem-se às decisões que afetam diretamente uma política pública ou a estrutura de poder em torno dela. São compostos de um grande número de participantes com múltiplos interesses e traz para o processo de produção de política novos atores e tomadores de decisão de alto nível, produzindo novas políticas que não poderiam ser formuladas em outra dimensão (THURBER, 1998).

⁹Os microssistemas (*micro policy systems*) envolvem decisões que geralmente não despertam a atenção do público. Neles são tomadas decisões baseadas em alta complexidade técnica, envolvendo um número bastante reduzido de tomadores de decisão que procuram restringir o acesso de outros participantes, são caracterizados por um baixo e personalizado escopo de conflito e por baixo número de participantes envolvidos, o que acarreta um processo de decisão centralizado e praticamente invisível (THURBER, 1998).

produção de políticas públicas.

Nesse sentido, as políticas de educação para o trabalho, como o PRONATEC, são afetadas por instituições, atores e ideias que advêm de pressões e diagnósticos internacionais sobre o mercado de trabalho capitalista, sobre tratados e acordos entre países para proteção e/ou subsídio das populações vulneráveis. Sofrem as consequências também das disputas institucionais, ideológicas e entre atores sociais em âmbito nacional dentro e fora das burocracias dos Ministérios, que formulam as políticas, das Secretarias, que reformulam e executam, das coordenadorias e instituições do Estado ou parceiras, que implementam. Reflete-se, portanto, sobre a relação existente entre a intersectorialidade e a interação do subsistema de políticas públicas à medida que ambas tratam de padrões de cooperação ou oposição das ações de políticas públicas.

Quando o Plano foi instituído, o país tinha mais de 16 milhões de brasileiros¹⁰ com renda familiar per capita inferior a R\$ 70,00 mensais, os quais representavam 8,5% da população e passaram a ser o foco do BSM. Conforme o Decreto nº 7492/2011, os objetivos do Plano Brasil Sem Miséria são: elevar a renda familiar per capita da população em situação de extrema pobreza; ampliar o acesso da população em situação de extrema pobreza aos serviços públicos; e propiciar o acesso da população em situação de extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio de ações de inclusão produtiva (BRASIL, 2011).

Nesse sentido,

O Plano estruturou suas ações a partir do reconhecimento de que políticas sociais precisam ofertar um olhar integral para as demandas e necessidades dos sujeitos e para as distintas expressões da questão social. Por isso, adotou como estratégia principal a atuação intersectorial. Isso significa que as políticas públicas passaram a ser direcionadas de maneira integrada e em conformidade com determinado patamar de civilidade, a partir do reconhecimento da sua história de vida e do território onde o cidadão está inserido (BRASIL, 2014, p.2).

Para Campello e Mello (2014) foram cinco grandes propostas feitas pelo Brasil sem Miséria que mudaram os rumos das políticas sociais no Brasil: o critério de renda a partir da instituição de uma linha de pobreza que deu condições ao Estado de priorizar a população em extrema pobreza; o planejamento de metas universais para políticas voltadas para os mais vulneráveis; a percepção de que o

¹⁰<http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/2013/08> acesso em 22 de fevereiro de 2019.

Estado deve buscar aqueles que estão na invisibilidade, porque muitos pelo nível de exclusão não acessam seus direitos; o novo desenho para o programa Bolsa-Família estabelecendo um mínimo de renda para que ninguém recebesse menos de R\$ 70 reais¹¹, e por último a criação do Plano Brasil sem Miséria, com vistas a ampliar a inclusão econômica das pessoas em situação de pobreza e pobreza extrema, com oportunidades para emprego, dentre as ações o PRONATEC-BSM, voltado especificamente para a qualificação profissional desse público-alvo.

Zimmermann (2006) faz uma crítica bem pontual aos programas que focalizam a extrema pobreza, problematizando que enquanto políticas públicas e sociais não cumprem com seu princípio constitucional de universalidade, deixando à margem milhares de famílias que não atendem os critérios estipulados pelos programas, mas que permanecem na invisibilidade, sem acesso aos seus direitos sociais.

O próprio IPEA (2012) reconhece que o programa tem potencial para superar a extrema pobreza através das oportunidades de emprego, mas recomenda prudência ao prever que todas as pessoas em situação de pobreza extrema vão conseguir mudar sua condição, pois há um contingente que não conseguirá tirar proveito das mesmas oportunidades.

Mota (2010) diz que há um olhar para os aspectos sociais que diminui e reduz essas questões às manifestações da pobreza, a partir de políticas de inclusão. E que desta forma, a política de Assistência Social que se constituiu como um dos mais importantes mecanismos de proteção social brasileiro no combate à desigualdade social passa a ser vista como um mito, uma vez que tal política não conseguirá por si só desempenhar tal papel.

Nesse sentido, os regimes de políticas públicas auxiliam na compreensão dos padrões duráveis que direcionam os processos porque passam as políticas em diferentes áreas, sejam elas econômicas ou sociais. O conceito de regime remete ao conjunto das instituições e ideias que regulam a luta pelo poder e seu exercício em uma sociedade. É a partir desses fenômenos da persistência dos componentes políticos que é possível dimensionar por que são tomadas algumas decisões, como os problemas entram na agenda, de que forma se avaliam os resultados e por que

¹¹A extrema pobreza, atualmente é considerada para a população que tenha renda per capita mensal de até R\$ 89,00. Disponível em: <<http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/bolsa-familia/beneficios/beneficiario>>. Acesso em 06 de março de 2019.

as políticas públicas são mantidas ou alteradas.

Para Howlett et al., o regime político,

Tenta captar o modo como as instituições, ideias e atores políticos tendem a engessar em padrões de interação relativamente estáveis e institucionalizados, que se agrupam para manter os conteúdos e os processos políticos de forma mais ou menos constante ao longo do tempo (HOWLETT et al., 2013, p. 97).

Para compreender o PRONATEC-BSM, como uma política pública e social, é importante entender como ocorreu sua execução, que atores protagonizaram os processos, quem foram os parceiros e qual foi o público demandado. Na sua formulação o programa estabelece parcerias com os entes federados, no nível municipal coube à mobilização e o acompanhamento do público a ser beneficiado; a definição e a pactuação com diferentes instituições ofertantes a partir das necessidades do mercado local e das especificidades dos usuários do cadastro único e do programa bolsa-família.

No município de Bagé a operacionalização do programa se deu na política pública de Assistência Social gerida pela Secretaria de Trabalho e Assistência Social, sendo que na época a gestão municipal era comandada pelo prefeito Dudu Colombo, do Partido dos Trabalhadores tendo exercido seu mandato por 8 anos consecutivos. A partir da análise documental acessada por essa pesquisadora no órgão gestor da política, observa-se que a Secretaria já tinha em sua estrutura programas e projetos municipais de qualificação profissional voltados para a inclusão produtiva e com foco no Cadastro Único e nos beneficiários do programa Bolsa-Família.

A adesão ao programa ocorreu em 2011, quando foi realizada a assinatura em Brasília no lançamento do Programa. O financiamento do PRONATEC foi realizado pelo governo federal através de repasse de verbas direto às unidades ofertantes, sendo gratuitos para os beneficiários e sem contrapartidas financeiras das Prefeituras. Ficaram a cargo dessas unidades, a operacionalização da bolsa-formação, que é o auxílio estudantil, bem como a oferta do material didático.

Os cursos começaram a ocorrer no início de 2012 devido a definição da Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social das pactuações com os municípios. Nesse intervalo de tempo, a gestão municipal buscou as parcerias necessárias à execução do programa a partir das discussões feitas na Comissão

Municipal do Emprego (passaram a ser realizadas semestralmente) sobre as demandas de mercado no município e na região para a definição de cursos que incluíssem o trabalhador no mercado formal. Concomitante foram estabelecidas as parcerias com o Sistema S, SINE e IFSUL para definição de cursos, pactuação de vagas e datas de início dos cursos.

De acordo com a cartilha do BSM, os municípios:

ao definir os cursos oferecidos, devem ser levadas em conta as características da população inscrita no Cadastro Único, as oportunidades de emprego disponíveis e a vocação econômica do município, aumentando a empregabilidade dos formados no Pronatec. Os esforços da mesa de negociação podem ajudar na construção do mapa de oportunidades do município, que balizará a oferta de qualificação profissional de acordo com a dinâmica econômica da cidade (BRASIL, MDS, 2013a).

A partir dessas definições coube ao órgão gestor realizar a mobilização do público-alvo. Em Bagé, essa fase contou com a rede de proteção social- 03 Centros de Referências de Assistência Social, que são localizados em territórios diferentes na periferia da cidade; 01 Centro de Referência Especializado em Assistência Social, que está localizado no centro da cidade; 05 abrigos municipais, sendo todos na área central do município; 01 Centro de Inclusão e Qualificação Profissional situado em um bairro próximo ao centro da cidade, e demais programas e projetos como, por exemplo, o Bolsa-família e o Cadastro Único. Outras políticas públicas se fizeram presentes nessas mobilizações como a Educação e a Saúde, a partir da sensibilização de suas equipes e divulgação em seus equipamentos de cartazes e informativos sobre os cursos ofertados pelo programa.

As pré-inscrições seguiram as orientações do MDS e, foram realizadas nos equipamentos ou na própria sede da Política de Assistência Social e do Trabalho e encaminhadas para a sede onde fica a Secretaria Municipal de Assistência Social, que dependendo da demanda e da oferta de determinados cursos, realizou sorteios entre as pré-inscrições com a participação dos interessados na própria sede. Feito isso, a pré-matrícula era inserida no SISTEC (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica) e logo após os interessados deveriam se dirigir a unidades ofertantes dos cursos para confirmarem as matrículas.

Paralelo ao PRONATEC, o município aderiu ao ACESSUAS - Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, que transfere recursos do

Governo Federal à área de assistência social dos municípios para que eles desenvolvam ações que contribuam na integração dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho (BRASIL, MDS, 2013a). As ações do programa envolvem desde cursos de qualificação profissional até iniciativas de intermediação de mão de obra (que aproximam potenciais trabalhadores e empregadores).

Com esse programa a secretaria municipal constitui uma equipe de técnicos nas áreas de serviço social e psicologia para acompanharem os/as alunos/as que estavam acessando o PRONATEC, de acordo com os relatórios disponibilizados, esse monitoramento era feito *in loco* nas unidades ofertantes através do monitoramento com os alunos em relação ao material didático, a bolsa-formação ou demandas originárias pelos próprios cursistas ou pelas próprias unidades ao se depararem com alguma dificuldade em relação à aprendizagem dos alunos. Dentro das prerrogativas do programa a articulação da mão-de-obra também era uma das competências dessa equipe em relação aos alunos/as que estavam se formando nos cursos.

O PRONATEC engloba várias modalidades¹² de ingresso, sendo que a modalidade seguro-desemprego realizada pelo SINE associa a concessão do benefício à frequência a um dos cursos ofertados, utilizando via sistema as vagas ofertadas ao público da assistência social. Se essas duas modalidades, a realizada pelo órgão gestor e a realizada pelo SINE não preencherem todas as vagas dentro dos prazos estabelecidos o sistema libera para a população em geral o acesso via sistema online, para realizar a pré-inscrição.

O programa se constitui em uma das ações prioritárias no governo da Presidente Dilma principalmente no seu segundo¹³ mandato, que na época iniciava apontando uma série de dificuldades em relação ao PRONATEC no que tange ao pagamento das instituições que ofertavam os cursos, repercutindo de forma negativa nos municípios através da redução significativa das vagas ofertadas a partir desse período.

¹² O PRONATEC ao ser criado englobou 17 instituições públicas demandantes, 17 perfis de beneficiários o que mostra a sua abrangência, sua diversidade e sua atuação, contemplando mais de 39 modalidades tais como: PRONATEC Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador; PRONATEC Jovem, PRONATEC Campo, PRONATEC Copa para Empresa, PRONATEC Brasil Sem Miséria, PRONATEC Seguro-Desemprego, dentre outras (MATOS; LIMA, 2016).

¹³ O segundo mandato presidencial de Dilma Rousseff, se dá a partir em 1 de janeiro de 2015 e termina com seu impeachment em 31 de agosto de 2016.

De forma breve foi apresentado o PRONATEC - BSM e sua forma de operar no município, com vistas a compreender as suas interrelações e a intersectorialidade, que envolveu a formulação e o seu funcionamento enquanto política pública. Portanto, para avançar nesta pesquisa e chegar ao objetivo da investigação é necessário investigar as avaliações existentes sobre o programa PRONATEC.

1.5 Avaliações de Políticas Públicas e o PRONATEC

Nos últimos anos no Brasil, o campo das políticas públicas se expandiu de forma significativa. Vários foram os fatores que influenciaram essas mudanças, desde modelos de avaliações concebidas no cenário norte americano, até a própria necessidade de adoção de medidas restritivas de gasto, bem como, a crescente importância que a promoção do desenvolvimento conjugado a políticas sociais passou a ocupar na agenda governamental (CORTES e LIMA, 2012, p. 35).

Na perspectiva de Costa e Castanhar (2003, p.02) a avaliação representa um instrumento fundamental para se alcançar melhores resultados e proporcionar uma melhor utilização e controle dos recursos nele aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para gestão pública mais eficaz.

Através de uma revisão sistemática da literatura é possível identificar vários trabalhos que a partir da implantação do Pronatec, o adotam como objeto de pesquisa e volta-se para sua avaliação nas mais diversas áreas. Em consequência, o mapeamento dessas produções torna-se um grande desafio para o/a pesquisador/a, no sentido de conhecer e montar um panorama das discussões em pauta de forma a contribuir com o objeto desta pesquisa. Sendo assim, trago algumas reflexões a partir de trabalhos que foram e que estão disponíveis nos principais sites¹⁴ de busca acadêmica na internet. Por se tratar de uma revisão bibliográfica tenho como meta apresentar de forma descritiva as principais discussões que estão sendo feitas nessa temática.

Considera-se que a avaliação de políticas foi definida inicialmente por David Nachmias (1979) como sendo "o exame sistemático e empírico objetivo dos efeitos

¹⁴Para realizar esse levantamento foram pesquisados os sites da Scielo Brasil, o portal de Período da CAPES e o site de busca Google Acadêmico no período de 09/11/2017 à 18/01/2018, a partir da palavra-chave Pronatec e público da Assistência Social, desconsiderando as citações, como será melhor detalhado no próximo capítulo.

que as políticas e programas públicos em funcionamento têm sobre seu público-alvo em termos objetivos que pretendem alcançar" (NACHMIAS, 1979 apud HOWLETT, RAMESH e PERL, 2013, p. 199).

Seguindo nessa direção, o trabalho de Domingues (2016) focalizou sua análise nas relações entre a realização dos cursos do Pronatec de Formação Inicial Continuada (FIC) e a inserção de egressos no mundo do trabalho, contribuindo para a análise de possíveis causas ou consequências advindas da intervenção do programa na vida de seus participantes, principalmente no que se refere aos aspectos do trabalho. As categorias de análise apontaram que a expectativa da grande maioria dos/as egressos/as antes da realização do curso era conseguir um emprego formal, o que ao final gerou grande frustração porque, após a realização do curso a maioria não conseguiu nenhuma ocupação advinda diretamente da qualificação recebida no curso.

Domingues (2016), reafirma também que há poucas pesquisas que analisem a situação de egressos, ficando o/a destinatário/a final da política pública de fora do processo avaliativo, até porque as fontes governamentais concentram seus trabalhos na análise da oferta de vagas, compreendendo que se fazem necessárias mais pesquisas que evidenciem o impacto dessa política pública na vida dos beneficiários e aperfeiçoando processos democráticos de avaliação.

Na visão de Howlett et al. (2013, p.199), a avaliação é entendida como uma etapa de um processo onde se pode apontar se uma política está funcionando, onde se consegue averiguar a eficácia da política a partir das suas metas e de seus resultados

Ao avaliar o PRONATEC, Begnini (2016) analisou os processos de gestão na implementação do programa e apontou críticas em relação à falta de capacitação dos implementadores; as constantes alterações das normativas e a própria descontinuidade do programa, mostrando segundo a autora fragilidades na sua formulação e a percepção de que o programa era instável e de curta duração, o que foi reforçado com a diminuição de vagas em 2016. Como acertos foram destacados o aumento da oferta de cursos, o retorno à sala de aula e a possibilidade de realização profissional. As ações intersetoriais entre os entes federados, principalmente no PRONATEC/BSM foram de suma importância, mas ainda exigem muitos esforços dos atores envolvidos para que se tenha uma gestão compartilhada e que respeite as peculiaridades regionais e locais. Também a pesquisa mostrou a

partir dessas avaliações que temas como o efeito do curso na vida de beneficiários, a inserção ou encaminhamento para o mercado de trabalho seriam importantes reflexões que precisam ser abordadas em novas pesquisas.

Para Labra (1999, p. 134) a análise da política pública é um campo complexo, dinâmico e mutante, haja vista, que este tema compõe o âmago da Ciência Política, e está relacionado com as explicações sobre o que fazem os governos e, como e por que o fazem, diz respeito sobre a forma que o sistema político utiliza para tomar decisões que resolvam os conflituosos problemas colocados pela sociedade.

Ressalta-se, assim, a dissertação de Valério (2016) por ser a única na área da Ciência Política, e que teve como objetivo discutir a implementação, avaliando se as estratégias adotadas foram executadas de forma a atingir os objetivos propostos, focando na execução orçamentária e no cumprimento de metas do programa. Desta forma, a autora aponta a partir de suas análises que a implementação não se deu de forma eficiente, apenas com ilhas de efetividade, que atingiram algumas das metas previstas na legislação do programa. Traz também aspectos positivos relacionados aos recursos que focam na infraestrutura para realização dos cursos e no financiamento estudantil, que estimulam o estudante a continuar no programa. Sugere também que as novas pesquisas concentrem seu olhar para o contexto regional de sua implantação, bem como, a inserção de egressos no mercado de trabalho, sua inclusão social e o acesso à cidadania, temas que foram identificados e que são pouco investigados segundo a autora.

O maior interesse dos governos nos estudos de avaliação, principalmente no Brasil, está atrelado às questões de eficácia (à maior produção, maior eficácia), efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas), eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), *accountability* e desempenho da gestão pública, já que estes estudos constituem-se em ferramenta para gestores, formuladores e implementadores de programas e políticas públicas. Desta forma, as avaliações possibilitam que os *policymakers* tomem suas decisões com maior conhecimento (RAMOS e SCHABBACH, 2012, p.1273).

Na sua grande maioria, os resultados provenientes das pesquisas encontradas tecem inúmeras críticas sobre o programa PRONATEC. As que mais se repetem estão voltadas para parceria público-privada. Para Essinger (2017); Domingues (2016); Rocha (2015) o programa é um produto educacional criado pelo

Estado e ratificado pelos empresários como um potencializador do desenvolvimento econômico. O que se constata segundo os autores é que a Educação é mais uma mercadoria a serviço do capital, reproduzindo assim, uma trajetória histórica já conhecida por todos nós em relação a outros programas desenvolvidos.

A avaliação se constitui em um instrumento de melhoria do processo de tomada de decisões, sendo permanente e constante, não ficando limitada à etapa final do ciclo da política pública. Nesse sentido Costa e Castanhar afirmam,

O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo suspensão de uma determinada política ou programa (COSTA e CASTANHAR, 2003, p. 972).

Atualmente existe uma diversidade de tipologias e de classificações, cujo detalhamento escapa o propósito desta pesquisa. Entretanto, destaca-se a última fase do ciclo político, a avaliação de políticas e a correção de ação. O modelo sequencial ou ciclo político, de acordo com Araújo e Rodrigues (2017, p.12), está entre os quatro modelos teóricos de análise das políticas públicas, considerados na atualidade como os quadros mais promissores nesta temática. A divisão em fases (montagem da agenda; formulação da política; tomada de decisão política; implementação da política e avaliação da política), baseia-se na compreensão de que todas as políticas passariam pelas mesmas fases, constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem, facilitando assim o processo complexo de produção de política.

Ainda sobre o modelo sequencial ou o ciclo político, Araújo e Rodrigues destacam que,

A ação pública, orientada para a resolução dos problemas, é analisada como um processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito de *feedback* das próprias políticas públicas ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidos (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p.18).

Na visão de Howlett et al. (2013) este modelo de representação facilita a compreensão da interação dos diferentes atores, nos múltiplos estágios que perpassam a formulação de políticas públicas, constituindo-se em um marco metodológico geral que pode ser aplicado nas diferentes esferas governamentais.

A influência do modelo de ciclo pode ser observada na literatura através da seleção de alguma fase do ciclo de políticas públicas, pois se observa que algumas dessas pesquisas direcionam seu olhar para o desenho da política pública, tendo um foco maior na formulação ou na implementação dessas políticas tais como: Begnini (2016); Valério (2016); Neto (2016); Santiago (2015); Alves (2015) e Santos (2014).

Muitas críticas são dirigidas a esse modelo de ciclo, dentre elas destacam-se uma metodologia de análise restrita e superficial do processo político; o modelo das fases, uma vez que o processo político não decorre ordenadamente.

Para Howlett et al. (2013) quando fala do modelo de avaliação: traz uma abordagem de tipo *top-down*, que não considera os diferentes níveis de decisão e não identifica o conjunto de causalidades que permeia o processo político. Entretanto, na abordagem de tipo *bottom-up*, o processo de negociação mantém-se durante a fase de implementação, e esta sequência de elaboração/implementação provoca efeitos de baixo para cima. Essa abordagem facilita a perspectiva da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas como etapas interdependentes. Estudos realizados sobre esta abordagem mostram que o sucesso ou o fracasso de um programa depende normalmente do comprometimento e das habilidades dos atores que estão diretamente envolvidos na implementação desses programas. Portanto, os modelos *top-down* e *bottom-up*, contribuem para a compreensão do processo de implementação e podem se complementar (HOWLETT et al., 2013).

Por sua vez, Frey (2000) entende que mesmo que a abordagem do ciclo político conceba a sequência de fases no processo de solucionar um problema, na prática é improvável que os atores se prendam a essa sequência, haja vista, que programas políticos mais complexos exigem processos interativos e multiplicidade de atores.

Talvez, por isso, poucos são os estudos que remetem à avaliação, aos seus resultados, às implicações práticas nas vidas dos sujeitos, como por exemplo: Souza (2016) e Silva (2016a), ou que adotem critérios consagrados sobre a eficiência, a eficácia e a efetividade do programa em relação aos objetivos e as metas propostas como Souza (2016). O destaque nesse sentido é para avaliação realizada por Valério (2016), pois traz o conceito de eficiência e efetividade como central na avaliação, como anteriormente mencionado.

Entretanto, é esse o modelo que é referência para a maioria das abordagens da análise das políticas públicas, pois é considerado um modelo heurístico, e como tal deve ser usado para fins analíticos de modo a ser um facilitador da compreensão do processo político, bem como servir de quadro de referência para análise processual (ARAÚJO e RODRIGUES, 2017, p. 20).

Na visão de Costa (2015, p. 148-149) é impossível não reconhecer a importância do instrumento analítico, análise dos ciclos, mas ao mesmo tempo é complicado limitar-se só nesta concepção, haja vista, a dinamicidade dos processos e das etapas, que exigem concepções múltiplas que dêem conta das contrariedades da sociedade. Para ele, as políticas públicas estão num campo muito complexo e dinâmico de transformação.

Quando o foco é para a modalidade FIC (Formação Inicial e Continuada) há uma maior restrição de pesquisas realizadas. Apenas 06 pesquisadores dedicaram-se a analisar essa modalidade Martins (2016); Neto (2016); Domingues (2016); Silva (2016a); Santos (2014) e Silva (2014) essas pesquisas voltaram seus questionamentos para a concepção de formação humana e educacional dos cursos, concluindo em grande parte que a formação é fragmentada, e que reproduz a lógica de precarização social, com vistas a atender as necessidades das classes dominantes. Também não encontramos registro de pesquisa que olhasse para peculiaridade da intersetorialidade da política de educação para qualificação com a política de assistência social.

Araújo e Rodrigues (2017, p.1) entendem que o objetivo da análise é focar na lógica da ação pública, nos prosseguimentos e nas interrupções decorrentes das políticas públicas, de modo a compreender suas normas e as interações que ocorrem entre os diversos atores e as instituições no processo político. É na possibilidade da ampliação do controle social que a avaliação das políticas públicas é considerada fundamental na atualidade.

A fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública” (FREY, 2000, p. 229), pois é onde se enxergam os programas já implementados em relação aos seus impactos efetivos, apuram-se as deficiências no impacto e os efeitos indesejados para poder extrair consequências para ações e programas futuros. Cohen e Franco (2004, p. 73) ratificam que a avaliação produz um *feedback*, que possibilita escolher entre diferentes projetos de acordo com sua eficácia e eficiência, e, ao comparar os

resultados, permite retificar as ações e reorientá-las em direção às metas previstas.

De acordo com Torres (2016) e Martins (2016) o programa PRONATEC revela inúmeras contradições, que são detectadas na formulação da própria política.

No Brasil, a importância da avaliação das políticas públicas é reconhecida em documentos oficiais e científicos, mas esse reconhecimento formal ainda não se traduz, em algumas regiões do Brasil, em processos de avaliação sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública (HARTZ; POUVOURVILLE, 1998, p. 68).

É primordial na visão de Howlett et al. (2013) que a avaliação de políticas tenha impacto na efetuação da mudança política. Por sua vez, o papel dos diferentes atores é fundamental devido à diversidade de tipologia de avaliações que irão impactar de forma diversa os encaminhamentos e as ações políticas posteriores. Assim, a avaliação se torna um campo que impõe grandes desafios pelas dificuldades que surgem ao se observar o sucesso ou insucesso das iniciativas políticas, de modo que podem se tornar um “problema” para os atores governamentais e observadores políticos, porque os resultados podem causar constrangimentos públicos, pelas críticas que podem ser recebidas ou também em caso de sucesso servem para legitimar as próprias ações do governo.

Howlett et al. (2013), argumentam ainda, que são vários os aspectos que podem definir o insucesso de uma política, entre eles, a falta de critérios, a composição equivocada de objetivos e meios na formulação de consequências de lapsos na tomada de decisão, por armadilhas que se revelam na implementação. Enfim, neste sentido os [...] insucessos podem ocorrer em qualquer um dos estágios do ciclo político e podem ser provenientes de governos e *policymakers* que não avaliam efetivamente os processos políticos [...] (HOWLETT et al., 2013, p. 204).

Neste contexto Hofling, argumenta que:

Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu “sucesso” ou “fracasso” são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise (HÖFLING, 2001, p. 32).

Outro aspecto a considerar na avaliação de políticas públicas é o próprio papel do avaliador, Arretche (2001) entende que, as avaliações precisam ser

conduzidas por instituições independentes já que são de sua competência o exercício do controle sobre as intervenções públicas dos cidadãos sobre o governo ou do governo sobre si mesmo. O cerne da questão é a neutralidade da avaliação. Para a autora, é muito difícil que avaliações realizadas pelas próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política sejam isentas.

Para Figueiredo (1986) um dos grandes problemas da área de avaliação de políticas concentra-se justamente em sua análise, porque a grande parte dos analistas focam seus estudos em como as decisões são tomadas, nos fatores que influenciam e nas características desse processo. Para Lima Jr. et al. (1978) a visão deve ser ampliada para os âmbitos dos resultados, da eficácia, em vez de apenas se direcionar para os princípios, tendo como objetivo verificar em que medida as metas estão sendo executadas, a que custo, quais são os processos e seus impactos, sejam eles previsíveis ou não, desejados ou não, para que assim novos rumos possam ser pensados de forma mais eficazes.

As avaliações podem ser realizadas por diferentes modos de análise, sendo que na atualidade as mais frequentes são: Avaliação Política da Política; Avaliação de Processo e Avaliação de Impactos. Para Cohen e Franco (2004) as duas últimas estão ligadas aos tipos de problemas que almejam responder.

A avaliação política da política tem seu foco de análise no desenho de uma dada política de modo a contemplar a proposta da política e das instituições que dão suporte ao seu desenvolvimento. Pode-se dizer que esse tipo de avaliação discute os princípios e a viabilidade de uma política ou programa ainda não implementado, é uma avaliação *ex-ante* (antes) que consiste em análises de custo-benefício e taxas de retorno econômico dos investimentos previstos. De acordo com Cohen e Franco (2004, p.108) as avaliações *ex-antes* possibilitam racionalizar os parâmetros para uma decisão mais assertiva se o programa deve ou não ser implementado.

Na avaliação de processo o foco está direcionado para a implementação de uma política, as metas e os resultados obtidos subsidiam essa análise. Esse modelo tem por objetivo examinar a eficácia de um programa (SILVA, 2001, p. 82). Ocorre durante o processo de implementação, é realizada de forma periódica, contempla a organização e todas as suas formas de operar de modo que possa corrigir os fatores que levam à ineficácia (COHEN & FRANCO, 2004, p.109). Para Howlett et al. (2013, p. 208) um dos propósitos das avaliações de processo é verificar se as tarefas são avaliadas em termos de eficiência, eficácia e/ou *accountability*.

A avaliação de impacto, de maior interesse para este estudo, analisa as transformações a partir da implementação de uma política, para averiguar em que medida a política atingiu seus objetivos e quais resultados alcançaram. Segundo Silva (2001) para determinar um impacto é indispensável que na avaliação sejam considerados o antes e o depois da implementação, de modo a verificar que o resultado obtido nessa realidade específica, é impacto da política executada. Ela pode ser realizada tanto durante como depois (avaliação *ex-post*) da implementação de uma política ou programa. Silva e Barros (2015) corroboram com a ideia de que o grande desafio desta modalidade de avaliação é constatar que um determinado efeito na realidade social é resultado, de alguma forma, da execução de um programa determinado.

Sobre esse aspecto, é importante refletir que:

Qualquer avaliação de impacto apenas identifica a mudança e sua dimensão ocorrida numa situação conhecida previamente, mas não pode afirmar, categoricamente, que a mudança resultou, diretamente, desta ou daquela variável, entre elas, do próprio programa social (SILVA, 2001, p. 86).

Por sua vez Howlett et al. (2013, p. 207) classificam cinco tipos de avaliações administrativas que trazem diferentes tipos de monitoramento e avaliação por parte dos gestores: 1) avaliações de esforços que buscam medir a quantidade de insumos do programa para detectar os custos que eles envolvem, dados estes que podem ser usados para outras avaliações de eficiência ou qualidade de entrega do serviço; 2) as avaliações de desempenho analisam os produtos do programa e não os insumos. Têm como foco o que a política pública está produzindo; 3) avaliações de processo concentram seu olhar nos métodos organizacionais, de forma a analisar as normas e procedimentos operacionais que são usados para executar programas, com vistas a simplificar os processos para torná-los mais eficientes; 4) as avaliações de eficiência buscam avaliar os custos de um programa, analisando a forma mais eficiente de se conseguir a mesma qualidade e quantidade dos produtos ofertados; 5) as avaliações de eficácia visam comparar o desempenho de um determinado programa às metas propostas para saber se o programa está atingindo seus propósitos. Diante dessa classificação o trabalho aqui desenvolvido se encaixa na avaliação de desempenho ao se debruçar sobre os resultados obtidos pelo programa na visão de usuários dele.

Para o autor a maioria dessas avaliações representam formas limitadas de aprendizagem, em que as críticas se restringem quase sempre a sugestões para alterar partes de um processo, o que não resulta em novas formas de pensar sobre um problema ou de abordar um programa, limitando-se aos aspectos sobre a eficiência dos atuais esforços para enfrentar um problema. Percebe-se que, existem muitas recompensas para que as avaliações tenham resultados de sucesso de um determinado programa, ou que diminuam os fatores que desencadearam o fracasso, como por exemplo, o interesse das burocracias em aumentar suas margens de poder e de gasto. Por isso, é mais difícil que tais avaliações tenham em geral valor avaliativo, ainda que possam ser bons instrumentos de pesquisa para estudos de avaliação, mais particularmente avaliações de eficácia (ARRETCHE, 2001, p.37-38).

Outro aspecto da avaliação que é importante salientar é sobre o monitoramento, que é indispensável dentro deste processo de avaliação de políticas públicas, pois se obtêm informações de forma sistematizada sobre as intervenções realizadas, a partir dos resultados é possível avaliar os mais diversos aspectos e fazer as correções necessárias.

A elaboração de indicadores é um dos fatores constitutivos do monitoramento, o que possibilita analisar o progresso da política. A avaliação necessita das informações provenientes do monitoramento para verificar a eficiência, eficácia e efetividade dos programas, portanto avaliação e monitoramento são processos analíticos que se articulam e complementam-se (RAMOS e SCHABBACH, 2012, p. 1280).

Entretanto, constata-se que é impossível adotar o melhor modelo de avaliação, haja vista as limitações que apresentam sejam em relação ao tempo ou aos recursos, não existe um modelo todo coeso, embora alguns formatos avaliativos sejam mais confiáveis na produção de resultados de políticas públicas do que outros. Desta forma Arretche, pondera:

É impossível falar 'das avaliações' em geral, como se elas fossem um conjunto homogêneo. Há boas e más avaliações, assim como há avaliações objetivas e avaliações inteiramente tendenciosas. (...) em tese, uma avaliação é considerada boa quando é útil (isto é, refere-se a uma política de relevância), é oportuna (isto é, é realizada em tempo hábil); é ética (isto é, foi realizada com critérios e medidas justos e apropriados) e é precisa (isto é, empregou procedimentos adequados) (ARRETCHE, 2004, p. 2).

Nesse sentido, Costa (2015, p. 159) assinala que o grande desafio no Brasil na construção de políticas públicas é de fato constituir modelos que legitimem o protagonismo dos atores, principalmente os emergentes na sociedade civil e no mercado. A sociedade reivindica uma participação mais efetiva, exigindo do Estado não mais apenas a implementação, a realização de políticas, mas sim, espaços de participação em todas as etapas de uma política e também na constituição de identidade associadas a esses processos. Para o autor, sem legitimidade das políticas, a chance do sucesso é quase nula. Considera que as políticas podem ser trabalhadas em duas perspectivas, aquela que reage, produz e constrói e aquela que também pode ser construída, implementada ou concebida. É a partir dessa interação que os desafios vão se apresentar no campo da política pública.

Silva e Barros (2015) compreendem que a avaliação das políticas públicas ocorre no momento em que se utilizam instrumentos para averiguar, a partir dos critérios de efetividade, eficácia e eficiência, as repercussões e/ou transformações que ocorrem na política ou programa em uma determinada realidade. Pois é somente através da avaliação que se podem inferir acertos ou erros e desta forma, impulsionar o desenvolvimento das políticas sociais.

Nesse sentido, os trabalhos acima relacionados atestam que esta pesquisa é relevante por ampliar os estudos com egressos, buscando avaliar as repercussões desta política pública na percepção desses/as beneficiários/as, bem como compreender se ela é vista como um elemento de transformação na vida desses sujeitos, de modo a possibilitar uma transformação social. No entanto, é necessário olhar para o cotidiano e para as experiências de vida desses sujeitos, observando suas realidades de modo a compreender se houve ou não transformações que afetaram o dia a dia das pessoas que acessaram o PRONATEC, como por exemplo, se conseguiram incluir-se no mercado de trabalho a partir da qualificação e se o processo de participação do programa desencadeou nesse sujeito a perspectiva de vislumbrar nossos horizontes, como por exemplo, a retomada dos seus estudos ou a continuidade por mais formação e qualificação profissional.

Deve-se ter sempre presente que os processos de transformação social dizem respeito a todos os aspectos da existência social, por isso exige uma visão holística¹⁵, ou seja, para compreender determinada realidade é indispensável

¹⁵Holística vem do grego holos, que significa “todo”, “inteiro”. Holística é, portanto, um adjetivo que se refere ao conjunto, ao “todo”, em suas relações com suas “partes”, à inteireza do mundo e dos seres.

entender a sua integração em processos mais amplos (CASTLES, 2002).

1.5.1 Eficiência, Eficácia e Efetividade como ferramentas de avaliação da Política Pública

De modo geral os critérios mais utilizados na avaliação de políticas públicas são: eficiência, eficácia e efetividade. Os conceitos dos 3 Es são os mais tradicionais, usados e fundamentais no processo avaliativo ao aludirem sobre Eficiência, Eficácia e Efetividade na administração pública, segundo autores como Carvalho (2001) e Harmon e Mayer (1999). Sua relevância também é destacada através do autor Souza (2008), para quem a efetividade é percebida mediante a avaliação das transformações ocorridas a partir da ação; a eficácia resulta da relação entre metas alcançadas versus metas pretendidas e a eficiência significa fazer mais com menos recursos.

Corroborando com os autores, Chiavenato (1994) afirma que toda instituição deve ser analisada com a finalidade de verificar a eficácia e a eficiência, de forma concomitante: eficácia é uma medida normativa do alcance dos resultados, enquanto eficiência é uma medida normativa da utilização dos recursos nesse processo.

A eficiência não tem foco nos fins, mas apenas com os meios, é voltada para os aspectos internos da organização. Portanto, quem se preocupa com os fins, em atingir os objetivos é a eficácia, que se volta para o alcance dos objetivos, com foco nos aspectos externos da organização (CASTRO, 2006).

Chiavenato afirma que,

À medida que o administrador se preocupa em fazer corretamente as coisas, ele está se voltando para a eficiência (melhor utilização dos recursos disponíveis). Porém, quando ele utiliza estes instrumentos fornecidos por aqueles que executam para avaliar o alcance dos resultados, isto é, para verificar se as coisas bem-feitas são as que realmente deveriam ser feitas, então ele está se voltando para a eficácia (alcance dos objetivos através dos recursos disponíveis) (CHIAVENATO, 1994, p. 70).

Nesse sentido pode-se dizer que muitas vezes não se consegue ser eficiente e eficaz concomitantemente. Uma instituição por sua vez, pode ser eficiente e não

ser eficaz e vice-versa. Segundo Chiavenato (1994) o ideal é ser igualmente eficiente e eficaz.

Para Belloni, Magalhães e Sousa (2001 p. 62): “A eficiência pressupõe o grau de aproximação e a relação entre o esperado e o executado, combinando elementos e ferramentas necessárias à consecução dos resultados almejados”. É um conceito de destaque no processo de avaliação de políticas públicas, permitindo entender de que forma ocorre o aperfeiçoamento dos recursos públicos, através da comparação entre metas executadas, recursos empreendidos e tempo de execução.

A avaliação da eficácia por sua vez parte do pressuposto de fazer as coisas certas ou de atingir resultados, sendo necessário definir objetivos e as melhores maneiras de chegar aos resultados. A avaliação de eficácia é muito usada nas avaliações de políticas públicas [...] nesse tipo de avaliação, a maior dificuldade consiste na obtenção e confiabilidade das informações obtidas (ARRETCHE, 2001, p. 34).

A eficácia refere-se ao “[...] grau em que se atingem os objetivos e metas do programa da população beneficiária, em um específico período de tempo, independentemente dos custos implicados” (COHEN; FRANCO, 2004, p. 12). Desta forma, a eficácia de uma política pública está relacionada as repercussões que o programa produz sobre a sua população beneficiária e sobre o conjunto da sociedade e do meio ambiente.

Outro conceito que obteve destaque na literatura especializada sobre avaliação de políticas públicas é a efetividade, que trata da relação entre os resultados e o objetivo. “É a medida do impacto ou do grau de alcance dos objetivos” (COHEN e FRANCO, 2004, p. 107). A efetividade verifica quais são os resultados de uma ação e seus benefícios à população. Ou seja, ela é mais abrangente que a eficácia, na medida em que esta indica se o objetivo foi atingido, enquanto a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada (CASTRO, 2006, p. 05).

Na visão de Fagundes e Moura, a avaliação de efetividade,

A avaliação da efetividade diz respeito, propriamente ao estudo do impacto do planejado sobre a situação, à adequação dos objetivos definidos para o atendimento da problemática, objeto da intervenção, ou melhor, ao estudo dos efeitos da ação sobre a questão, objeto do programa ou política (FAGUNDES e MOURA, 2009, p. 100).

Para Baptista (2000) a avaliação da efetividade indaga a proposta, os objetivos e a ação desenvolvida, ou seja, questiona a capacidade de dar respostas a partir da ação planejada. Para avaliar a efetividade é necessário apoiar-se em dados coletados da própria organização e também em outras fontes, como pesquisas, censos, registros que possibilitarão trazer informações para a análise do antes e do depois da intervenção.

O critério da efetividade das políticas tem sido usado muito frequentemente na análise de políticas públicas por esse critério estar vinculado aos temas de equidade social, reforçando a probabilidade de que as políticas implementadas, diminuam os alarmantes indicadores de pobreza e desigualdade existente na população. Essa correlação entre políticas e seus irrelevantes resultados estão presentes na análise das políticas públicas (ARRETCHE, 2001).

É na avaliação de efetividade que a distinção entre avaliação e análise fica mais nítida e relevante, porque há uma necessidade de determinar que os resultados encontrados na realidade social estejam relacionados com o programa (FAGUNDES e MOURA, 2009, p. 101).

Nesse sentido, é salutar atentar para os contextos locais, compreendendo que são decisivos para que determinada ação pública obtenha êxito ou fracasso em sua implementação. Cabe ao pesquisador uma aguçada sensibilidade para captar as expressões dos sujeitos envolvidos, a partir dos diferentes grupos de interesse, quanto uma ampla compreensão dos processos históricos e sociais vivenciados pela população em que ocorre a ação pública (SILVA; BARROS, 2015).

Silva e Barros (2015) orientam que:

a avaliação pautada nos critérios de eficácia, eficiência e efetividade de programas leva em conta, de forma predominante, apenas os objetivos e a metodologia de implementação definidos na formulação desses programas. Essa constitui mesmo uma questão essencial na percepção corrente de avaliação, uma vez que não seria adequado - por assim dizer — se o avaliador considerasse como parâmetro elementos distintos daqueles estabelecidos pelos formuladores. Caso isso ocorresse, a avaliação tenderia a ser sempre negativa (SILVA; BARROS, 2015, p.7).

Arretche (2001) complementa afirmando que é muito simplista pensar a avaliação só sob o prisma dos objetivos e estratégias definidos no modelo original do programa e/ou política. Compreende que esse tipo de concepção levaria o [...] avaliador a concluir pelo fracasso do programa sob análise, é prudente, sábio e necessário, então, admitir que a implementação modifica as políticas públicas

(ARRECTHE, 2001, p. 46). Para a autora essas situações complexas ocorrem devido a uma diversidade de interesses envolvidos, uma vez que o ambiente onde se desenvolve as ações públicas é instável, podem sofrer influências e é alheia a vontade dos implementadores.

Deste modo, ratifica-se o caráter democrático das avaliações, principalmente em relação à efetividade das políticas públicas, visto que é a sociedade, que custeia as ações públicas e dessa forma, precisa fiscalizar o destino dos recursos que lhe são tomados. Esse sentido democrático fortalece-se à medida que os movimentos sociais fazem suas demandas, participam da definição de rumos das políticas e exercem o controle social das ações públicas (SILVA; BARROS, 2015, p.12).

1.6 Considerações Finais

A avaliação de políticas públicas, de um modo geral, efetiva-se no momento em que se aplicam técnicas e métodos conduzidos dentro do rigor teórico e metodológico, constituindo-se em uma ferramenta poderosa para o aperfeiçoamento das ações, nas organizações públicas, em qualquer esfera governamental.

Por sua vez a avaliação incorpora-se ao ciclo político-administrativo como atividade permanente que acompanha todas as fases da política pública, desde o reconhecimento de um problema da política até a análise dos efeitos na sociedade, a partir da intervenção pública. Constitui-se em um instrumento de gestão, que interfere diretamente nas decisões sobre uma política pública, possibilitando inferir sobre continuidades, aperfeiçoamentos, impactos e resultados.

Diante das discussões levantadas constata-se que nas últimas décadas o campo das políticas públicas teve um crescimento significativo, cujo ressurgimento também é resultado das mudanças vivenciadas pela sociedade, sejam elas históricas, políticas ou econômicas que desafiaram a esfera institucional, exigindo dos governos novas formas de compreender, formular e analisar as próprias políticas. Em decorrência dessas mudanças a avaliação passa a ser um instrumento capaz de impulsionar o desenvolvimento das políticas sociais, não se restringindo apenas a um processo técnico, para, além disso, concebe nesse processo as diversas variáveis que permeiam uma política. É possível compreender a política pública para além da relação custo-benefício, e que para desenvolvê-la é necessária uma perspectiva mais ampliada, que inclua múltiplos atores, nos mais diversos

níveis de decisão e de suas facetas que deve ser construída na relação mútua entre estado e sociedade.

A correção de rumos que deve ocorrer no processo de uma implementação de políticas sociais, depende fundamentalmente do processo de avaliação de uma política. A avaliação deve se constituir em uma atividade e um mecanismo de controle, avaliação e de monitoramento (CUNHA, 2006, p.14). Em suma, no presente capítulo apresentou-se a discussão teórica da avaliação da política pública, do PRONATEC, da revisão da literatura pertinente sobre a concepção de política pública e um breve histórico da qualificação profissional no Brasil. Também traz o resgate da produção acadêmica analisando as produções mais relevantes sobre a temática. Discutiu-se também a importância da avaliação no desenvolvimento de uma política pública, bem como se delinear-se alguns aspectos analíticos que possam contribuir no debate dessa importante etapa das políticas públicas.

CAPÍTULO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

2.1 Introdução

O capítulo tem como objetivo apresentar a metodologia e as técnicas empregadas no exame da política pública PRONATEC. A pesquisa adotou metodologia mista, combinando procedimentos qualitativos e quantitativos, para atingir seus propósitos e captar a partir da percepção dos egressos que estudaram na modalidade FIC, em Bagé, os efeitos da política pública em suas vidas.

2.2 A Caminhada em Direção ao PRONATEC

O interesse por esse objeto de estudo se dá a partir da experiência profissional como gestora municipal da Política Pública de Trabalho e Assistência Social. Além disso, os trabalhos realizados anteriormente na garantia de direitos das pessoas com deficiência no ensino regular, na implementação e implantação de uma política pública de educação inclusiva na educação infantil e no ensino fundamental na rede municipal de ensino de Bagé-RS, despertaram meu interesse como pesquisadora na área de políticas públicas, desafiando-me a estudar, de forma sistematizada, os efeitos dessas políticas públicas na vida das pessoas em vulnerabilidade social.

A escolha pelo tema foi fruto da proximidade diária na gestão dessa política pública de geração de trabalho e renda, a partir da qualificação profissional em interface com o público-alvo da política de assistência social que dialoga permanentemente com a garantia de direitos e com o acesso ao mundo do trabalho. Também ocorreu pelo constante desejo de avaliar as repercussões desse trabalho na vida das pessoas que acessaram a qualificação profissional. Trata-se de um objeto que tem como elemento investigativo um processo que está em construção e que, imbuído de dinamismo tal como a realidade social, é rico em significados e contradições.

A partir de um levantamento sistemático das produções acerca do tema, apresentado no primeiro e segundo capítulo, foi possível identificar o montante de trabalhos que envolvem o PRONATEC com temas voltados para as áreas de formulação, de implementação, de gestão, de orçamento e para a modalidade do

ensino técnico dessa política pública. Entretanto, constatou-se a partir da leitura desses trabalhos que havia poucos que direcionaram suas investigações para modalidade FIC e para avaliar a percepção dos egressos sobre as repercussões do programa em suas vidas. Considerando que a pesquisa foi realizada no município de Bagé, que está localizado na Região Sul do Brasil, no Estado do Rio Grande do Sul, na fronteira com a República Oriental do Uruguai e que o município se constituiu em um polo regional que oferta serviços para seis cidades do entorno, é que se compreendeu que esse programa em uma cidade do interior traria singularidade para seu desenvolvimento.

O recorte temporal utilizado na análise é do ano de 2012 a 2016. A justificativa do ano inicial reside no fato de que, embora a adesão tenha sido feita no segundo semestre de 2011, foi no ano de 2012 que o município efetivamente ofertou as primeiras qualificações do PRONATEC. E o ano final foi escolhido especificamente porque em 2016 as vagas ofertadas não se mantiveram na média dos anos anteriores, ocorrendo um corte¹⁶ drástico em mais de cinquenta por cento das vagas.

2.3 Procedimentos Metodológicos

Para Minayo (1994), os procedimentos metodológicos podem ser compreendidos como o conjunto de técnicas e instrumentos que permitem conhecer e investigar a realidade concreta e o objeto de estudo proposto, a partir da articulação entre conteúdo, pensamento e existência. A pesquisa adotou metodologia mista, combinando procedimentos qualitativos e quantitativos, para atingir seus propósitos e analisar a partir da percepção dos egressos que estudaram na modalidade FIC, em Bagé, os efeitos da política pública em suas vidas, e como técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, a análise documental e a aplicação de entrevistas semiestruturadas junto a egressos dos cursos do PRONATEC.

No decorrer do percurso que constituiu a avaliação de políticas públicas e programas sociais, a absorção das abordagens qualitativas ampliou o espaço e o debate multidisciplinar das análises, trazendo a ideia de pluralidade, de modo a fazer o contraponto com a abordagem quantitativa que predominou inicialmente no campo

¹⁶ Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2016/06/corte-de-recursos-do-pronatec-reduz-vagas-menos-da-metade.html>

da avaliação. Para Gomes (2001) isso ocorreu inicialmente no campo da avaliação pelo predomínio do modelo funcionalista clássico que se voltava somente para os aspectos técnicos metodológicos para verificar as ações previstas e os resultados obtidos, sem considerar os fatores políticos que perpassam o processo das políticas sociais.

A pesquisa qualitativa se caracteriza por responder questões muito específicas, que trabalha com universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes e tudo que está relacionado [...] a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis (MINAYO, 1994, p.21-22). Direcionar o olhar para a percepção dos sujeitos sobre a sua própria condição no mundo a partir do acesso a uma política pública requer um foco para a individualidade, para a peculiaridade e para os diferentes estilos e formas de vida. Essa pluralização das esferas da vida exige uma nova sensibilidade para o estudo empíricos dessas questões que podem passar despercebidas pelas abordagens quantitativas (FLICK, 2009). Na metodologia quantitativa as questões de pesquisa são direcionadas a explicar as relações entre variáveis, ou seja, números e indicadores podem ser analisados com auxílio da estatística e revelar informações úteis, rápidas a respeito de um grande número de observadores (CRESWEEL, 2013). Entretanto, ambas as técnicas têm potencialidades e limitações.

A metodologia mista adotada nessa dissertação busca a partir dessa interação metodológica obter as melhores possibilidades analíticas. De acordo com Cresweel (2013) a abordagem mista é quando dados quantitativos e qualitativos são coletados e analisados para estudar um fenômeno em um único trabalho, visa, portanto à convergência entre o qualitativo e o quantitativo com o intuito de ter uma resposta mais ampliada ao problema ou fenômeno em estudo. O uso da pesquisa de métodos mistos é indicado em quatro situações: quando os conceitos são novos e há escassa literatura disponível sobre os mesmos; quando os resultados de uma abordagem podem ser melhor interpretados com uma segunda fonte de dados; essa pesquisa se insere nessa situação, quando, por si só, nem a abordagem qualitativa, nem a abordagem quantitativa é suficiente para a compreensão do problema a ser estudado e quando os resultados quantitativos são de difícil interpretação e dados qualitativos podem ajudar a compreendê-los (CRESWEEL, 2013). O método misto nessa pesquisa, contribuirá para uma melhor compreensão do objeto investigado,

haja vista que, há uma escassez de estudos voltados para os egressos do Pronatec/BSM e também o perfil elencado no trabalho servirá para complementar a análise da percepção dos beneficiários a partir do estudo qualitativo.

A integração de métodos qualitativos e quantitativos trouxe como principal benefício à pesquisadora uma visão ampliada e uma melhor compreensão da percepção dos egressos sobre os efeitos da política pública PRONATEC na vida deles.

2.4 Uma Revisão Sistemática da Literatura

O primeiro passo da pesquisa foi a realização de um levantamento sistemático da literatura, compreendido como um tipo de investigação focada em questão bem definida, que visa identificar, selecionar, avaliar e sintetizar as evidências relevantes disponíveis. As revisões sistemáticas devem ser abrangentes e não tendenciosas na sua preparação, quando são de boa qualidade, são consideradas o melhor nível de evidência para tomadas de decisão (GALVÃO; PEREIRA, 2014).

Os locais de pesquisa adotados levaram em consideração o reconhecimento e a importância acadêmica das publicações. Dessa forma, foi selecionado o site da Scielo Brasil (que tem em torno de 367 periódicos, 378.997 documentos publicados e 9.263. 676 referências bibliográficas citadas nos documentos publicados) no período pesquisado em março/2018. Nele foram encontrados 07 trabalhos, sendo a maioria deles voltados para a temática do ensino profissionalizante técnico que é um dos eixos do programa PRONATEC.

Diante do número reduzido de trabalhos encontrados no Scielo foi acrescida a pesquisa no Portal de Periódicos da CAPES. Ambos os portais foram pesquisados a partir dos termos: PRONATEC e o público da Assistência Social, no período de outubro/2017. No portal da CAPES 157 trabalhos que versavam sobre o tema foram localizados. Destes, foram selecionados após a leitura dos resumos 21, que dialogam com o tema pesquisado na área de políticas públicas.

2.5 Obtenção e Tratamento dos Dados de Egressos

Enquanto um estudo de caso, a investigação ocorreu em duas etapas. Para

Godoy (2006) o que torna diferente o estudo de caso de outras metodologias não são as formas de pesquisa utilizadas, mas os tipos de questão que ele responde cujo foco de interesse está no individual, na especificidade.

A coleta de dados ocorreu pela descrição de dados primários, que foram obtidos junto aos órgãos gestores, Secretaria de Assistência Social, agência do SINE e órgãos ofertantes (SENAC, SENAI, SENAT e IFSUL), possibilitando a sistematização do perfil sociodemográfico; a segunda etapa da coleta consistiu na realização de entrevistas semiestruturadas com os/as egressos/as. Que foram realizadas nos meses de dezembro a fevereiro no ano de 2018-19, pela pesquisadora e gravadas com autorização dos/as entrevistados/as.

Essas instituições no período de julho a dezembro/2018, disponibilizaram documentos, relatórios e lista com informações dos egressos, que exigiram da pesquisadora a organização e sistematização dos dados brutos. Ainda foram analisados documentos oficiais do governo federal, disponibilizados online sobre o PRONATEC, tais como: informações do Censo SUAS; Portarias, leis, decretos, relatórios e avaliações do órgão federal responsável pela política de assistência social – Ministério do Desenvolvimento Social; informações disponíveis no sítio eletrônico da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS); Guias de cursos e cartilhas referentes ao programa. Também foram utilizados dados¹⁷ do Ministério da Educação (MEC)/ SETEC que foram disponibilizados para a pesquisa através do Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no período de novembro a dezembro de 2018.

A coleta desses dados foi pautada pelos princípios básicos apontados por Richardson (2010): a) exaustividade ou levantamento de todo material passível de utilização; b) representatividade, que pode ser definida como a importância de um documento, em comparação aos demais; c) homogeneidade, pois a seleção deve obedecer a critérios claros e específicos; d) e adequação, que significa que os documentos selecionados devem proporcionar informações adequadas com o objetivo e cumprimento da pesquisa.

A organização e sistematização dos dados permitiram elencar o número de formandos por ano e por unidade ofertantes e traçar um perfil sociodemográfico dos/as beneficiários do Programa de política pública PRONATEC em Bagé, o que

¹⁷Dados disponibilizados via consulta online no Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)/ SETEC.

será apresentado no capítulo 03 com informações como ano de realização do curso, redes ofertantes, sexo do participante, idade, grau de escolaridade e raça, permitindo assim a realização de uma análise comparativa dos dados (que foram tratados por frequência), deste município ao longo de 05 anos (2012; 2013; 2014; 2015 e 2016) sobre o perfil de quem acessou o PRONATEC.

2.6 Seleção e Realização das Entrevistas com os Egressos

A segunda etapa foi a realização de entrevistas semiestruturadas com os/as egressos/as. A entrevista é definida como um processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o/a entrevistado/a, que tem a oportunidade de observar a situação como um todo (DA VIÁ; DENCKER, 2012, p.159). Na entrevista semiestruturada, o pesquisador sistematiza um conjunto de perguntas por meio de um roteiro sobre o tema a ser estudado, estimulando que o entrevistado fale livremente sobre os elementos que vão surgindo como desdobramentos do tema principal. O entrevistado responde às perguntas dentro de sua concepção, mas não se trata de deixá-lo falar livremente (FLICK, 2009). A escolha dos sujeitos da pesquisa se deu pelo critério de ter concluído cursos do PRONATEC/BSM pela modalidade FIC, essa linha de atuação do programa é voltada ao público do programa Bolsa Família e aos inscritos no Cadastro Único de Programas Sociais (CADÚNICO), nas unidades ofertantes nos anos de 2012; 2013; 2014; 2015 e 2016.

A amostra dessas entrevistas foi estabelecida pela combinação de critérios, pois ao se debruçar sobre um grupo social antecipadamente definido, egressos/as do PRONATEC, estabelecem-se dimensões para amostra com base nos critérios sócio demográficos de perfil respeitando as diferenciações de sexo, idade, grau de escolaridade, raça e etc. e a disponibilidade para participação dentre os/as entrevistados; por outro lado, há a adoção de uma estratégia gradual de amostra que toma por base a teoria do ciclo de políticas públicas para concentrar-se em indivíduos que permitam *insights* sobre avaliação da política pública. Assim, as 31 entrevistas realizadas foram estabelecidas gradualmente através do critério de “saturação teórica”, que se constitui como uma decisão de interromper a amostragem de diferentes grupos pertinentes a uma categoria, ou seja, o ponto da

coleta de dados em que nenhuma informação nova emerge de uma nova entrevista (FLICK, 2009, p. 121).

A escolha dos entrevistados ocorreu por conveniência a partir das listagens disponibilizadas pelas unidades ofertantes e pela secretaria de assistência social. O primeiro contato com eles ocorreu por telefone na maioria das vezes e por e-mail com alguns que disponibilizaram seu endereço eletrônico aos ofertantes. Nessa primeira fala foi explicado aos egressos qual era o objetivo da pesquisa e também já era feita a solicitação de um encontro com o/a beneficiário/a, com dia e hora marcada para a realização da entrevista. Na grande parte das entrevistas o pesquisador foi em lócus na casa dos pesquisados e alguns preferiram serem entrevistados em locais públicos como lanchonetes e praças. As entrevistas foram presenciais e gravadas mediante autorização.

Foi organizado um (Quadro 1), com as dimensões a serem investigadas na entrevista com perguntas abertas, realizadas com um sujeito por vez, para que esse tivesse a possibilidade de discorrer sobre os temas em questão. Cada entrevista teve uma média de 30 minutos de duração. Foi explicado para cada entrevistado sobre o termo de consentimento livre e esclarecido (modelo no apêndice B), solicitando que lessem e que assinassem o mesmo, observando os critérios éticos de autorização e preservação de privacidade e resguardo de identidade dos/as participantes da pesquisa, assim como sua vontade em participar total ou parcialmente da mesma.

Essa fase de entrevistas foi complexa e se estendeu por três meses (dezembro de 2018 a fevereiro de 2019), uma vez que houve dificuldade em localizar os egressos principalmente do ano de 2012, pois, muitos dos telefones informados nas matrículas já não existiam mais, o que exigiu da pesquisadora um grande esforço para encontrar esses sujeitos. Para garantir o sigilo a todos os participantes, os egressos entrevistados (as) serão identificados no decorrer da análise com nomes fictícios.

Quadro 1 - Dimensões a serem trabalhadas na entrevista

DIMENSÕES	ASPECTOS FOCALIZADOS	QUESTÕES
Dados de Identificação do sujeito da Entrevista	Idade; Sexo; Escolaridade; Raça; Estado civil; Nº de filhos e Religião	Conta-me um pouco da tua história? Qual tua idade? Qual a tua formação? É casado (a)? Tem filhos (as)? Qual raça tu te consideras? Qual a tua religião?

Acesso às Políticas Públicas	Forma de conhecimento do Programa Processo de seleção para participar do programa	De que forma o Sr/a. teve contato com o PRONATEC, como ficou sabendo do Programa? Na época em que fez o curso você ou sua família eram beneficiários do Programa Bolsa-família ou cadastrado no Cadastro Único? Conta-me sobre o processo de seleção, as etapas que realizou para ingressar no curso.
Participação do Programa	Participação e Condições de acesso ao programa Motivos para acessar o programa	Qual o (s) curso (s) que fizeste? Em que ano? E por qual instituição? Recebeste a bolsa-formação durante o curso? Já tinha feito algum curso de qualificação antes do PRONATEC? Por que o Sr/a fez o curso? Qual sua maior motivação? Você teve dificuldades no decorrer do curso? Que tipo de apoio recebeu?
Efeitos do Programa	Percepção do sujeito em relação ao programa e sua vida	Quando entrou no programa, quais eram suas expectativas? Elas foram atendidas? Houve mudança na tua vida após fazer o curso? Que mudanças percebes que esta política trouxe para tua vida?
Efeitos do Programa	Percepção sobre as mudanças relacionadas a inserção do sujeito no mercado de trabalho a partir da qualificação	O curso que você fez no PRONATEC lhe favoreceu a conseguir um emprego? Considera-se mais qualificado e preparado para o mercado de trabalho após realizar o curso do PRONATEC? Sob que condições de trabalho se inseriram (carteira assinada, contrato temporário, trabalho informal)? Houve algum estímulo, encaminhamento ou ajuda da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, do SINE ou dos órgãos ofertantes (SENAC, SENAI, SENAT, IFSUL) para você encontrar emprego após a conclusão do curso?
Efeitos do Programa	Percepção sobre as mudanças relacionadas a continuidade dos estudos e de participação em outros cursos de qualificação	O curso de alguma forma lhe incentivou a prosseguir nos estudos? Você chegou a procurar outros cursos de qualificação após acessar o PRONATEC? Qual a contribuição do curso de uma maneira geral nas suas atividades sejam elas ligados a prática profissional ou estudantil?
Avaliação do programa	Percepções do programa	Quais suas percepções em relação ao programa? Quais as principais mudanças que percebeu na tua vida ou da tua família que após acessar as políticas de assistência como o PRONATEC ou o Cadastro Único?

Fonte: Elaborado pela autora (2019)

Os dados extraídos das entrevistas receberam o tratamento de análise de conteúdo, que tem como foco principal a mensagem da comunicação nas suas mais diversas formas (verbal, gestual, silenciosa, figurativa ou documental) e expressa sempre um sentido e um significado que deve ser analisado, sem perder de vista as características textuais, a concepção crítica e dinâmica da linguagem e as condições contextuais (FRANCO, 2005).

A análise de conteúdo, nesta pesquisa, baseou-se na unidade de registro, através da categoria por temas, visto que, ao interpretar respostas de determinados

grupos de pessoas, obtêm-se um grande número de respostas permeadas por diferentes significados, envolvendo para além dos elementos racionais, os componentes cognitivos, afetivos, valorativos e ideológicos que dão significado ao objeto (FRANCO, 2005, p. 39). A categoria temática se propõe a "descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado", utilizando-a de forma mais interpretativa, em lugar de realizar inferências estatísticas (MINAYO, 1988).

A análise categorial desses dados ocorreu em etapas, através do desmembramento do texto em unidades e em categorias para reagrupar a análise posteriormente. Com base em Bardin (1988) e Minayo (1988) as etapas podem ser descritas através de um roteiro apresentado no (Quadro 02).

Quadro 2 – Roteiro didático para análise de conteúdo

Etapas	Intenções	Ações
1ª etapa – Pré-análise	Retomada do objeto e objetivos da pesquisa; Escolha inicial dos documentos; Construção inicial de indicadores para análise: definição de unidades de registro; palavras-chave ou frases.	Leitura flutuante: primeiro contato com os textos captando; o conteúdo genericamente, sem maiores preocupações técnicas. Seguir normas de validade: 1- Exaustividade - dar conta do roteiro; pré-análise registro - palavras-chave ou frases; e 2- Representatividade - dar conta do universo pretendido; de unidade de contexto - delimitação 3- Homogeneidade - coerência interna de temas, técnicas do contexto (se necessário); e interlocutores; 4- Pertinência - adequação ao objeto e objetivos do estudo
2ª Exploração do material	Elaboração de indicadores-recortes de texto e categorização Preparação e exploração do material	Desmembramento do texto em unidades e categorias; Reagrupamento por categorias para análise posterior; Classificação (organização das mensagens a partir dos elementos repartidos).
3ª Tratamento dos dados e interpretação	Interpretação de dados brutos (falantes); Estabelecimento de quadros de resultados, destacando as informações fornecidas pelas análises.	Inferências com uma abordagem qualitativa; Trabalhando com significações no lugar de inferências estatísticas.

Fonte: Bardin (1988) e Minayo (1988).

Nesta dissertação a fase da pré-análise ocorreu por meio da transcrição das entrevistas, o que demandou inúmeras horas da pesquisadora. A partir das leituras flutuantes já foi possível elencar algumas palavras-chave e também através dos dados sociodemográficos dos participantes, contribuir para a construção do perfil

dos beneficiários que será apresentado no capítulo três. Na segunda etapa, a partir da exploração do material foi possível organizar as principais ideias e aprofundar as dimensões analisadas de forma a dialogar com as concepções trazidas no referencial teórico e na última etapa, que é o tratamento dos resultados e interpretação. Com esses resultados, foi possível produzir o capítulo quatro que organiza de forma sistematizada todos os dados, a partir das inferências e significações possibilitando uma avaliação dos efeitos do PRONATEC, a partir da percepção dos beneficiários no período de 2012 a 2016 no município de Bagé/RS.

CAPÍTULO 3 - PERFIL DOS EGRESSOS DO PRONATEC/BSM- FIC EM BAGÉ

3.1 Introdução

É de fundamental importância conhecer o perfil do público a quem se destina uma política pública. Tendo por base o referencial metodológico dos ciclos político-administrativo que trazem no seu modelo a constituição de complexas redes de diferentes atores que dão sustentação à política social, e considerando que esses atores, como afirma Howlett et al. (2013), podem ser tanto indivíduos ou instituições que desenvolvem funções na política e o que eles fazem depende absolutamente das estruturas políticas, econômicas e sociais que os envolvem. Compreendeu-se a importância de conhecer as pessoas que acessaram o programa para atingir o objetivo dessa dissertação que é analisar a partir da percepção dos beneficiários, que estudaram na modalidade FIC em Bagé-RS, os efeitos da política pública PRONATEC/BSM em suas vidas. Entende-se que é indispensável conhecer o perfil desses beneficiários por serem também protagonistas dessa política, de forma a incorporar mais elementos para análise a partir de informações que nos permitam entender o alcance, os efeitos e as consequências de uma política social elaborada e pensada para um determinado público-alvo. Olhar para os egressos e suas peculiaridades é um caminho que nos leva a compreender melhor como os programas e as políticas sociais se articulam com a sociedade.

Este capítulo traz a discussão de três objetivos específicos elencados na pesquisa: verificar o número e o percentual de pessoas que acessaram o programa, destacando os beneficiários do programa bolsa-família e os cadastrados no Cadúnico; auferir o percentual dos concluintes do programa e apresentar através de dados sociodemográficos o perfil das pessoas que acessaram a política pública PRONATEC/BSM-FIC, no município de Bagé, no período de 2012 a 2016. Desta forma, o capítulo se dividirá em seções que permitirão análises separadas dos dados para melhor compreensão da execução e avaliação do PRONATEC.

3.2 Revisão Bibliográfica: achados

A pesquisa bibliográfica de imediato permitiu exibir alguns resultados. Apesar de haver um conjunto de pesquisas realizadas na área de Políticas Públicas seus

temas e áreas de pesquisa são múltiplos e muitas tangenciam o tema sem haver um tratamento teórico da área. Dessa forma, um recorte coerente apontou para necessidade de restringir a pesquisa em torno do tema políticas públicas e PRONATEC. Assim, em todas as produções encontradas, constata-se uma escassez de trabalhos na área da Ciência Política. Dos 21 selecionados, encontramos apenas 01 dissertação no programa da Ciência Política da Universidade Federal de Pernambuco. Essa constatação valoriza o trabalho realizado enquanto contribuição para essa área de conhecimento específico. Apesar de políticas de inclusão produtiva, como o PRONATEC, serem programas nacionais, e da importância cultural e simbólica do trabalho para dignidade, a cidadania, o desenvolvimento e para promoção da democracia na sociedade brasileira, o tema demonstrou não chamar muita atenção de especialistas da área.

As listas dos trabalhos restantes apresentam 05 em programas de política social; 06 em programas da educação; 03 na área de serviço social; 01 em gestão pública; 01 em administração; 01 em tecnologia; 01 Reabilitação e inclusão e 01 em direito. Encontrar trabalhos em diversas áreas do conhecimento não chega a ser uma informação surpreendente, uma vez que, a característica da análise de políticas públicas é a interdisciplinaridade. Deste total somente 04 discutem efetivamente os resultados com egressos, o que nos possibilita a partir desse campo teórico analisar o programa PRONATEC sob outro prisma.

A contribuição metodológica apresentada pela literatura evidencia a partir dos 21 trabalhos selecionados, que 07 dos trabalhos se dedicaram a estudos de casos; 05 focaram sua análise na formulação da política; 04 se reportaram aos estudos nacionais; 03 voltaram sua atenção para a implementação da política e 02 mantiveram seu foco na avaliação da política pública.

Foi possível observar, ainda, que da maioria das investigações realizadas que dialogam com o tema do PRONATEC e o público da Assistência Social, 10 aconteceram na região SUL destaca-se os autores: Essinger (2017), Begnini (2016), Domingues (2016); Souza (2016); Silva (2016a); Silva (2016b); Silva (2014); Socal (2015); Leal (2014); Alam (2013) 05 no NORDESTE pelos pesquisadores Melo (2015); Neto (2016); Martins (2016a); Santiago (2015); Valério (2016); 04 no SUDESTE realizados por: Lira (2016); Costa (2015); Rocha (2015) e Santos (2014) e 02 no CENTRO-OESTE feitos por: Torres (2016) e Alves (2015) a grande parte delas (12) foram realizadas nas capitais.

Dessa forma, a revisão sistemática sobre o tema PRONATEC e PÚBLICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL permitiu descobrir que se trata de uma política pública que tem chamado pouca atenção dos investigadores no Brasil. Pois, se somado os resultados encontrados para essas palavras-chave no portal de teses da CAPES e no portal SCIELO obteve-se 164 registros no total. Destes, 143 trabalhos se encontravam na área de educação representando a maioria, e apenas um na área de Ciência Política. Chama atenção, ainda, a predominância de estudos qualitativos e a concentração de investigações nas capitais. Assim, este trabalho traz singularidade na combinação de uma investigação de avaliação da política pública na perspectiva de egressos do PRONATEC, em uma modalidade que é combinada com ações de assistência social, que se concentra em uma cidade do interior em região de fronteira do sul país, que adota metodologia mista e se adota a perspectiva da Ciência Política.

3.3 Unidades Ofertantes

Esta seção tem por objetivo apresentar as unidades ofertantes que colaboraram com o protagonismo do programa a partir da oferta de vagas em diferentes cursos no período de 2012 a 2016. É possível visualizar a pactuação de cada unidade e os cursos que foram disponibilizados no município.

De acordo com a cartilha do BSM (2013), o PRONATEC - Brasil Sem Miséria oferta gratuitamente cursos de qualificação profissional com duração mínima de 160 horas, aumentando as possibilidades de inserção de pessoas de baixa renda nas oportunidades de trabalho disponíveis. Os cursos são custeados pelo MEC e coordenados em parceria pelo MEC/MDS e ministrados nos municípios por instituições de reconhecida qualidade técnica, como as entidades do “Sistema S” (SENAI, SENAC, SENAT e SENAR), a rede federal de educação profissional, científica e tecnológica (IFS) e as redes estaduais de educação profissional e tecnológica. Essas instituições protagonizaram o papel de ofertantes¹⁸ no programa.

No município de Bagé as unidades ofertantes que realizaram os cursos do PRONATEC são as que compõem o sistema S, (01) unidade do SENAC, (01) unidade do SENAI, o SENAT não tem unidade instalada, apenas uma representação

¹⁸ A portaria 185 de março de 2012 do MEC define como ofertantes as instituições de educação profissional e tecnológica que oferecem os cursos.

por meio de coordenadores que organizam no município os cursos realizados por essa instituição, e (01) unidade do IFSUL.

O Serviço Nacional de Aprendizagem e os Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica foram definidos e conveniados pelo governo federal, que através de seus representantes locais participaram de diversas reuniões de pactuação das vagas e dos cursos a serem ofertados, junto ao órgão gestor da política de Assistência Social. A orientação do programa para sua implementação no município era de que o demandante¹⁹ deveria dialogar com os demais atores municipais para as definições dos cursos. A mesa de negociação colabora na construção do mapa de oportunidades do município, balizando a oferta de qualificação profissional de acordo com a dinâmica econômica da cidade. Isso se constitui em inovação que não existia antes.

Os cursos foram organizados pelo MEC com base no guia do PRONATEC para cursos FIC, o qual traz as opções de cursos e os eixos tecnológicos, sendo editado por três vezes para atualizar as demandas vindas dos municípios de outras opções de qualificação. Todo o monitoramento do programa é feito por meio do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). O SISTEC é um sistema do Governo Federal que tem como função registrar e controlar os dados da educação profissional e tecnológica no Brasil onde demandantes e ofertantes podem assim, realizar seus registros (MEC, 2012).

No município foram ofertados 50 cursos diferentes (Quadro 3) entre as unidades ofertantes: 22 pelo SENAC, 13 pelo SENAI, 07 pelo IFSUL e 08 pelo SENAT.

Quadro 3 - Cursos ofertados pelo PRONATEC/BSM em Bagé

Cursos	SENAC	SENAI	SENAT	IFSUL
	Promotor de Vendas	Encanador Instalador Predial	Cobrador de ônibus coletivo urbano	Forragicultor
	Operador de Computadores	Aplicador de Revestimento Cerâmico	Frentista	Monitor do uso e Conservação dos recursos hídricos
	Camareira em meios de hospedagem	Soldador no Processo de Eletrodo Revestido	Operador de empilhadeira	Programador Web

¹⁹ A portaria 185 de março de 2012 do MEC define como demandantes órgãos de administração pública federal direta e indireta e entes federados habilitados pelo Ministério da Educação.

Cursos	SENAC	SENAI	SENAT	IFSUL
	Recepcionista	Pintor de Imóveis	Motorista de transporte coletivo de produtos perigosos	Operador de Computadores
	Operador de Supermercados	Soldador Tig e Aço	Operador de retroescavadeira	Produtor de olerícolas
	Montagem e Manutenção de Computadores	Eletricista de Automóveis	Motorista de transporte coletivo de passageiros	Inglês básico
	Operador de Caixa	Eletricista Industrial	Operador de motoniveladora de patrôla	Horticultor orgânico
	Auxiliar Administrativo	Soldador MigMag	Motorista de transporte escolar	
	Representante Comercial	Armador de ferragem		
	Monitor de Recreação	Auxiliar de costura		
	Organizador de eventos	Mestre de obras		
	Vendedor	Pedreiro de alvenaria		
	Cuidador de idosos	Carpinteiro de obras		
	Cuidador infantil			
	Garçom			
	Cabeleireiro			
	Inglês básico			
	Inglês intermediário			
	Recepcionista de eventos			
	Confeiteiro			
	Padeiro			
	Auxiliar administrativo			

Fonte: Dados SMASI/Bagé, elaborado pela autora.

Conforme a Cartilha do Plano BSM (2013), ao definir os cursos oferecidos, devem ser levadas em conta as características da população inscrita no Cadastro Único, as oportunidades de emprego disponíveis e a vocação econômica do município, aumentando a empregabilidade dos formados no PRONATEC. A estrutura econômica²⁰ do município de Bagé, de acordo com o IBGE em 2010, demonstrava participação expressiva do setor de Serviços, o qual respondia por 70,5% do PIB municipal. A partir desse perfil econômico é possível constatar que os cursos ofertados dialogaram com as demandas do mercado, conforme prevê o programa.

²⁰Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>

É importante lembrar que os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) devem ser adaptados pelas unidades ofertantes, às pessoas com baixa escolaridade, estimulando o retorno à sala de aula e a continuidade dos estudos (BRASIL, 2013a). Nesse aspecto observou-se a partir dos relatórios disponibilizados que a unidade (SENAI) tendeu a uma postura conservadora e inflexível frente à adaptação de suas regras e métodos legitimados em suas práticas, o que ocasionou por parte dos usuários inúmeras queixas e em muitos casos, a evasão dos cursos. Os relatórios demonstraram insatisfação do gestor municipal com a resistência, principalmente do SENAI em adaptar sua estrutura (conteúdo, metodologia, procedimentos, horários, etc.). Essas ações podem se constituir em barreiras que reproduzem a lógica de exclusão das populações em situação de pobreza dos espaços educacionais, e são causas centrais de dificuldade de acesso e de evasão do programa e se configurou como uma realidade em muitos municípios (MDS, 2015). Outrossim, as unidades do SENAC e do IFSUL, na realidade de Bagé se mostraram-se mais flexíveis às mudanças e com maior capacidade de acolhimento e adaptação ao público do PRONATEC/BSM.

Segundo Essinger (2016) a lógica do *mix* público-privado é um dos aspectos mais recorrentes de críticas devido ao montante de recursos disponibilizados ao setor privado em detrimento dos sistemas públicos de ensino, podendo dessa forma a partir do viés privado da educação profissional, transformar o ensino que se constitui como direito em um mercado de consumo. Repetindo historicamente a dualidade que sempre se configurou no país, para a população mais pobre a capacitação aligeirada, acrítica e sem preparo para uma formação geral e emancipatória.

Entretanto para o MDS (2015), o PRONATEC ocupa um lugar importante nas políticas públicas sociais, à medida que convoca as instituições de educação profissional tecnológica para compreender e articular políticas de educação, trabalho e desenvolvimento social e econômico, reconhecendo as necessidades de cada contexto e as de cada indivíduo. Ampara-se nos seguintes princípios: o direito ao pleno desenvolvimento pessoal, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, assegurado na Constituição Federal do Brasil, de 1988; o compromisso com a elevação da escolaridade da população, uma condição imprescindível para os processos de qualificação profissional comprometidos com a formação integral do trabalhador e o estímulo à continuidade e à progressividade

dos estudos, na perspectiva de consolidar a autonomia e a emancipação do sujeito, como condição para superação das desigualdades sociais.

A modalidade FIC (bolsa-formação), que está inserida no PRONATEC/BSM tem como prerrogativa o atendimento aos beneficiários de programas de transferência de renda ou inscritos no Cadastro Único. Tem como objetivos: I- formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País; II - ampliar as oportunidades educacionais por meio da educação profissional e tecnológica com a oferta de cursos de formação profissional inicial e continuada; III - incentivar a elevação de escolaridade; e IV - integrar ações entre órgãos e entidades da administração pública federal e entes federados para a ampliação da educação profissional e tecnológica (MEC, 2013, p.7).

De acordo com Begnini (2016), essa modalidade segue um modelo de gestão flexível, descentralizado e colaborativo de prestação de contas dos resultados, uma vez que envolve o regime de parceria entre órgãos públicos (demandantes) e redes de ensino (ofertantes). Os parceiros demandantes e os parceiros ofertantes firmam com o MEC um termo de adesão comprometendo-se em ofertar os cursos de Formação Inicial e Continuada e prestar contas das ações e matrículas realizadas. A atuação dos municípios como principais atores na implementação de uma política pública possibilita a maior participação da sociedade nas decisões, buscando a efetiva garantia de atender aos objetivos traçados (BEGNINI, 2016).

Conforme o MDS (2015) no período de 03 anos o PRONATEC/BSM partiu de 161 municípios e alcançou 4.947 municípios com adesão ao programa, representando um percentual de 89% dos municípios brasileiros. De acordo com o MDS (2015), entre outubro de 2011 a junho de 2014, o programa foi eficiente²¹, pois teve uma cobertura territorial muito mais ampla que outras experiências de Programas de Qualificação e ainda ofereceu cursos com aderência às tendências do mercado formal municipal pelo país, ou seja, 65% dos municípios apresentam alta adesão entre cursos ofertados e oportunidades do mercado de trabalho local. A eficiência é um conceito importante na avaliação de políticas públicas, conforme já apresentado no capítulo 01, por que diz respeito aos recursos e às atividades de um programa. Para Belloni et al. (2001), a eficiência estabelece uma relação entre o

²¹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2010-pdf/22051-24092015-lancamento-estudos-pronatec-mds-pdf/file>

esperado e o executado, através da comparação entre metas executadas, recursos empreendidos e tempo de execução, combinando elementos e ferramentas necessárias à consecução dos resultados almejados.

3.4 Panorama Geral do PRONATEC em Bagé

A política pública de qualificação profissional implementada em nível municipal tem como finalidade principal a oferta de cursos para as pessoas que são público-alvo da política de assistência social, ou seja, que se encontra em vulnerabilidade ou dentro dos conceitos multidimensionais de pobreza, e sua identificação se dá basicamente através do trabalho da assistência municipal, que é responsável por acessar, identificar, cadastrar e verificar as condições socioeconômicas e culturais das pessoas que possam ser beneficiadas com políticas de assistência social.

Houve um grande investimento em qualificação profissional no município de Bagé, através do (PRONATEC/BSM) Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego na forma de Formação Inicial e Continuada/ Brasil Sem Miséria-FIC, no período de 2012 a 2016.

O Programa em questão se apresenta como uma estratégia política de combate à pobreza e inserção social em uma sociedade com alto grau de desigualdade. Enquanto política social representa uma ação do Estado no sentido de zelar pela manutenção e reprodução do sistema produtivo e na mediação de conflitos usando seu poder de articulação para tornar os conflitos governáveis e previsíveis. Tais ações vêm ao longo da história se mostrando necessárias e de especial valor em sociedades em desenvolvimento onde a incidência das características de mercado, suas revoluções tecnológicas e crises cíclicas do sistema acirram os conflitos sociais.

A adesão do PRONATEC em Bagé contabilizou de 2012 a 2016, 1.690²² pessoas formadas pelo Sistema S²³ e também pelo Instituto Federal de Educação,

²² Dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Direitos do Idoso, a partir de uma visita ao gestor da pasta em abril de 2018, onde foram solicitados os dados.

²³ Termo que define o conjunto de organizações das entidades corporativas voltadas para o treinamento profissional, assistência social, consultoria, pesquisa e assistência técnica. Fazem parte do sistema S: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI); Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (SENAC) e (SENAT) Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte. Disponível em: www.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-s.

Ciência e Tecnologia Sul-rio-grandense – IFSUL conforme (Tabela 1). Esse importante programa concebido em âmbito federal e operacionalizado em nível municipal, através do órgão gestor da política de assistência social, exigiu das políticas a intersectorialidade, visando respeitar o desejo do usuário em relação à qualificação dentro de sua área de preferência, bem como da comissão municipal do emprego, com vistas a qualificar áreas de acordo com as demandas de vagas do mercado, assim como de futuros empreendimentos na região.

Tabela 1 – Números de Concluintes do PRONATEC Bagé e Região

ANO	Nº SENAC	%	Nº SENAI	%	Nº IFSUL	%	Nº TOTAL	%
2012	546	12	196	4	34	0,73	776	16,5
2013	1567	33	272	6	134	2,9	1973	42
2014	1026	22	363	8	309	6,7	1698	36,5
2015	96	2	60	1	56	1	212	4,5
2016	-	-	-	-	25	0,50	25	0,50
TOTAL	3235	69	891	19	558	12	4.684	100

Fonte: Dados da SETEC/MEC; compilado pela autora.

O PRONATEC teve seu auge em 2014 no país, quando superou a meta prevista de vagas. Partindo de 893.270 vagas no final de 2011, para 8,1 milhão²⁴ em 2014. Entretanto, na Tabela 1 é possível observar que em Bagé e região o ano de 2013 apresenta o maior número de concluintes do PRONATEC, em torno de 42%, para posteriormente seguir a tendência nacional e apresentar no ano de 2014 próximo a 36,5% de concluintes. O ano de 2016 foi o de menor número de concluintes apresentando apenas 0,50% de concluintes em Bagé e Região. É possível constatar, também, que o estabelecimento que apresentou o maior número de concluintes foi o SENAC no ano de 2013 quando concentrou 33% dos concluintes naquele período. A instituição que apresentou o menor número de concluintes foi o IFSUL, que apresentou em sua melhor porcentagem, no período de 2014, 6,7% dos concluintes. Chama atenção, ainda, a atuação exclusiva dessa instituição no ano de 2016 quando a política sofre um declínio. Os dados demonstram uma clara predominância do setor privado de ensino através da atuação do Sistema S na oferta desse tipo de educação.

²⁴ <http://pronatec.mec.gov.br/inscricao>

Tabela 2 - Número de Concluintes do PRONATEC/ BSM - Bagé

ANO	Nº SENAC	%	Nº SENAI	%	Nº SENAT	%	Nº IFSUL	%	Nº TOTAL	%
2012	385	23	94	5,5	-		25	1,5	504	30
2013	572	34	59	3,5	-		43	2,5	674	40
2014	326	19	47	3	79	4,6	12	0,70	464	27
2015	48	3	-		-		-		48	3
2016	.		-		-		-		-	
TOTAL	1331	78,7	200	12	79	4,6	80	4,7	1690	100

Fonte: Dados da SMASI/Bagé, compilado pela autora.

A Tabela número 2 apresenta de forma geral as mesmas características da Tabela 1, a instituição com maior número de concluintes de acordo com a órgão gestor do município é o SENAC, e o ano de 2013 é o que exhibe o maior número de concluintes. Porém, o ano de 2012 apresentou resultado 30% ligeiramente maior que o ano de 2014 27%. É possível observar que no ano de 2016 o IFSUL não apresentou nenhum concluinte do município de Bagé. Registra-se também dados relativos de concluintes no SENAT, o que não foi possível verificar quando se considera além de Bagé a formação de pessoas de toda a região, como será melhor especificado a seguir.

Observa-se na análise das Tabelas 1 e 2, uma divergência em relação aos números de formandos. Os dados disponibilizados pelo MEC trazem como concluintes 4.684 alunos, entretanto, os dados fornecidos pelo órgão gestor local evidenciam 1.690 formandos, ocorrendo uma divergência significativa de dados. Para uma melhor compreensão dessa situação foi analisado pela pesquisadora uma série de documentos e relatórios que o órgão gestor disponibilizou para leitura e avaliação.

A partir dessa análise evidenciou-se que as vagas ofertadas pelo SENAC, SENAI foram disponibilizadas em municípios da região, que são próximos a Bagé, como por exemplo: Candiota, Herval, Pinheiro Machado, Aceguá, Dom Pedrito, Livramento e Hulha Negra e foram computadas pelo MEC como sendo vagas ofertadas em Bagé. Um dos fatores que pode ter levado a essa soma, deve-se ao fato que essas instituições não têm unidades em outros municípios do entorno, sendo coordenadas pelas unidades do município de Bagé.

Em relação ao IFSUL, também se observou um número acima daqueles coletados na Secretaria de Assistência Social, os relatórios analisados demonstraram que o IFSUL, atendia outras modalidades do PRONATEC como, por

exemplo: Pronatec Mulheres Mil, essas modalidades não eram gerenciadas pelo órgão municipal e também atendia outros municípios como, por exemplo, Pinheiro Machado, Hulha Negra, Candiota e Aceguá. Acredita-se que esses números também podem ter sido incorporados pela SETEC como sendo do PRONATEC/BSM em Bagé. Outro aspecto a destacar na Tabela 1, é que o MEC não disponibilizou dados referentes ao S (SEST/SENAT), a única informação é decorrente do órgão gestor municipal.

Cabe ressaltar que, após cotejamento das informações fornecidas pelos órgãos federais e municipais, os dados adotados para análise da pesquisa são os do órgão gestor Tabela 2 por representarem maior fidedignidade à realidade do município. Os dados da Tabela 1 auxiliaram mais na comparação e na compreensão da realidade regional.

A meta de matrículas com perfil do Cadastro Único superou as expectativas e as metas fixadas em 2011 para o Brasil, que era de um milhão. Totalizando 1, 73 milhão no final de 2014. O Rio Grande do Sul - RS e Minas Gerais - MG foram os Estados que mais se destacaram no número de matrículas realizadas entre 2011 a 2014, ficando MG com 175.866 matrículas, o que representa 10,16% e o RS com 175.395 matrículas, com o percentual de 10,13% das matrículas (MDS, 2016, p. 60).

Tabela 3 - Vagas Pactuadas no Município de Bagé

ANO	Nº SENAC	Nº SENAI	Nº SENAT	Nº IFSUL	Nº TOTAL	%
2012	540	134	-	30	704	29%
2013	745	168	-	80	993	41%
2014	411	68	115	85	679	28%
2015	60	-	-	-	60	2%
2016	-	-	-	-	-	
Total	1756	370	115	195	2436	
%	72%	15%	5%	8%		100%

Fonte: Dados SMASI/ compilados pela autora.

É possível auferir pela Tabela 3, que a unidade ofertante que se destaca na disponibilização de vagas é o SENAC, totalizando 72% das vagas no município. Logo em seguida, o SENAI com 15%, o IFSUL com 8% e por último o SENAT com 5%, que não tem nenhuma unidade em Bagé, sendo esta instituição coordenada pela unidade de Pelotas. Também é possível verificar que o ano de 2013 teve o maior percentual de vagas pactuadas, resultando em 41% em relação aos demais anos. O número de vagas ofertadas Tabela 3, aos municípios era pactuado pela

Secretaria Estadual de Trabalho e Desenvolvimento Social com o sistema S e com os IFs, levando em conta a capacidade de cada unidade local tinha para cumprir as demandas de qualificação. O Governo Estadual atuava como o interlocutor do PRONATEC/BSM junto ao MDS no âmbito de sua Unidade Federativa, articulando e mobilizando os municípios, apoiando-os na interlocução com as Unidades Ofertantes e na identificação das vocações econômicas locais, assim como monitorando a execução do PRONATEC/BSM em sua jurisdição (BRASIL, 2014).

Dentre os objetivos do PRONATEC está o fomento e o apoio à expansão da rede física de atendimento da Educação Profissional e Tecnológica, que de fato no governo Lula teve um crescimento a partir da criação de novas escolas, mas em relação à qualificação profissional na forma FIC, a Rede federal de Ensino foi superada pela privada, o que revela segundo Silva (2016) uma característica brasileira de predomínio da oferta privada na educação profissional. Os dados comprovam que a rede privada é quem vem dando maior suporte para o atendimento desta demanda induzida pelo programa.

De acordo com Begnini (2016) são as instituições do Sistema Nacional de Aprendizagem – SNA, que recebem o maior repasse de recursos para a execução dos cursos pactuados com os municípios, sendo que o SENAI e o SENAC juntos foram responsáveis por 70% das matrículas dos cursos FIC (SENAI - 978.189 e SENAC - 781.633), no período de 2011 a maio de 2014.

Destaca-se que a pactuação exigida para a eficiência do PRONATEC implica na colaboração não apenas entre Estado e instituições privadas de ensino, mas também na cooperação coordenada de atores distintos dentro do Estado federativo brasileiro (União, estado e município), que trabalham com lógicas, procedimentos e tempos de processamento diferentes. Tal característica valoriza o conceito de intersetorialidade, onde a cooperação pode e deve se dar entre setores que se localizam no mesmo nível hierárquico dentro do aparato do Estado, como também em níveis diferentes.

3.5 O Público-alvo da Política de Assistência Social e o Acesso ao PRONATEC/BSM

A seção apresenta o número de pessoas que acessaram o programa de qualificação profissional e destaca o percentual de beneficiários do Programa Bolsa-

família e cadastrados no cadastro único que acessaram o PRONATEC e o percentual dos concluintes no período de 2012 a 2016 no município de Bagé de forma a avaliar se o programa desenvolvido conseguiu cumprir as diretrizes de atendimento ao público do PRONATEC/BSM.

O Sistema Único de Assistência Social em consonância com a Política Nacional de Assistência Social e com a Lei Orgânica de Assistência Social tem como função a proteção social e a defesa de direitos. Assim as ações voltadas para a qualificação profissional e a inclusão produtiva do PRONATEC/BSM encontram-se acolhidas nos objetivos dessa política, uma vez que ela estabelece que: a integração ao mercado de trabalho deve ser feito de forma intersetorial com as demais políticas para que haja o enfrentamento da pobreza²⁵; e que tem como cerne a prevenção e a promoção das potencialidades e capacidades de indivíduos e famílias, principalmente nos serviços de Proteção Social Básica²⁶.

Nesse sentido, a interação PRONATEC/BSM e SUAS teve como principal estrutura o programa Bolsa-família e o Cadastro Único, que subsidiou o governo federal com informações da realidade de cada município brasileiro de forma a priorizar ações e políticas a serem implantadas. A interação SUAS/PRONATEC exigiu da política de Assistência Social, diferentes formas de atuação junto a esse público-alvo.

Dentre essas atuações destaca-se a articulação na análise do mapa de oportunidades do município para se discutir a oferta de cursos; a mobilização de todo o público que acessa as políticas de Assistência Social, principalmente os de transferência de renda.

De acordo com as prerrogativas do PRONATEC, cabe à gestão municipal realizar a mobilização da população para o acesso ao programa. No município de Bagé, além da divulgação realizada com folders; entrevistas nas rádios e o uso de carro de som na periferia, também foram encaminhadas cartas para os beneficiários do Programa Bolsa-família, a partir de uma parceria com os Correios que disponibilizaram uma tarifa reduzida para as correspondências. O objetivo era divulgar o programa e ofertar os cursos, facilitando assim, a comunicação entre a gestão e os possíveis beneficiários. Outra estratégia de mobilização prevista no

²⁵ Lei Orgânica da Assistência Social 8.742 de 1993, alterada pela Lei 12.345 de 2011 (artigo 2º, letra C e parágrafo único).

²⁶ LOAS (artigos 25 e 26) e Norma Operacional Básica do SUAS (2012).

programa e executada pelo município era a articulação da rede de assistência social a partir das unidades que se localizam em diferentes territórios, facilitando assim, a divulgação do programa.

O encaminhamento a partir do cadastramento daqueles que ainda não estavam registrados no Cadastro Único, reforçando essa política, e o acompanhamento da trajetória dos cursistas, desde a pré-matrícula até a formatura do curso, a disponibilização de apoio socioassistencial em casos que se fizeram necessários, compõe também o rol dessa interação SUAS/PRONATEC.

No município de Bagé, o número de matrículas tem seu ápice em 2013, com 41,5% de pessoas matriculadas Tabela 4, acompanhando assim o percentual de vagas pactuadas, que também se destaca no mesmo ano, conforme a Tabela 3. Verifica-se que em 2015 há um decréscimo significativo de vagas pactuadas (Tabela 3) e de matrículas realizadas, obtendo apenas 2% de pessoas matriculadas e no ano seguinte, em 2016, não teve vagas pactuadas e matrículas realizadas como demonstra a Tabela 4.

Nesse caso, chama atenção o contexto histórico vivenciado no país em 2015, que iniciou o segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff, que foi interrompido através de processo de *impeachment* acolhido pelo Congresso no decorrer deste ano. Os impactos diretos e indiretos no desenvolvimento das políticas públicas em virtude do conturbado clima político, da crise econômica, que já demonstrava seus efeitos, e do processo de envolvimento do Estado na crise política pode ter vínculo com o declínio do PRONATEC de forma tão acentuada nesse ano.

Tabela 4 - Número de Matriculados por Ano no PRONATEC/BSM em Bagé

Matrículas	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Nº	697	982	628	58	00	2366
%	29, 5%	41,5%	26,5%	2,5%		100%

Fonte: Dados SMASI- compilados pela autora.

Em relação ao público atendido no programa, foi realizado um estudo²⁷ nacionalmente sobre o PRONATEC, no período de outubro de 2011 a junho de 2014, que apontou as matrículas Tabela 5 do PRONATEC/BSM e seus respectivos

²⁷ Avaliação do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) para o público do cadastro único para programas sociais (cadastro único e beneficiário do programa bolsa-família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes - MDS (2015).

percentuais em relação aos cadastrados do CadÚnico e os beneficiários do programa Bolsa-família, mostrando dessa forma que houve priorização deste público e revelando inclusive que é um dos aspectos de êxito do programa em termos de alcance dos públicos do Brasil sem Miséria.

Tabela 5 - Número de Matrículas entre os Beneficiários do PBF; os Cadastrados e os Não-cadastrados do CadÚnico de outubro de 2011 a junho de 2014 no Brasil

Bolsa- Formação	N ° Total	Percentual
Beneficiários PBF	936.746	33%
Apenas inscritos no CadÚnico	852.759	30%
Não-inscritos no CadÚnico	1.047.420	37%
Total	2.836.925	100%

Fonte: MDS (2015).

Em relação aos não-inscritos no CadÚnico 37% cabe esclarecer que o PRONATEC enquanto política pública também buscou servir de redirecionamento profissional ou para promoção de atualização profissional, pois indivíduos que entravam na condição de desemprego e buscavam reintegração no mercado enquanto recebiam auxílio-desemprego foram orientados a participar de cursos do PRONATEC. Esses indivíduos muitas vezes, em virtude de sua renda *per capita* familiar, não se encaixam no perfil de pobreza exigido pelo Programa Bolsa-família ou para constar do CadÚnico e ser beneficiário de políticas de assistência social, mas mesmo assim tinham o direito de acessar a política de qualificação profissional. Outros casos, que se destinam a perfil diferenciado da condição de pobreza, também se enquadram nesse item. Tal percentual 37% indica que apesar de o Programa de qualificação de mão de obra combinado com a assistência social possuir as características de uma política focalizada a política pública de qualificação de mão de obra PRONATEC é em si, mais ampla.

Sobre o público atendido no Pronatec/BSM, é possível verificar na comparação dos dados exibidos na Tabela 5 com os apresentados na Tabela 6, que o município supera os índices nacionais na cobertura de matrículas de cadastrados do CadÚnico e de beneficiários do Programa Bolsa-família, conforme demonstra a Tabela 6.

Tabela 6 - Número de Matriculados por Ano no Pronatec/BSM que pertencem ao Cadúnico e ao Programa Bolsa-família em Bagé no período março de 2012 a maio de 2015

PRONATEC/BSM	N ° Total	Percentual
Inscritos no Cadúnico	2.366	100%
Beneficiários PBF	1.413	59%
Apenas inscritos no Cadúnico	953	41%
Total	2.366	100%

Fonte: Dados da SMASI, compilados pela autora.

De acordo com os relatórios disponibilizados, constata-se que os altos índices de beneficiários e cadastrados que participaram dos cursos de qualificação do PRONATEC devem-se à intensa e diversificada mobilização feita pelo órgão gestor municipal junto a esse público, bem como à articulação de toda a rede socioassistencial do município de Bagé.

Sobre a redução de vagas ofertadas do Pronatec que começaram a ocorrer mais especificamente no 2º mandato da presidente Dilma Rousseff, é importante destacar que esse é um dos aspectos bastante criticados nos estudos sobre o PRONATEC. De acordo com a notícia vinculada no Jornal²⁸ Folha de São Paulo, o programa sofreu um corte em 2015 com previsão de oferta de 57% menor em comparação ao ano de 2014.

Begnini (2016) em sua análise já apontava falhas nos processos de gestão, formulação e de implementação do programa, levando-o à descontinuidade das ações e à percepção de que era um programa breve, instável e de curta duração, o que foi reforçado com a diminuição de vagas em 2016.

De fato, a redução de vagas ocorreu na contramão de todo o trabalho realizado pelos entes municipais de mobilização e chamamento das pessoas para acessarem o programa. Em Bagé no ano de 2015, apenas 60 vagas foram ofertadas e em 2016 não houve oferta de cursos devido à crise econômica e política vivenciada pelo País, repercutindo no Programa com atraso de repasses financeiros às instituições promotoras dos cursos.

Para Domingues (2016) essas descontinuidades se configuram em grandes problemas, pois as instituições de formação profissional (Sistema S) continuam atuando de forma independente e paralela aos sistemas de educação regular, orientadas quase que exclusivamente para o trabalho. Isso pode ser explicado, em

²⁸De acordo com a notícia vinculada: disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/09/1677647-dilma-corta-metade-das-vagas-no-pronatec-promessa-de-campanha.shtml>

parte, pela omissão do próprio poder público quanto ao controle e acompanhamento desse sistema, transferindo ao empresariado o direcionamento da oferta de qualificação profissional.

3.6 Conhecendo o Perfil dos Egressos/as do PRONATEC/BSM - Bagé

A seção traz uma caracterização do perfil sociodemográfico (raça, gênero, idade, escolaridade) do PRONATEC em Bagé, no período de 2012 a 2016 a partir da disponibilização dos dados pelo MEC, e também dos dados levantados através das 31 entrevistas realizadas com os egressos do programa, no mesmo período, com o objetivo de conhecer o público atingido por essa política pública.

Os dados disponibilizados pela SETEC/MEC, como já demonstrado na Tabela 1, não trazem somente a realidade de Bagé, neles está também à oferta de vagas para os municípios de pequeno porte que fazem parte da região da Fronteira. Nesses municípios não há equipamentos do sistema S e nem unidade de Institutos Federais, entretanto, considero importante compreendê-los dentro do contexto regional, haja vista, que 52% das vagas foram ofertadas em Bagé e as demais pelas unidades que estão localizadas em Bagé. Outro aspecto a considerar é que por serem cidades com pouca distância de Bagé, há um fluxo de trabalhadores que circulam entre as cidades e que têm residência fixa em Bagé. Toda essa movimentação de qualificação profissional impacta no desenvolvimento da região e consequentemente no município de Bagé, que se constitui como uma cidade-polo.

Para um melhor entendimento das análises dos sujeitos pesquisados, será apresentada primeiramente, uma caracterização geral dos beneficiários com as variáveis: raça, gênero e escolaridade.

Tabela 7 - Beneficiários e Egressos do Pronatec/BSM por gênero em Bagé e Região no período de 2012 a 2016

GÊNERO- REGIÃO		
	Nº	%
Masculino	1.281	27
Feminino	3.403	73
Total	4.684	100
GÊNERO- BAGÉ		
	Nº	%
Masculino	14	45
Feminino	17	55
Total	31	100

Fonte: SETEC/MEC e Dados da pesquisa, compilados pela autora.

Com base na Tabela 7 é possível delinear o perfil das pessoas que acessaram a totalidade das vagas em Bagé e na Região. Em relação ao gênero o público feminino tem uma presença bem significativa com 73% da participação das mulheres. O percentual fica acima da média nacional (entre 2011 e 2014) que é de 66% de mulheres de acordo com o MDS (2015). Um dos fatores que podem ter influenciado essa expressiva participação feminina é de que a maioria dos cadastrados 57%²⁹ do Cadúnico e dos beneficiários 58%³⁰ do PBF são constituídos por mulheres no município de Bagé. Conforme a literatura especializada esse perfil pode se relacionar a uma tendência de feminização da pobreza em virtude da formação de famílias monoparentais (NOVELLINO, 2004).

Como é possível observar na Tabela acima, que exibe os dados encontrados para variável gênero, a maioria de egressos é composta pelo feminino em Bagé, com 55%. O dado é condizente e reforça os encontrados nas informações fornecidas para Bagé e região pelo MEC Tabela 7 em relação à predominância do gênero feminino, mas demonstra uma distribuição mais equilibrada. Isso pode sugerir que as ofertas de vagas mais acessíveis, que envolve deslocamento menor, podem promover maior acesso do gênero masculino.

Cabe lembrar que ao público feminino foi destinado, enquanto política pública específica de gênero para promoção da autonomia econômica, o Programa Mulheres Mil, que instituído nacionalmente também em 2011, tinha como objetivo oferecer formação profissional e tecnológica de mulheres em situação de vulnerabilidade social. Aparentemente tal programa parece representar uma sobreposição com o PRONATEC/BSM, contudo, existem dois pontos que o diferenciam o primeiro é a caracterização de política de gênero, onde a formulação e execução voltam-se de forma exclusiva para promoção da emancipação da mulher, e o segundo diz respeito à execução, que elegeu prioritariamente, as instituições públicas de ensino federais, estaduais e municipais como responsáveis.

²⁹ Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel/menu_painel_senarc/visaogeral.php?chv=0.5563310688841536&mu_ibge=430160&p_ibge=43

³⁰ Disponível em:

https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel/menu_painel_senarc/visaogeralpbf.php?chv=0.43600272389719574&mu_ibge=430160&p_ibge=43

Tabela 8 - Idade dos beneficiários do Pronatec/BSM em Bagé e Região no período de 2012 a 2016

IDADE		
	Nº	%
16 a 20 anos	155	3
21 a 30 anos	2289	49
31 a 40 anos	1097	23,5
41 a 50 anos	672	14,5
Acima de 50 anos	471	10
Total	4.684	100

Fonte: SETEC/MEC, dados compilados pela autora.

Como é possível verificar na Tabela 8, a faixa-etária que concentra a maior quantidade de matrículas é a de jovens com 21 a 30 anos, com 49%, seguida pelo intervalo de 31 a 40 anos com 23,5%. Juntas, as duas faixas concentram 72,5% das matrículas no período de 2012 a 2016. O que demonstra uma demanda significativa por parte dos jovens de qualificação para disputar o mercado de trabalho já que esse segmento, na época, de acordo com a OIT³¹, é o que mais sofria com o desemprego.

Tabela 9 - Egressos do PRONATEC/Bagé Pesquisados em relação à variável Idade referente ao período de 2012 a 2016

IDADE no período em que realizaram os cursos		
	Nº	%
16 a 20 anos	13	43
21 a 30 anos	06	19
31 a 40 anos	06	19
41 a 50 anos	06	19
Acima de 50 anos	00	00
Total	31	100

Fonte: Dados da pesquisa, elaborados pela autora.

A faixa etária dos egressos na Tabela 9, está compreendida entre a idade mínima de 16 anos e máxima de 50 anos. A maior concentração está entre 16 a 20 anos, caracterizando a maioria de jovens, com 43%, seguidos das faixas 21 a 30 anos, 31 a 40 anos e 41 a 50 anos, que obtiveram o mesmo percentual de 19%. Os dados encontrados apresentam divergência na distribuição se comparado com os fornecidos pelo MEC para Bagé e Região, apenas na faixa etária predominante, onde na mostra geral a predominância é entre os 21 a 30 anos, e na pesquisa fica entre 16 a 20 anos.

³¹De acordo com a notícia vinculada. Disponível em:
https://istoe.com.br/416144_JOVENS+BEM+PREPARADOS+E+SEM+EMPREGO/

No Brasil, a lei proibiu o trabalho de menores de 16 anos e para jovens menores de 18 anos no período noturno. Já para jovens a partir de 14 anos existe o Programa Jovem Aprendiz. Tais medidas quando somadas às políticas de promoção da escolarização na idade certa pode refletir o menor percentual, 3%, encontrado para faixa etária de 16 a 20 anos junto ao MEC. Enquanto a resistência do mercado de trabalho frente à juventude incentiva que os jovens locais aproveitem as oportunidades e busquem qualificação para poder se inserir.

O percentual de 10% registrados para aqueles/as que têm acima de 50 anos são preocupantes numa prospecção de futuro local. Isso porque a proximidade dessa faixa etária com a possibilidade da aposentadoria pode dificultar a eficiência de medidas que promovam a inclusão dessas pessoas ao mercado de trabalho formal, ao mesmo tempo, o país apresenta uma tendência de maior tempo de vida da população e a rejeição do mercado a essa população pode representar desperdício de capital humano com maior experiência produtiva, o que sugere ações para promoção de uma valorização das pessoas nessa faixa etária.

Tabela 10 - Raça dos Beneficiários do PRONATEC/BSM em Bagé e Região no período de 2012 a 2016

RAÇA		
	Nº	%
SI/ declaração	1941	41,4
Branca	1833	39,3
Parda	437	9,2
Preta	454	9,7
Indígena	09	0,19
Amarela	10	0,21
Total	4684	100

Fonte: SETEC/MEC, dados compilados pela autora.

Em relação à raça³² chama muita atenção que 41,4% dos/as alunos/as do PRONATEC/BSM não declararam sua raça. Pelos limites dos dados não é possível saber que fatores interferiram nessa variável para que um número tão significativo de pessoas não declarasse sua raça. Não sabemos se ocorreu erro na hora da

³² A literatura especializada aponta que o processo de classificação de cor/raça no Brasil é baseado na aparência e não na ascendência. Raros estudos, porém se referem a um sistema classificatório que se basearia também na origem ou ascendência (NOGUEIRA, 1998). Quando o IBGE investiga cor ou raça, o instituto oferece aos entrevistados apenas cinco opções para a autodeclaração: negro, branco, pardo, amarelo e indígena. Contudo, em um próprio levantamento do IBGE, se comprovou que de forma espontânea, muitos entrevistados se identificam de outras formas, como preto ao invés de negro e moreno ao invés de pardo. Como não é foco dessa pesquisa a discussão das categorias raça/cor. A opção pela categoria utilizada na pesquisa é raça.

inscrição ou se as pessoas não se sentiram à vontade para se autodeclararem. Com os casos válidos (2.743 cursistas) a variável raça fica majoritariamente com os brancos 67%, seguidos de pretos com 16,5% e pardos com 16%. No entanto, essa variável contraria os estudos nacionais sobre o programa, onde os pardos ficam com 45% e pretos 8%.

Assim negros, pardos e pretos respondem por 53% do total de respondentes nacionais entre 2011-2014 (MDS, 2015, p. 61). De acordo como IBGE (2014) na população brasileira, a partir da identificação das pessoas, há uma prevalência da raça parda e preta com 53.6%, enquanto que os que se declaram brancos ficam com (45,5%) da população. A partir dos dados disponibilizados pelo MEC da variável raça, gênero e idade é possível caracterizar o perfil dos cursistas que acessaram os cursos em Bagé e região como sendo majoritariamente mulheres jovens na faixa etária de 21 a 30 anos, da cor branca.

A seguir veremos a tabela com a variável raça de 31 egressos pesquisados que acessaram a política pública do Pronatec/BSM em Bagé nos anos de 2012; 2013; 2014; 2015 e 2016.

Tabela 11 - Egressos do PRONATEC/Bagé Pesquisados em relação à variável Raça referente ao período de 2012 a 2016

	RAÇA	
	Nº	%
Branca	23	74
Parda	03	9,7
Preta	04	13
Indígena	01	3,3
Total	31	100

Fonte: Dados da pesquisa, elaborados pela autora.

Conforme apresentado na Tabela 11 é possível caracterizar o perfil de egressos pesquisados neste trabalho sobre o PRONATEC/BSM em Bagé. A predominância de registros autodeclarados é de cor branca, com 74%. A soma de registros de negros e pardos somam 22,5% dos respondentes. Registra-se a observação da pesquisadora que esse tipo de questão parece causar incomodo aos respondentes, pois muitos demonstraram hesitação e desconforto com a questão, o que sugere uma explicação para o percentual de 41,4% Tabela 11, que não se identificaram com nenhuma cor.

No estudo de Silva (2016) em relação à variável raça no Rio Grande do Sul, a pesquisadora encontrou um percentual significativo de pessoas que não declararam

sua cor, um total de 34,3% o que se evidencia também nos dados apresentados pelo MEC do município de Bagé e Região com um total de 41,4% de alunos que não disseram sobre a raça que pertencem. No entanto, a baixa presença negra no Estado do RS e a alta concentração de descendentes europeus pode explicar esse constrangimento ao se declararem negros. Outro aspecto a considerar também são os altos índices de racismo e preconceitos no RS, contra essa população minoritária (SANTOS, 2015).

Em Bagé segundo o IBGE (2010)³³ a composição racial da população é 75,62% de brancos; 14,77% de pardos; 9,35% de pretos; 0,20% de amarelos e 0,060% de indígenas, divergindo assim da maioria da população brasileira e reforçando os dados encontrados. Pode-se deduzir que essa predominância da população branca é caracterizada pelas etnias que se inseriram de fluxos migratórios no Rio Grande do Sul, desse modo têm-se os nativos, como primeiros habitantes até a chegada dos portugueses, espanhóis, africanos e açorianos. Silva (2016) afirma que uma das propostas do programa é a busca ativa pelo público-alvo, mas apesar de parecer que no Rio Grande do Sul os mais pobres negros e pardos são o que menos acessam as políticas, o percentual apresentado por aqueles que autodeclararam sua raça, e são beneficiários do Programa, acompanham a proporção populacional dos registros percentuais do IBGE para raça da população em Bagé.

Na análise do conjunto Tabelas que exibiram dados referentes às variáveis: idade, gênero e raça é possível evidenciar que o perfil a partir dos dados disponibilizados pelo MEC de Bagé e região é compatível com os dados coletados pela pesquisadora. Em relação aos estudos nacionais a variável de divergência concentra-se na raça que nacionalmente a presença no programa ocorreu em 53% dos negros (pardos e pretos). Enquanto que pelos dados MEC em Bagé e região a prevalência é da raça branca com 39,3%, e na pesquisa com egressos esses dados é confirmado com 74% das pessoas que se autodeclararam brancas.

Outro dado que é compatível com os estudos nacionais é referente ao público-alvo do programa. Na Tabela 05 é possível averiguar que 63% das pessoas matriculadas estavam inscritas no CadÚnico e 33% eram beneficiárias do Programa Bolsa-família. Na pesquisa com egressos de Bagé esse índice supera os nacionais

³³ Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/3175#resultado>

tendo uma cobertura de 100% das pessoas cadastradas e destas 58% declararam que suas famílias eram beneficiárias do programa bolsa-família. Sendo reafirmado nos dados da Secretaria de Assistência Social, conforme Tabela 6, que mostram 41% dos cursistas estavam cadastrados no CadÚnico e 59% eram beneficiários do PBF. Esse conjunto de informações confirma que o programa em Bagé teve êxito quanto à mobilização e chamamento do público-alvo do Pronatec/BSM, superando as médias nacionais do Programa.

Tabela 12 - Escolaridade dos Beneficiários do Pronatec/BSM em Bagé e Região no período de 2012 a 2016

ESCOLARIDADE	Nº	%
Ensino Fund.	722	15,4
Ensino Fund. Inc.	862	18,4
Ensino Médio	1725	37
Ensino Médio Inc.	1312	28
Ensino Superior	24	0,4
Ensino Superior Inc.	39	0,8
Total	4684	100

Fonte: SETEC/MEC- compilados pela autora

A escolaridade de público do Pronatec/BSM concentra-se no ensino médio completo 37%. Em seguida vêm o ensino médio incompleto 28% e ensino fundamental incompleto com 18,4%. Apenas 0,4% com nível superior. Entretanto, apesar de os cursos do Pronatec/BSM, na modalidade FIC serem de curta duração e direcionados para o público com baixa escolaridade, há a prevalência de pessoas com ensino médio. Os dados do Censo de 2010, em todo o país, revelam que 81% da população com renda per capita de 70 reais frequentaram no máximo o ensino fundamental completo, 18% alcançaram o ensino médio e somente 2% atingiram a educação superior (IBGE, 2010).

Em Bagé, O índice de Desenvolvimento Humano (IDHM)³⁴ -é 0,740 em 2010, o que situa o município na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799). A dimensão que mais contribui para o IDHM do município é Longevidade, com índice de 0,848, seguida de Renda, com índice de 0,739, e de Educação, com índice de 0,647. Entre 2000 e 2010, a dimensão cujo índice mais cresceu em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,123), seguida por Longevidade e por Renda. Esse índice pode ser um indicador para entender porque o Programa de qualificação de mão de obra PRONATEC direcionado à pessoas que

³⁴ Disponível em: http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/bage_rs

se encontram em situação de pobreza em Bagé estejam atingindo pessoas com nível médio de educação, pois a melhora cumulativa dos níveis educacionais tem elevado a formação das pessoas. Contudo, ao contrário do esperado essas pessoas não estão ascendendo socialmente e não estão percebendo essa melhora de formação em seu nível de renda sugerindo que outros indicadores e marcadores sociais devem ser considerados para explicar o fenômeno.

De acordo com o MDS (2015) o Governo Federal a partir da ampliação de cursos técnicos e de formação inicial e continuada, no âmbito do PRONATEC, buscou fortalecer a articulação entre educação profissional e elevação da escolaridade, de forma a promover a valorização social da formação técnica no país e de ampliar as oportunidades de inserção e reinserção profissional, contribuindo para o desenvolvimento do Brasil nas dimensões econômicas e sociais.

Para Santos (2014) é necessário destacar que a ampliação do acesso aos cursos FIC visa, no máximo, a atenuar os problemas enfrentados por parcela significativa da classe trabalhadora, gerados pelas políticas educacionais, pelas políticas sociais focalizadas de cunho neoliberal e pelos históricos processos de exploração. Reafirma que quanto aos cursos FIC, embora tenham em seus pressupostos assegurar a formação integral do sujeito para o exercício de profissões técnicas, visando à elevação da escolaridade e à emancipação, não se pode identificar nesses cursos e nessa modalidade, formulações e práticas que assegurem a compreensão crítica do “mundo do trabalho”. O agravante é que os cursos FIC destinam-se justamente àqueles trabalhadores que vivem mais de perto as novas formas de degradação e precarização do trabalho (SANTOS, 2014, p. 153).

De acordo com Silva (2016), essa situação mostra um aspecto do programa que é muito criticado, a sua desvinculação com o aumento da escolaridade, dando espaço para a qualificação de curta duração de forma bastante pontual, pois essas pessoas estariam em uma condição compatível para a realização do PRONATEC/Técnico e até mesmo aquelas com o ensino médio incompleto poderiam realizar o curso técnico de forma concomitante.

Silva (2016) realizou um estudo no RS com os municípios com mais 100 mil habitantes sobre o PRONATEC -FIC, quem é seu trabalhador, a pesquisadora aponta a partir da análise das pré-matrículas que de forma geral, mesmo entre mulheres e homens, as diferenças nos níveis de escolaridade foram baixas e que o

nível de escolaridade dos alunos participantes do programa foi alto, uma vez que entre as mulheres temos a maioria de 42,4% e entre os homens 38,9% de participantes com o ensino médio completo, sendo que a média nacional de anos de estudos é de 8,7 anos para as mulheres e 7,7 anos para os homens.

Tabela 13 - Escolaridade de Egressos do Pronatec/BSM Pesquisados em Bagé no período de 2012 a 2016

ESCOLARIDADE	Nº.	%
Ensino Fund.	03	9,7
Ensino Fund. Incompleto	02	6,5
Ensino Médio	14	45
Ensino Médio Inc.	01	3
Pós-Médio	04	13
Ensino Superior (cursando)	06	19,5
Ensino Superior Inc.	01	3,3
Total	31	100

Fonte: Dados da pesquisa, elaborados pela autora.

Na Tabela 13 observa-se a predominância do Ensino Médio 45% entre os egressos do programa, esse índice acompanhou os estudos nacionais que de acordo com o MDS (2015), 42,32% dos beneficiários no país, tinham o ensino médio. Nos dados da região Tabela 12, também constata-se que o ensino médio, como a escolaridade em vantagem com 37% em relação aos outros níveis. Um dado que chama a atenção nos egressos pesquisados Tabela 13, pelo público-alvo do programa é o acesso ao ensino superior, pois 19,5% dos egressos seguiram sua caminhada em direção a sua formação, utilizando os programas federais de acesso ao ensino superior.

Outro dado relevante é que 13% dos egressos após terminarem o curso de qualificação pelo PRONATEC/BSM, seguiram buscando mais formação participando do PRONATEC voltado para o ensino técnico, ou seja, pós-médio. Ao somarmos os egressos que deram prosseguimento em seus estudos (pós-médio e ensino superior) a partir da primeira qualificação do PRONATEC/BSM aferiu-se que 32,25% dos pesquisados continuaram essa caminhada de melhores condições de formação.

Ainda sobre escolarização é importante destacar também que 35,48% dos egressos, na época da realização dos cursos participaram no mínimo de dois cursos diferentes. Quanto ao nível de escolaridade, dos egressos pesquisados, entre homens e mulheres que seguiram complementando a sua formação (ensino médio, pós-médio ou superior), verifica-se que 58,33% são do sexo feminino e 41,67% do sexo masculino. Observou-se também que a maioria dos cursos do pós-médio e dos

cursos universitários, tinha relação com os cursos feitos no PRONATEC.

A maioria dos egressos se declarou católico, com 59,26% e o curso mais acessado por eles é o de Auxiliar Administrativo. No estudo de Silva (2016) sobre o PRONATEC-FIC no RS, também o curso com maior percentual de inscrições, foi o de Auxiliar Administrativo 13%. Ribeiro (2014, p.17) afirma que os cursos de curta duração geram a ilusão quanto ao sucesso de que, em 160h é tempo suficiente para preparar alguém para assumir um emprego. Para o autor, isso evidencia uma precária inserção profissional. Para o MDS (2015) ao proporcionar a aquisição de novas competências, habilidades e conhecimentos, a qualificação profissional amplia as oportunidades de seus beneficiários encontrarem uma posição no mercado de trabalho formal ou de aumentarem a renda auferida com a atividade produtiva e laboral que já desenvolvem.

Tabela 14 - Ano dos Egressos Concluintes Cadastrados no Cadúnico e de Beneficiários do Programa Bolsa-família

Ano	Só cadastrado no Cadúnico		Beneficiários PBF		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
2012	02	28,6	05	71	07	22,5
2013	06	60	04	40	10	32,5
2014	02	28,5	05	71	07	22,5
2015	03	43	04	57	07	22,5
2016	00	00	00	00	00	100

Fonte: dados da pesquisa, elaborados pela autora.

Na Tabela 14 é possível identificar em cada ano a relação dos egressos pesquisados com o cadastro único e com o programa bolsa-família. Assim, verifica-se que o ano de 2013 concentrou o maior percentual de cadastrados no programa com 60% dos egressos, seguido do ano 2015 com 43%. No que tange aos benefícios do PBF, os anos de 2014 e 2012, respectivamente com 71% destacam-se no atendimento a esse público. Nos estudos nacionais conforme Tabela 05 esse índice é 33% para beneficiários e de 30% para cadastrados e nos dados Tabela 6 do órgão gestor municipal sobre Bagé os percentuais ficam em 59% de beneficiários e de 41% de cadastrados. Outro destaque que se diferencia dos demais estudos é que 100% dos pesquisados estão no cadastro único no município. Observa-se que o município de Bagé cumpriu e superou os dados nacionais, no atendimento a públicos prioritários em conformidade com a Lei do PRONATEC/BSM.

Nesse sentido pode-se afirmar que o município de Bagé, foi eficaz³⁵ no desafio de mobilizar e garantir que o público do Cadastro Único e dos beneficiários do PBF, fosse efetivamente envolvido no PRONATEC, superando inclusive os índices nacionais. De acordo com o MDS (2015), o programa no âmbito nacional, de outubro de 2011 a junho de 2014, também foi eficaz, por que superou a meta de matrículas; conseguiu ofertar cursos entre os mais pobres e grupos (jovens e mulheres) com inserção laboral mais precária, 63% das matrículas são de pessoas do Cadastro Único. Para Cohen e Franco (2004) a eficácia refere-se ao grau em que se atingem os objetivos e metas de um programa da população beneficiada, em um específico período de tempo, independente dos custos implicados.

3.5 Considerações Finais

Compreendendo que as pesquisas em políticas públicas buscam responder como um programa ou ação transforma a vida dos beneficiários é que se procurou neste capítulo, conhecer o perfil do público-alvo da política pública do PRONATEC/BSM executada em Bagé no período de 2012 a 2016, através da caracterização sociodemográfica dessas pessoas que nesse recorte de tempo acessaram o PRONATEC. Nesse contexto, e a partir da análise documental, observa-se que os dados trazidos neste capítulo são de extrema relevância para a caracterização desses beneficiários, haja vista, que o desenho da política está formulado para atingir a população que se encontra em situação de vulnerabilidade social e que se constituem como públicos de políticas sociais.

Dentre os objetivos propostos por esta pesquisa, destacamos primeiramente o número e o percentual de concluintes do programa com base na análise de dados disponibilizados pelo MEC e dados informados pelo órgão gestor municipal, representado pela Secretaria Municipal de Assistência Social. Nesse conjunto de dados mostrados nas Tabelas 1 e 2, é possível constatar a divergência entre ambas, onde o número de concluintes da Tabela 1 é muito superior ao da Tabela 2, o que evidencia a fragilidade do Ministério no monitoramento dos dados, incluindo para o município de Bagé, vagas destinadas para os municípios que se localizam no entorno do mesmo. Diante desse fenômeno se optou-se por apresentar ambos os

³⁵ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2010-pdf/22051-24092015-lancamento-estudos-pronatec-mds-pdf/file>

dados, já que eles também mostram a realidade do município e da região, embora enquanto dados válidos que retratam a realidade do município, a opção é pelos os dados do órgão gestor municipal Tabela 2 para que a pesquisa tenha o máximo de fidedignidade possível. Indica ainda a necessidade de aperfeiçoamento da intersectorialidade para que não produza discrepância de informações.

Nesse cenário, ao longo dos cinco anos de execução do programa verificou-se que foram pactuadas 2.436 vagas conforme apresentadas na Tabela 3, destas 2.366 foram efetivadas com matrículas realizadas Tabela 4. Entre a pré-matrícula (realizada na Secretaria Municipal de Assistência Social) e a matrícula (efetivada na unidade ofertante) perceberam-se algumas desistências, assim como entre as matrículas efetivadas (2.366) e os concluintes dos cursos (1.690) que totalizaram 71,4% de alunos formados e 28,5% de alunos que reprovaram, evadiram ou abandonaram. Como esse tema da evasão/reprovação e abandono não é foco do nosso trabalho, não nos detivemos nele. Entretanto Silva (2016) traz dados interessantes sobre essas temáticas em relação ao PRONATEC. A nível nacional entre (2011 e junho de 2014) as matrículas do PRONATEC/BSM tiveram uma taxa de conclusão de 80,3% de pessoas que acessaram os cursos, o que evidencia o aproveitamento entre o público mais vulnerável em relação ao programa (MDS, 2015, p. 152).

Do conjunto de 1.690 pessoas formadas, temos como destaques: o ano de 2013 que com mais vagas pactuadas e consequentemente com mais pessoas formadas; e o SENAC como a unidade ofertante que mais disponibilizou vagas em todos os anos pesquisados, conforme mostra a Tabela 2. Observou-se que de todas as unidades ofertantes, o SENAC é a que tinha maior capacidade de oferta e de estrutura para realização dos cursos no município. Pelos dados mostrados Tabela 2 é possível verificar que a maioria das vagas está alocada no Sistema S, entretanto é importante lembrar que um dos objetivos do PRONATEC era a ampliação e a expansão da rede física de atendimento da Educação Profissional e Tecnológica. Pelos dados informados percebe-se que na prática, a realidade foi outra, a rede privada já existente foi quem concentrou a maior demanda para o atendimento do programa.

Na revisão sistemática, vários autores como Essinger (2017); Domingues (2016); Rocha (2015), que se dedicaram ao estudo do PRONATEC, tecem inúmeras críticas sobre essa parceria público-privado que transformam a educação em uma

mercadoria a serviço do capital, repetindo assim, uma trajetória histórica já conhecida por todos nós em relação a outros programas desenvolvidos. Para Domingues (2016) essa oferta maciça em cursos FIC em detrimento de cursos técnicos, frustra uma parcela significativa dos jovens estudantes e jovens trabalhadores do ensino médio público, que ansiavam pela oferta de cursos técnicos que pudessem lhes propiciar melhores condições de inserção laboral qualificada.

A partir da análise dos dados das 1.690 pessoas que acessaram o programa em Bagé foi possível verificar o percentual de beneficiários do Programa Bolsa-família e cadastrados no cadastro único que acessaram o PRONATEC em Bagé. Nos dados apresentados pelo órgão gestor Tabela 6, 59% dos cursistas eram beneficiários do PBF e 41% eram somente cadastrados no CadÚnico. Na pesquisa com os 31 egressos na Tabela 15 verificou-se que 58% (18) deles na época dos cursos, as famílias recebiam o benefício e 42% (13) usufruíam apenas do cadastro único. Em ambos os dados 100% eram cadastrados. O percentual do município supera os índices do país (Tabela 5) que apontou 33% de beneficiários e 30% de cadastrados. Assim sendo, vale ressaltar que Bagé cumpre com um dos objetivos do programa em relação ao público prioritário.

Por meio da análise dos dados disponibilizados pelo MEC e pelas entrevistas com os 31 egressos do programa obteve-se o perfil sóciodemográfico dos/as beneficiários que acessaram a política pública PRONATEC em Bagé, no período de 2012 a 2016. Em ambos os dados, esse perfil se caracteriza por mulheres Tabela 7, em Bagé esse percentual ficou em 55%, com uma faixa etária entre os 16 e 30 anos, portanto, jovens que somam 62% dos pesquisados Tabela 8 e 9, e católicas 59%. Na sua grande maioria declararam que sua raça é branca 74%, Tabela 11 e com escolaridade de ensino médio completo 45%, Tabela 12 e 13. Uma das peculiaridades que o perfil aponta no município é que 35,48% dos egressos fizeram no mínimo 02 cursos no programa, e 32,25% seguiram complementando sua formação no término do ensino médio, no acesso a cursos de pós-médio e no acesso e permanência no curso superior, conforme mostra a Tabela 11.

Nota-se que o mercado de trabalho em Bagé vem penalizando mesmo aqueles que não estão nos estratos educacionais mais baixos, como acontece com os entrevistados, que em sua maioria tem como nível de escolaridade o ensino médio completo. Nesse caso, ao contrário do que acontece no restante do Brasil, a renda não é correspondente ao nível de escolaridade, haja vista, que esse público

com ensino médio, tem buscado cursos que foram previstos e formulados para pessoas com baixa escolaridade.

CAPÍTULO 4 - A PERCEPÇÃO DOS EGRESSOS DE BAGÉ SOBRE OS EFEITOS DO PRONATEC-BSM/FIC

4.1 Introdução

A entrada da pesquisadora em campo traz um repertório de expectativas em relação aos sujeitos pesquisados, pois é a partir dessa interação social que a pesquisa começa a ser desvendada de forma que possibilita ao pesquisador aprofundar o conhecimento sobre o problema que está investigando. Para se analisar a percepção de egressos é imprescindível compreender suas falas, a partir da sua trajetória de vida; da forma como acessou o programa; de como foi sua participação e os motivos que o levaram para chegar ao PRONATEC e, principalmente, se o egresso percebeu ou não mudanças na sua vida decorrente do acesso ao programa. Todas essas dimensões elencadas no Quadro 1, são fontes privilegiadas de informações que a partir da análise e interpretação desses conteúdos vão possibilitar ao pesquisador entender o alcance e os efeitos do PRONATEC na vida dessas pessoas.

Estudar a percepção dos indivíduos sobre sua própria situação na vida suscita um olhar para o subjetivo, para a particularidade e implica dar atenção para questões complexas que poderiam passar despercebidas por estudos quantitativos abrangentes. Sendo assim, o capítulo apresenta a discussão do objetivo geral, que é analisar a partir da percepção dos egressos, que estudaram na modalidade FIC em Bagé-RS, a política pública PRONATEC/BSM, no período de 2012 a 2016. E dos objetivos específicos, que são averiguar se após a qualificação profissional essas pessoas seguiram investindo no seu desenvolvimento profissional, se elevaram sua escolaridade e se ingressaram no mercado de trabalho durante a sua formação ou após o término da mesma. O trabalho de campo desta pesquisa conforme apresentado no Capítulo 2, deu-se a partir de 31 entrevistas, que foram estabelecidas gradualmente através do critério de saturação teórica. A escolha dos entrevistados, após identificação de egressos por ano de conclusão, ocorreu por conveniência, no período de 2012 a 2016. No ano de 2012 foram entrevistados 07 beneficiários; em 2013 foram 10 pessoas; em 2014 foram 07 egressos; em 2015 também totalizou 07 participantes e em 2016, como não teve ofertas de vagas no município, não houve participantes. Com o objetivo de dar maior clareza à discussão

o capítulo se dividirá em seções que apresentará as dimensões focalizadas na entrevista, conforme o (Quadro 1). O conteúdo das entrevistas analisados se apresentam a seguir conforme os temas selecionados de trajetória de vida, acesso aos cursos, participação dos egressos no PRONATEC/BSM, percepções sobre as mudanças em sua vida relacionadas ao mercado de trabalho; percepções sobre o programa PRONATEC/BSM, percepções sobre as mudanças em sua vida relacionadas à sua educação.

Para começar o processo de socialização com os entrevistados, a pesquisadora se apresentava e abordava sobre a pesquisa e a importância da disponibilidade deles em colaborar com o estudo e em seguida solicitava-se assinassem o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice II), após pedia-se que se apresentassem, contando sua história de vida e desta forma, realizava-se as demais perguntas conforme o roteiro apresentado no (Quadro 1). Pode-se observar que a maioria dos participantes mora em bairros da periferia da cidade, em residências humildes e acreditam que através da qualificação e do estudo é possível obter melhores condições no mundo do trabalho.

4.2 A Trajetória de Vida dos Egressos do Pronatec/BSM – Bagé - RS

Através do trabalho de campo, procurou-se a partir das falas dos egressos e das suas histórias de vida, compreender de que lugar esses/as sujeitos/as falam e de que forma eles/as se percebem no contexto de uma política pública. A partir da caracterização já elencada no capítulo 03, é possível constatar que a maioria dos/as 31 entrevistados/as se constituiu em um público jovem, de baixa renda, compostos por mulheres, brancas, católicas, com filhos e com ensino médio completo. Dos 31 egressos, 23 são naturais de Bagé e 08 são dos municípios vizinhos, que vieram buscar melhores condições de vida e oportunidades de estudo e trabalho. Conforme os comentários ilustrativos transcritos abaixo a identificação foi realizada por nomes fictícios para assegurar a privacidade dos/as participantes da pesquisa:

Tenho 21 anos, nasci em Santana do Livramento e morei até os 10 anos, depois meu pai adoeceu, diagnóstico de esclerose múltipla, o hospital na época fechou e nós tivemos que vir para Bagé, onde todo o remédio que ele gastava comprando lá ele conseguia gratuitamente pela saúde aqui. Depois de 10 anos fomos para Hulha Negra. Atualmente moro em Bagé, sou casado e não tenho filhos (LUIZ).

Sou natural da Hulha Negra, morei lá até os 11 anos, depois vim para Bagé para estudar. Eu fiz todo o ensino médio, sempre estudei em escola pública, tenho 54 anos, sou separada e tenho uma filha que é casada (JOANA).

Nasci na Colônia Nova, vim para Bagé com 23 anos para trabalhar, aí trabalhei na Pampeano por um tempo e depois trabalhei como doméstica. Tenho ensino médio incompleto, dois filhos e uma enteada (ANA).

É possível constatar a partir dos relatos, que Bagé, entre os municípios vizinhos assume esse lugar de cidade pólo que atrai migrante, e que através de suas políticas públicas também contribuiu para o seu desenvolvimento e da região como um todo se constituindo em referência em vários serviços, o que reafirma uma das justificativas da pesquisadora em realizar a pesquisa no município. Dos egressos que são naturais do município de Bagé, destacam-se as seguintes histórias de vida:

Eu moro em Bagé, tenho 31 anos, nasci em Bagé. Tive uma filha com 15 anos, nunca parei de estudar. Terminei o Ensino Médio, logo em seguida já passei no concurso público municipal em 2006, no cargo de Serviços Gerais e segui fazendo cursos de Informática, Secretariado e RH. Comecei um técnico de administração e com a filha pequena, não consegui continuar. Atualmente faço minha graduação no IFSUL em análises e sistemas da computação e nas horas vagas sou manicure e pedicure e atualmente tenho dois filhos (LUÍZA).

Nasci aqui em Bagé, tenho 3 filhos, dois são meus e 1 é de criação. Tenho 40 anos e não trabalho, estou desempregada faz uns 3 anos, quando eu consegui emprego foi só bicos, coisa rápida. Só trabalhando em casa com a mãe, a gente se vira e faz salgadinhos. Fiz um monte de cursos e sempre me destaco nos cursos. Fui na Casa da Família saber se tinha um curso e aí tinha na parede uma propaganda e aí eu me inscrevi ali mesmo e depois só me chamaram para fazer a matrícula no SENAC. Mas, acho engraçado que quando deixo currículo, ninguém me chama, nem para ver se sou gorda, branca, amarela ou preta. Estou bastante desanimada. Se me chamasse eu poderia dizer que é incompetência minha, mas nem isso (JAQUE).

Sou natural de Bagé, sou solteira, tenho 21 anos e estou cursando a faculdade de Administração, fiz estágio nas lojas Obinos na área administrativa por 2 anos, atualmente faço estágio remunerado em uma loja de materiais de construção, na área administrativa também. Não tem filhos e moro com minha mãe e tenho 4 irmãos, dois são casados. O PRONATEC foi meu segundo curso, o primeiro foi de informática que fiz pela prefeitura. Percebi no PRONATEC uma porta que poderia se abrir no futuro (DEISE).

Os diferentes relatos nos permitem vislumbrar trajetórias de vida singulares, o campo nos leva a percepções interessantes de como as pessoas organizam suas vidas, mas a característica comum é a iniciativa na busca de uma vida melhor e a crença no trabalho como um caminho que permitiria essa possibilidade. A origem

dessas pessoas denota o pertencimento a classe trabalhadora. Nesse sentido destaca-se, novamente a fala de Ramos e Stampa (2016) sobre o entendimento social da responsabilização do sujeito pela condição em que vive levando o trabalhador a busca do desenvolvimento de suas qualidades sem a consideração da estrutura de desigualdade em que esses trabalhadores estão inseridos, sem que esse elemento de educação leve à compreensão da exploração do capital sobre o trabalho e forma como isso acontece em nosso país.

Percebe-se que essa amostra confirma o índice de maior participação feminina no PRONATEC. Conforme Silva (2016), em seus estudos no Rio grande do Sul sobre o Pronatec chama a atenção para o aumento da participação feminina decorrente de um processo de emancipação das mulheres, entretanto, argumenta também que ainda o capital incorpora a força feminina de forma desigual, ou seja, os salários, os direitos e as condições de trabalhos são diferentes para homens e mulheres. Diante disso, pode ser confirmado em termos salariais, onde as mulheres ganham menos que os homens em todos os cargos³⁶.

De acordo com os estudos de Estatísticas de Gênero do IBGE³⁷ (2018), as mulheres trabalham em média, 3 horas por semana a mais que os homens, combinando trabalhos remunerados e afazeres domésticos, e mesmo com um nível educacional mais alto, elas ganham em média 76,5% dos rendimentos dos homens. Nos três últimos relatos, as egressas demonstram (grifos) em suas falas o seu nível de escolaridade e seu interesse na elevação de sua formação.

No percurso de compreender a trajetória de vida dos/as egressos/as, foi possível constatar que a maioria desses/as beneficiários/as mora na periferia da cidade. Mesmo sendo o local de moradia distante das unidades ofertantes, a precariedade da mobilidade urbana não se constituiu em um problema para essas pessoas concluírem seus cursos. As três egressas destacadas acima, contam com o CRAS em seus bairros e a partir deles, ficaram sabendo do programa. Para o MDS (2015) é no âmbito do CRAS e pela atuação de suas equipes que ações estratégicas são desenvolvidas para enfrentar as situações de vulnerabilidade.

³⁶ Disponível em: https://g1.globo.com/economia/concursos-e-emprego/noticia/mulheres-ganham-menos-do-que-os-homens-em-todos-os-cargos-diz-pesquisa.ghtml?fbclid=IwAR17azR8pFaZI8AAxpHntUfXFp_6e0v1Zaowb5vhNEJRvTrqj4biURMWWwU. Acesso em 23 de maio de 2019.

³⁷ Disponível em: https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/20234-mulher-estuda-mais-trabalha-mais-e-ganha-menos-do-que-o-homem?fbclid=IwAR0yPtikISjHgZHKRizfor5oD2CelYT7gakNRYxzKKggnkXqPnsIOd_TDi8. Acesso em 23 de maio de 2019.

4.3 O Acesso dos Egressos à Política Pública PRONATEC/BSM de Bagé-RS

Diante da diversidade de públicos e arranjos institucionais envolvidos com a implementação do PRONATEC no país, cabe ressaltar que o programa se fundamentou no princípio da descentralização como estabelece a Constituição Federal de 1988 e a lei que institui o programa, no seu 3º artigo:

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

Cabe lembrar que o município teve autonomia em aderir ou não à política pública. Bagé fez adesão ao programa no ano de 2011 e a partir da assinatura, passou a ter competências e atribuições com autonomia para desenvolver e executar o programa de forma a cumprir com os seus objetivos e finalidades. Nessa perspectiva para Essinger (2017) a concepção, a implementação, e a avaliação das políticas públicas deveriam acontecer de forma negociada, através de espaços democráticos com a participação da sociedade civil. Por outro lado, não se pode deixar de observar que a descentralização se dá unicamente no plano de execução da política. Não há instâncias de participação da sociedade civil no que tange à concepção/avaliação do programa.

A partir do desenho³⁸ operacional do PRONATEC/BSM, couberam aos entes municipais, algumas tarefas, tais como: 01. Habilitação das prefeituras; 02. Negociação de vagas e cursos; 03. Divulgação e mobilização dos beneficiários; 04. Pré-matrícula; 05. Matrícula; 06. Aula Inaugural; 07. Acompanhamento dos beneficiários; 08. Articulação com outras políticas de emprego e renda, e 09. Atividade de formatura. A única que na realidade não tinha a participação do município era a matrícula, por ser feita diretamente na unidade ofertante, ademais todas as outras exigiram o protagonismo da gestão para a realização do programa. No entanto, é a partir da etapa 03 (divulgação e mobilização dos beneficiários) que a

³⁸ Disponível

em: https://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha_mao_de_obraepronatec_-148x21_2014-nova.pdf. Acesso em 29 de maio de 2019.

gestão oportuniza o acesso da população à política pública. Cabe salientar que há inúmeros pesquisadores como Begnini (2016); Valério (2016); Neto (2016); Santiago (2015), Alves (2015) e Santos (2014), que focaram seus estudos para o desenho da Política Pública PRONATEC. Em geral eles chegaram à conclusão que as constantes alterações nas normativas, decretos, portarias; as descontinuidades; a falta de capacitação e informação dos gestores municipais configuraram fragilidades em sua formulação.

Quando os egressos foram questionados sobre como ficaram sabendo do PRONATEC, várias são as formas pelas quais tomaram conhecimento do programa, conforme os comentários transcritos:

“Eu fazia curso na casa da família³⁹ e lá eu fiquei sabendo do Pronatec” (MARIA).

“Pela minha patroa, ela disse: Lalá vai lá te inscreve que é muito bom e tu aprendes bastante” (LALÁ).

“Foi através do SINE, quando levei meus documentos para receber o seguro-desemprego” (ROBERTO).

“Pelo rádio, como era uma coisa que eu gostava, eu resolvi fazer” (JOÃO).

“Por um vizinho, ele insistiu para eu fazer a inscrição eu não tinha levado muita fé por que era sorteio” (RENATO).

Através dos relatos verifica-se que a gestão utilizou uma variedade de meios para disseminar a informação para que de fato, ela chegasse até o público desejado. Todos os tipos de mídias foram utilizados, a mobilização da rede assistencial e também a articulação com outras políticas públicas, como a Educação através da divulgação nas escolas, que também foram cruciais para a informação circular na cidade e desta forma mobilizar a população. Isso explica a multiplicidade nas formas de acesso à informação sobre o curso registrado nas entrevistas.

Sobre as estratégias de divulgação e de mobilização para o Pronatec/BSM o MDS (2015) afirma que, os elementos utilizados pelos gestores municipais variam significativamente em razão, sobretudo, do porte. Municípios com uma rede socioassistencial estabelecida e que contam com a mídia televisiva para a

³⁹ As casas das famílias são unidades de assistência social, denominados de CRAS – Centro de Referência de Assistência Social, que configura o local onde as famílias em situação de vulnerabilidade social encontram possibilidades de acesso aos direitos socioassistenciais previstos na Política Nacional de Assistência Social. Disponível em www.mds.gov.br/webarquiuivos/publicacao/.../_Umlugar_fazer_historias.pdf.

divulgação da informação e a mobilização do público-alvo parecem elevar o nível de alcance do programa. Entretanto, em alguns dos municípios de pequeno e médio porte foram reveladas práticas de divulgação, de mobilização e de conscientização dependentes, em grande medida, de vontades pessoais dos agentes envolvidos.

No município de Bagé verificou-se através de relatórios que os alunos ou as unidades ofertantes, ao se depararem com alguma dificuldade, se dirigiam ao órgão gestor municipal para buscar essas interações pessoais na resolução dos problemas.

Foi realizada uma pesquisa no período de julho de 2013 e janeiro de 2014, em 12 municípios⁴⁰ selecionados com maior número de matrículas realizadas no Pronatec/BSM em 2012, divididos em 03 regiões (Sul-Sudeste, Norte-Centro-Oeste e Nordeste). A pesquisa foi realizada por três consultores da UNESCO⁴¹, sob coordenação da SAGI⁴², para avaliar qualitativamente o PRONATEC na modalidade BSM, a partir de estudos com egressos, desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais. A pesquisa apontou que o PRONATEC/BSM não dispõe de mecanismos de controle social pelos seus usuários. As decisões e ações a respeito do programa não passam pelas comissões tripartites⁴³ e nem pelos conselhos municipais. Assim, o controle sobre o PRONATEC/BSM, a resolução de problemas e o atendimento às demandas dos alunos, ficam mais distantes das instituições políticas e dos canais formalmente instituídos para o controle social, sendo mediados por interações pessoais com os gestores (MDS, 2015, p. 111).

⁴⁰ Municípios pesquisados: São Luís (MA), Camaçari (BA), Tauá (CE), Barreiros (PE); Campinas (SP), Duque de Caxias (RJ), Guaíba (RS), Santos Dumont (MG); Manaus (AM), Santarém (PA), Senador Canedo (GO), Ipameri (GO).

⁴¹A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) foi criada em 16 de novembro de 1945, logo após a Segunda Guerra Mundial, com o objetivo de garantir a paz por meio da cooperação intelectual entre as nações, acompanhando o desenvolvimento mundial e auxiliando os Estados-Membros – hoje são 193 países – na busca de soluções para os problemas que desafiam nossas sociedades. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/agencia/unesco/>. Acesso em 30 de maio de 2019.

⁴²A SAGI é a Secretaria responsável pela avaliação e pelo monitoramento de políticas, programas, projetos e serviços implementados pelo MDS. As informações produzidas pela SAGI subsidiam gestores e formuladores das políticas sociais na tomada de decisões que levam ao aprimoramento dos programas, refletindo na otimização dos recursos públicos. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/>. Acesso em 30 de maio de 2019.

⁴³A Comissão Intergestores Tripartite - CIT é um espaço de articulação entre os gestores (federal, estaduais e municipais), objetivando viabilizar a Política de Assistência Social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Têm caráter deliberativo no âmbito operacional na gestão da política. A CIT é constituída pelas três instâncias gestoras do sistema: a União, representada pela então Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), os estados, representados pelo FONSEAS e os municípios, representados pelo CONGEMAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes-cit>. Acesso em 30 de maio de 2019.

O acesso à informação e a participação configuram a possibilidade de os cidadãos/as representarem um papel relevante no processo de dinamização da sociedade, assim como o exercício de um controle mais permanente e consistente da coisa pública, pelos usuários, sustentado pelo acesso à informação sobre o funcionamento do governo (JACOBI, 2012).

Nas palavras de Ritt e Oliveira,

A constituição de 1988 trouxe, assim, um conjunto de direitos de cidadania, compatibilizando princípios da democracia representativa e da democracia participativa, reconhecendo a participação social como um elemento-chave para garantir o controle da ação estatal, a visibilidade e a expressão das demandas sociais, a defesa e o alargamento de direitos. A presença cada vez mais ativa da sociedade civil nas questões de interesse geral exige que ocorra a publicização, considerada fundamental na Administração Pública. As políticas públicas tratam de recursos públicos diretamente regulando relações que envolvem interesses públicos. Elas se realizam num campo extremamente contraditório e onde os limites entre público e privado são de difícil demarcação. Essa realidade traz a necessidade do debate público, da transparência, da sua elaboração em espaços públicos para publicização e discussão, para dessa forma, termos como consequência a prevenção de práticas corruptivas (RITT e OLIVEIRA, 2016 p.13-14).

Para o MDS (2015), as especificidades dos municípios, da formação dos gestores, das relações políticas e da consolidação do SUAS em cada território revelam diferenças significativas nos cenários, nos alcances e nos sucessos do programa. Nesse aspecto, conforme já apresentado no capítulo 1, Howlett et al. (2013) destacam que, o modelo ciclo político de análise de política, facilita a compreensão dos diferentes atores, nos múltiplos estágios que perpassam a formulação de uma política. Para Arretche (2001), é muito simplista pensar a avaliação só sob a ótica dos objetivos definidos no desenho original, e afirma que é prudente e necessário, admitir que a implementação modifique as políticas públicas, haja vista, a diversidade de interesses envolvidos e o ambiente instável no desenvolvimento das ações públicas.

Ainda sobre o acesso ao programa, foi questionado aos entrevistados como se deu o processo de seleção para o ingresso nos cursos. Com exceção de dois entrevistados que foram encaminhados diretamente pelo SINE e dois que não lembravam como ocorreu, a maioria revelou que o método utilizado foi o sorteio, o que é ratificado na fala do Renato (egresso), grifado acima. Os relatórios do órgão gestor revelam que o sorteio ocorria devido a procura ser maior que a oferta, em quase todos os cursos. Infelizmente esses dados não estavam disponíveis para que

podéssemos analisar como se deu a demanda, a oferta e o número de concluintes dos cursos.

Os importantes avanços no processo de construção e consolidação do SUAS permitiram que a Assistência Social cumprisse a função cada vez mais relevante no âmbito da proteção social e junto às estratégias de combate à pobreza (BRASIL, 2014). Dentre as metas do Plano Brasil sem Miséria, está o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda, através da inclusão produtiva (BRASIL, 2011).

4.4 A Participação dos Egressos no PRONATEC/BSM em Bagé - RS

Os egressos pesquisados participaram de diferentes cursos ao longo da execução do programa no município. Dentre todos, conforme já destacado no Capítulo 3, é o curso de Auxiliar administrativo que tem o maior percentual de concluintes. Dos 31 entrevistados 51,61% já tinham feito algum curso antes do Pronatec, a maioria na área de informática ofertada também pelo governo municipal e 41,16% nunca tinham acessado um curso anteriormente.

O ano de 2013 foi, entre os pesquisados, o que mais formou pessoas no programa. E a unidade mais acessada pelos cursistas egressos foi o SENAC, decorrente também da sua capacidade de oferta e de estrutura local. Um dado que chama atenção é que 35,48% dos egressos realizaram mais de dois cursos pelo programa, conforme mostram os relatos:

“Eu fiz o primeiro curso de operador de caixa e compreendi que fazendo outros eu teria uma formação mais completa, aí fiz o de promotor de vendas e logo após o de auxiliar administrativo” (JOICE).

“Eu comecei a fazer o primeiro curso em 2012, de operador de supermercado. Eu estava na oitava série do fundamental, no mesmo ano fiz de montagem e manutenção de computadores, quis diversificar para saber qual área eu ia gostar; no ano seguinte comecei o ensino médio à noite, de dia fiz dois cursos, de representante comercial de manhã e auxiliar administrativo de tarde e em 2014 fiz o curso técnico pelo Pronatec em Logística” (MÁRIO).

Evidencia-se, através dos relatos e também do número de pessoas que optaram em fazer mais cursos, de que essas pessoas conseguiram perceber que apenas um curso, no formato apresentado-FIC, não seria suficiente para uma

formação adequada às exigências do mercado. Ou pode-se inferir também, que há no município um nível de exigência maior para adentrar o mundo do trabalho. Para Domingues (2016) apesar de ser uma vertente da educação profissional os cursos FIC articulam-se mais com os setores produtivos do que com os educacionais. O discurso é o de integração e elevação de escolaridade, mas, no entanto, a realidade vista é bem diferente, uma vez que a maior parte das vagas ofertadas no PRONATEC é de cursos de formação inicial ou continuada (FIC) com carga horária mínima de 160 horas, cursos que não têm nenhum vínculo com a questão da elevação da escolaridade do trabalhador.

De acordo com os dados do MEC (2016), das 9,4 milhões de matrículas efetuadas pelo Pronatec de 2011-2015, 62% são de cursos FIC e apenas 38% são de cursos técnicos. Domingues (2016) diz que ao elevar a oferta de cursos FIC, o PRONATEC frustra uma parcela da população jovem do nosso país, que buscavam cursos técnicos que pudessem possibilitar melhores condições de acessar o mundo do trabalho.

Na defesa dos cursos FIC, o MDS (2015) reafirma que o programa proporciona novas habilidades, competências e conhecimentos. A qualificação profissional aumenta as chances de os beneficiários encontrarem uma posição no mercado formal e amplia as possibilidades de melhorar a renda em relação à atividade profissional que já desenvolvem.

Para a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (2011), é passível de compreensão que a qualificação profissional (mesmo operacional), no afã da atualização, da inserção e da promoção do(a) trabalhador(a) no mundo do trabalho, acaba por atraí-lo a essa modalidade. Mas trata-se de benefício passageiro, sem raízes, e com oportunidades restritas. Diante dessas perspectivas, não convém ampliá-la, além do necessário, para atender, pontualmente, à demanda reprimida e necessária à manutenção do atual processo de crescimento econômico do país.

Quando os pesquisados foram questionados sobre o recebimento da bolsa-formação, que inclui o auxílio alimentação e de transporte, todos confirmaram de forma unânime que receberam os valores durante a formação. A bolsa formação do Pronatec se caracteriza pela modalidade Trabalhador e refere-se a cursos de formação inicial e continuada, preferencialmente para beneficiários do programa Bolsa-família e do Cadastro Único, ou seja, pelo público de baixa renda. Os/as

alunos/as são isentos/as de quaisquer custos, dessa forma o governo federal busca democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos (MDS, 2015).

Sobre os motivos que levaram os/as egressos/as a participarem dos cursos, destaca-se os seguintes relatos:

“Para evoluir, não ficar na mesma coisa. A meta era eu sair daquela situação que eu estava e melhorar de vida” (CARLOS).

“Ao cumprir a pena por bom comportamento, tu tens direito de trabalhar e o PAC é uma ajuda para o reeducando, quando está próximo de receber tua condicional tu és desligado para dar lugar para outro. Pensando nisso, eu quis me qualificar, pois, a única profissão que eu tinha era de trabalhar com meu pai de auxiliar de pedreiro, mas nunca tive carteira assinada nessa época. Eu buscava me qualificar e conseguir um emprego, e aí assim que terminei o curso, eu já segui trabalhando na própria equipe do professor que ministrou aulas, eu era o melhor da turma. Sempre que tinha eventos eu prestava serviços de garçom” (MARCELO).

“A princípio pelo trabalho, para conseguir um emprego. Aqui em Bagé pede muita qualificação e, além disso, exigem experiência, e como o 5S é de nome, eu vi uma oportunidade boa” (JOICE).

“Era uma oportunidade de ingressar no mercado de trabalho; já com faculdade é difícil e sem curso pior ainda e também vi uma grande oportunidade para eu conhecer as áreas para ver se ia gostar” (MÁRIO).

“Para aprender coisas novas e para eu me desenvolver como pessoa” (CÁTIA).

Dos 31 egressos pesquisados, 41,94% deles disseram que o motivo de buscar os cursos era ter novas aprendizagens e buscar novos conhecimentos; 32,26% dessas pessoas buscavam através da qualificação uma oportunidade de emprego e de se colocar no mercado de trabalho; 19,35% dos participantes perceberam que o programa era uma oportunidade de se capacitar profissionalmente e os últimos egressos, portanto 6,45% disseram que foram condicionados pelo SINE, a realizar um curso, sob pena de não receber o seguro-desemprego, caso não aceitassem.

As falas demonstram diversas formas de participação no Programa desde a forma voluntária até as compulsórias. A política pública mescla assim formas de participação e perfis diferentes dentro do mesmo programa, o ponto de identidade é a pobreza, o que torna a classificação da política mais difícil em termos de participação.

É possível perceber através dos relatos que para muitos egressos o programa significou a possibilidade real de mudar os rumos de suas vidas. Em suas percepções misturam-se sentidos de independência, autoestima, dignidade, sentimento de auto realização e esperança, inclusive para aqueles que em primeiro momento foram condicionados a participarem do PRONATEC, os quais relataram que com a vivência do curso, acabaram gostando do programa.

Mediante a análise e a interpretação de conteúdos trazida a partir das falas dos entrevistados, foi possível captar que para a maioria dos/as egressos/as, que o conhecimento é um fator motivacional para produzir mudanças em suas vidas e que, pode ser adquirido através da qualificação profissional, provocando nessas pessoas o sentimento de estar e sentir-se em condições de disputar uma vaga no mercado de trabalho. Nessa perspectiva de acordo com Domingues (2016), é fundamental compreender que o trabalho é um processo que permeia todo o ser humano e constitui a sua singularidade. Logo, trabalho é produção, criação, realização humana. Compreender o trabalho, nessa perspectiva, é compreender a história da humanidade, as suas lutas e conquistas mediadas pelo conhecimento humano (RAMOS, 2008, p. 4).

Sobre dificuldades no decorrer dos cursos, a maioria dos egressos relatou que não tiveram nenhuma, apenas 01 egressa pesquisada relatou que teve dificuldades em matemática e recebeu todo o apoio do professor. Os estudos nacionais criticaram que a baixa flexibilidade das unidades ofertantes, quanto a aspectos pedagógicos, material didático, horário e da própria formação dos professores, principalmente do sistema S, pode ter ocasionado a desistência de muitos cursistas. As mais consolidadas e tradicionais, assumem uma postura de independência financeira quanto ao programa, que se reverte em menos disposição à adaptação (MDS, 2015). Contudo caber lembrar que os/as cursistas em Bagé apresentam um nível de escolaridade elevado frente ao público-alvo destinatário no planejamento da política que seria o ensino fundamental, enquanto no caso pesquisado a maioria (45,16%) já possuía o nível médio de ensino. Em Bagé, de acordo com a análise documental, foi o SENAI, que assumiu essa postura mais inflexível diante do público do PRONATEC/BSM.

4.5 Percepções dos Egressos sobre as Mudanças em Sua Vida em relação ao Pronatec/BSM

Ao investigar sobre quais eram as expectativas dos egressos em relação ao programa, se elas foram atendidas ou não, procurou-se observar qual é a percepção deles sobre as mudanças ocorridas em suas vidas, a partir da inserção no programa. Com o foco nas categorias expectativas/mudanças de vida, destacam-se as seguintes falas:

As minhas expectativas foram atendidas, eu gosto de aprender, eu tive muita aprendizagem. Por que tudo que a gente aprende na vida a gente vai utilizar, não importa onde for. Sempre é bom ouvir o conhecimento de outras pessoas. O curso me abriu a visão para o comércio e comecei através do curso analisar como é o atendimento, meu olhar ficou mais específico para esses temas (LUIZ).

Eu queria a partir dos cursos conhecer e escolher a área para atuar no mercado de trabalho. Os cursos foram de uma qualidade ímpar, foram de aprendizagem enorme tanto pessoal quanto profissional. Eu consegui escolher as áreas e ingressei no mercado de trabalho em 2015 de carteira assinada. Enquanto eu fazia os cursos eu já aproveitei o conhecimento e prestava serviço na área de informática, agregando renda para mim. Ajudou-me a trabalhar minha timidez, posso dizer que eu só tive ganhos pessoais com os cursos, tu vê a minha esposa vende natura e eu vendo mais que ela, por que peguei as técnicas nos cursos (MÁRIO).

Minhas expectativas eram sempre de melhorar e aprender, quando a gente aprende abre um leque de opções para a gente trabalhar e conhecer outras áreas. Na área de serviços gerais, que é meu concurso público, eu não aproveito muito os cursos. Mas, quando eu tenho a oportunidade eu coloco em prática muita coisa que eu aprendi, hoje eu domino mais o cálculo do contracheque, os direitos que a gente tem, como por exemplo, calcular as férias (LUÍZA).

É possível observar ainda outros ganhos para além das questões técnicas previstas no campo, que adentram questões subjetivas que poderiam ser empecilhos pessoais para conquistas e emancipações, como superação de timidez, forma de se portar, aguçar a capacidade observacional. Destaca-se também que uma minoria dos pesquisados expressou frustração em relação às suas expectativas, revelando tristeza por se encontrarem em uma condição de desemprego e avaliando o programa de forma negativa, pois para eles, acessar o programa, não alterou em nada a realidade perversa que ainda vivem.

Os relatos aqui destacados retratam o que a maioria dos egressos verbalizou sobre as expectativas em relação ao PRONATEC/BSM. Neles, 74% (23), dos

respondentes disseram que buscavam no programa, o conhecimento, a possibilidade de aprender a fazer alguma coisa e a oportunidade de uma maior qualificação e que foram atendidos. E 22,5% (07) reconhecem que em relação ao curso, obtiveram conhecimentos e novas aprendizagens, mas que as expectativas de maior qualificação para adentrar o mundo do trabalho, não foram atendidas, causando enorme frustração nos mesmos. Conforme, o relato transcrito:

Sim, em termos de conhecimento, hoje eu sei que tipo de pastagem cultivar no verão e no inverno para engordar meus bichos. Mas, em termos de emprego não. Eu crio os bichos e hoje eu sei como engordar meus bichos, eu vivo com o que eu crio e vendo. Ajuda, mas não dá para viver só disso. Eu sou chefe de família, sustento meus filhos e minha mãe. Essa é minha renda. Às vezes trabalho na reciclagem quando tem demanda. A mudança que eu queria era um emprego, mas posso dizer que melhorou um pouco meu conhecimento, agora eu sei fazer hortas aéreas hoje eu tenho um manejo melhor com os animais, eu crio coelho, porco, codorna, vaca, ovelha e cavalo (MOHANA).

É notória a forma como os egressos valorizam o conhecimento pressupondo, que é a partir dele, que vão se sentir mais preparados para enfrentar o mercado de trabalho. Ambos os relatos revelam que as expectativas estão atreladas a uma melhor condição de vida e trabalho. Os grifos feitos pela pesquisadora assinalam a percepção dos egressos sobre as mudanças que ocorreram em suas vidas em diversas dimensões, depois do acesso ao programa. O que chama a atenção é que uma grande parte dos entrevistados conseguiu relacionar os conhecimentos que construíram nos cursos, com questões da vida cotidiana, como por exemplo, a Luíza que fez o curso de Assistente Administrativo no SENAC e consegue verificar se os cálculos de suas férias estão corretos ou não. A Mohana, que realizou os cursos de Forragicultura e Horticultura no IFSUL, e aprendeu a como engordar seus animais para sobreviver. O Mário, que fez 04 cursos no SENAC e que além de conseguir seu emprego, ajuda a esposa a partir das técnicas que aprendeu, a vender produtos da Natura.

Fica evidente a partir das entrevistas, na sua maioria, a satisfação dos egressos com os cursos realizados, com a acolhida dos professores e com o conteúdo aprendido. Essa postura frente ao programa, na percepção da pesquisadora é identificada no público mais jovem e com maior escolaridade (conforme apresentado no capítulo 03), que buscam os cursos para melhorarem seus currículos e assim, conseguirem posições melhores e menos desgastantes no

mercado de trabalho. Trata-se de um público, que tem clareza de que a formação profissional, é a alternativa de entrada imediata ao mundo de trabalho. Provavelmente as famílias são mais estáveis financeiramente, ou seja, ocupam as franjas superiores do cadastro único, ou seja, são consideradas pobres e não em extrema pobreza, e podem se dedicar aos estudos.

Cabe ressaltar que aqueles egressos (07) que disseram que o programa não atendeu suas expectativas tinham um perfil bem semelhante, sendo todos com uma faixa etária acima dos 40 anos; 05 deles trabalham na informalidade, portanto, sem carteira assinada e a maior expectativa era de ingressar no mercado formal e 02 estavam empregados, mas se sentiam insatisfeitos com seus empregos, compreendendo que os cursos não os ajudaram a mudar essa situação, como é o relato acima da Mohana, que além do conhecer, quer ter o direito a um emprego formal.

Batista (2016) afirma que normalmente as organizações preferem contratar funcionários práticos, mas que representem um custo mais baixo para as mesmas. Sendo assim, os perfis de pessoas mais velhas são preteridos pelas organizações que preferem contratar pessoas mais jovens e com pouca experiência, mas que representem uma economia para a empresa. No entanto, a experiência dessas pessoas com idade um pouco mais avançada unida a força de trabalho de jovens talentos proporciona melhores resultados à organização.

De acordo com IBGE (2010) a projeção para os próximos 40 anos é a de que a população de maior idade irá aumentar consideravelmente em relação aos dias atuais. A população terá o número maior de pessoas que estão na faixa etária de 45 a 55 anos. Sendo assim, as organizações tenderão a contratar pessoas mais velhas, uma vez que a população mais jovem disponível no mercado será mais restrita (BATISTA, 2016).

Entretanto, mais do que incorporar conhecimentos, o programa tem como pressuposto que o trabalhador conseguirá melhores condições de trabalho, a partir de uma formação qualificada. Contudo, essa formação acontece ainda, de forma muito fragmentada por que trabalha com algumas necessidades da classe trabalhadora sem deixar de manter historicamente a estrutura de precarização dos processos formativos, qual sejam, cursos rápidos, onde a Educação é vista como uma mercadoria a serviço do capital (RAMOS, STAMPA, 2016). Essa ideia também é

corroborada por Frigotto e Ciavatta (2011); Kuenzer (2007); Essinger (2017); Domingues (2016) e Rocha (2015), que afirma:

A força de trabalho tem se qualificado e os níveis de escolaridade têm crescido. Mas, contudo, ela está sendo progressivamente afastada do processo produtivo. Aqui não está se descartando a importância da Educação Profissional para o crescimento da nação, não, mas o que os estudos mostraram é que a apresentada nos moldes do Pronatec não produz o desenvolvimento profissional da classe trabalhadora, autonomia econômica, nem o desejado desenvolvimento nacional (ROCHA, 2015, p. 143).

É preciso destacar que é direito de todos os cidadãos e cidadãs acessar a uma formação mais abrangente, que envolva não apenas aspectos práticos e que se aproxime de um mero treinamento. É preciso uma formação crítica e consistente, que dê subsídios em termos de valores e comportamentos inerentes a uma sociedade democrática que luta para diminuir as desigualdades sociais.

4.6 Percepções dos Egressos do Pronatec/BSM sobre as Mudanças em Sua Vida Relacionadas ao Mercado de Trabalho

Nessa categoria, PRONATEC/Trabalho os/as pesquisados/as foram instigados a falarem sobre os efeitos ou não do programa em relação às suas conquistas profissionais. Sobre a percepção de estarem ou não mais qualificados e preparados para o mercado de trabalho; sobre as suas condições profissionais atuais e também se ao findar os cursos, se eles receberiam algum auxílio ou encaminhamento da rede que apoiava e executava o programa para o mercado de trabalho.

No período em que estavam realizando os cursos (2012 a 2016), os/as egressos/as quando questionados/as sobre se estavam desempregados/as, 71% (22) confirmaram que não trabalhavam e 29% (09) disseram que já faziam parte do mercado de trabalho formal. Dos/as 31 egressos/as entrevistado/as 48% (15) afirmam que entraram no mercado de trabalho após os cursos, conforme relatos transcritos:

Sou casado, 37 anos, tenho 01 filha e minha escolaridade é o ensino fundamental. Sou militar (Cabo), onde exerço o cargo de motorista, que foi através do curso de Motorista que entrei no quartel; Na época éramos beneficiados com o bolsa-família. Eu fiz o curso para evoluir, melhorar de vida, eu já trabalhava com carteira assinada na área de comunicação visual.

Em seguida que eu acabei o curso, apareceu essa oportunidade de retornar para o quartel como motorista e eu me inscrevi para participar da seleção. Passei e pedi demissão do meu outro serviço. Assim que entrei para o quartel eu não renovei mais o bolsa-família, pois não teria mais necessidade. Então o programa me proporcionou a ter um salário melhor, dobrou meu salário, isso só se deu pelos cursos que fiz na área de motorista e pela oportunidade da CNH Social em ter habilitação para dirigir caminhão. Por que além do Pronatec, eu também fui sorteado para o CNH Social, como já tinha a carteira AB, resolvi fazer a D e por isso consegui a vaga no quartel (CARLOS).

Sou casada, 24 anos, trabalho, não tenho filhos, tenho ensino médio completo. Fiquei sabendo do curso pela minha irmã e acabei me inscrevendo, nessa época minha família era beneficiária e eu quando soube do curso eu vi uma oportunidade para ter conhecimento e experiência. Então fiz o curso de recepcionista que me favoreceu muito, hoje sou auxiliar de compras no Nicolini (supermercado), mas comecei como operadora de caixa. Eu aprendi a elaborar meu currículo no curso e foi com esse que fui pedir emprego e deu tudo certo, já faz 5 anos que estou lá e também o curso me ajudou muito em relação a minha timidez (LÍVIA).

Sou separada, tenho 46 anos e 02 filhas. Sou chefe de família, fiquei sabendo do Pronatec, através do SINE. Como estava desempregada me deram três opções de curso para fazer e eu escolhi o de vendedor. Eu adorei conviver com a gurizada, eu fiquei com certeza mais qualificada e consegui retornar para o mercado de trabalho. Sou operadora de loja em um supermercado (JOSIANE).

Os grifos nos relatos revelam a diversidade de pessoas e de histórias de vida, trazendo na fala de quem está no mercado de trabalho, um reconhecimento de que o programa contribuiu efetivamente para que conseguissem uma vaga de emprego e também para fatores de desenvolvimento pessoal, conforme revelou a Lívia. Ainda sobre os 31 egressos da pesquisa, 29% (09), reconhecem que obtiveram muitas aprendizagens, mas relatam que o programa não os auxiliou a ingressar no mercado de trabalho, por que continuam desempregados. Destes 13% (04) são autônomos e 3% (01) estão no mercado informal. Todos os cinco, não possuíam registro, isto é, não contribuíam para a Previdência Social, estando desprotegidos de qualquer benefício das leis trabalhistas do país. Conforme mostra as transcrições:

Tenho 51 anos, sou separado e tenho o ensino fundamental incompleto, eu trabalhava com solda só para mim, por que eu gostava, mas nunca tinha feito um curso, quando ouvi no rádio eu resolvi me inscrever, estava desempregado, só fazendo bico. Eu queria aprender soldar e isso aconteceu só que na hora de te contratar a empresa exige registro de experiência na carteira, eles não consideram muito o certificado. Sigo desempregado e trabalho como autônomo na área de solda (João).

Sou separada, tenho 54 anos e tenho uma filha que é casada, quando vi no jornal sobre o programa, eu quis me inscrever para me qualificar e para trabalhar. Eu larguei meu emprego em outra cidade para vir cuidar da minha filha que ia ganhar nenê. Eu tenho pós-médio em segurança do Trabalho que fiz em 2009. Fiz o curso do Pronatec na área de assistente administrativo, mas achei o curso fraco e rápido. Minhas expectativas não foram atendidas, o conteúdo era fraco. Hoje eu me sustento das vendas com a Hinode (JOANA).

Tenho 23 anos, sou solteiro, moro com meu pai e fiz o curso de assistente administrativo, minhas expectativas de emprego não foram atendidas. Atualmente trabalho em uma empresa de decoração, sem carteira assinada (LUCAS).

Fica evidenciada nos relatos de João e Joana a dificuldade de acessar o mercado de trabalho para quem constitui um perfil de homens e mulheres mais velhos. Entende-se que muitos procuram os cursos para conseguir certificação em áreas em que já atuam, a expectativa é de que os certificados atuem como substituto da escolaridade que lhes falta. Mas, como vimos, nem sempre ocorre assim, há uma exigência maior ainda, de registro de experiência na carteira, dentro da área de atuação. Percebe-se que a aquisição de um emprego é uma questão central em suas vidas. A grande maioria referiu-se à importância do trabalho pelo conhecimento e experiência que produzem.

O trabalho se constitui em um processo que vai além das necessidades do capital, por que afeta a forma de ser do sujeito, envolvendo as necessidades humanas individuais e a construção da sua subjetividade (ANTUNES, 2011).

As transformações e as incertezas do capitalismo exigem que o trabalhador busque alternativas que lhe garantam manter-se empregável no mundo do trabalho, e os cursos de qualificação na maioria das vezes aligeirados, a exemplos dos cursos FIC no PRONATEC, são vistos pelos trabalhadores como oportunidades de aumentar suas chances de ingressarem no mercado de trabalho em melhores posições (DOMINGUES, 2016, p. 148).

Através desses relatos, é possível compreender de que lugar esses trabalhadores, que participam de empregos temporários e precarizados, falam, pois vivenciam no seu cotidiano uma realidade perversa, ocasionadas pelo desemprego estrutural.

Nesse sentido, é importante pontuar que o PRONATEC, enquanto uma política pública do governo federal tem uma ação intencional do Estado junto aos trabalhadores, a qual pode ser traduzida em termos de aumento das chances de

empregabilidade; de sucesso na obtenção de um emprego; na efetivação em um posto antes temporário ou ainda de promoção salarial. Com certeza são desdobramentos ou efeitos desejados para aqueles que participam de programas de qualificação. Nesse contexto, não basta somente a oferta de cursos para, além disso, é necessário um conjunto de ações e programas públicos associados à intermediação de mão de obra para viabilizar de fato, esses efeitos tão almejados, de forma a proporcionar autonomia e desenvolvimento aos seus participantes, contribuindo assim, para a ampliação da cidadania.

A pesquisa mostrou também que 22% dos pesquisados (07), já estavam no mercado de trabalho formal e continuaram após os cursos. A maioria diz que em termos de trabalho não observaram nenhuma diferença relacionado ao que fazem, mas que em relação ao desenvolvimento pessoal e profissional, sentiram-se mais preparados e mais qualificados.

As manifestações dos entrevistados, além de evidenciarem o interesse de uma melhor qualificação para o mercado de trabalho, indicam que o curso é percebido como um movimento de aprendizado, evidenciando o prazer pelo conhecimento como mostram os relatos:

Eu já tinha emprego, tenho 57 anos e sou cuidadora de idosos, **agregou somente na minha aprendizagem e me permitiu ficar mais qualificada** (SOLANGE).

Sou doméstica, tenho carteira assinada há 4 anos. Tenho 23 anos e fiz o curso de operador de caixa e promotor de vendas. A única coisa que melhorou com os cursos para mim, **que a gente era meio bichinho, e a interação com as pessoas, me ajudou a ter uma relação melhor com as pessoas, a me socializar por que conheci um monte de gente diferente e aí me senti mais preparada** (ANA).

Diante das informações que os egressos trouxeram no período em que participavam das qualificações, sobre estar ou não no mercado formal e comparando após esse período longitudinal, que chega a uma diferença de 05 anos, para quem fez o curso no ano de 2012, constata-se que o município de Bagé conseguiu estruturar a demanda do mercado, alinhando as ações do programa de forma a absorver a mão-de-obra especializada. Dos 31 egressos, quando começaram os cursos (22) estavam desempregados e (9) já estavam no mercado de trabalho formal. Tínhamos nesse primeiro cenário 29% dos participantes do programa no mercado formal. Atualmente, (15) se empregaram após os cursos e (07) já faziam

parte do mercado de trabalho. Esse outro cenário após as qualificações confirma uma totalidade de 71% dos egressos incluídos no mercado de trabalho. Nesse aspecto pode-se dizer que o programa no município foi efetivo, por que o programa fez diferença para a maioria dos egressos. A efetividade verifica quais são os resultados de uma ação e seus benefícios à população. Para Castro (2006), a efetividade mostra se aquele objetivo trouxe melhorias para a população visada. O MDS (2015), considera que o programa a nível nacional também foi efetivo⁴⁴, pois potencializou a empregabilidade formal em todas as regiões do país.

Cabe lembrar que até 2013, a presidente Dilma conseguiu manter a economia do país com um bom desempenho⁴⁵. E que no ano seguinte, período de sua reeleição o país ficou estagnado, o que levou à piora na economia e com recessão nos próximos anos. A taxa de desemprego, em 2015, superou a marca dos 10% no primeiro trimestre de 2016, o que não ocorria a nove anos no Brasil.

Contudo, pode-se dizer que os egressos pesquisados vivenciaram ao longo desse período, um contexto de maior dinamismo do mercado de trabalho, que contribuiu para a inserção ocupacional mais virtuosa. E posteriormente, um contexto de baixo crescimento econômico e oferta restrita de novos postos de trabalho, ou seja, os conhecimentos e as habilidades recém adquiridos em um curso de qualificação podem não significar credenciais suficientes para uma disputa de uma vaga disponível frente aos atributos apresentados por outros trabalhadores recém-dispensados ou com maior experiência e qualificação.

Diante de todo esse contexto, ainda pode-se deduzir que os cursos ofertados pelo PRONATEC/BSM, em Bagé responderam às necessidades locais do mercado. É provável que este resultado seja fruto da articulação do órgão gestor através da Política de Assistencial Social, que já vinha desenvolvendo programas próprios de qualificação profissional e que se intensificou com a adesão ao PRONATEC/BSM e do programa ACESSUAS, em ambos os casos, a gestão priorizou os beneficiários do PBF e os cadastrados do CadÚnico.

A relação entre inclusão produtiva e a política de assistência social tem uma trajetória polêmica. Historicamente os programas que articularam inclusão produtiva

⁴⁴ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2010-pdf/22051-24092015-lancamento-estudos-pronatec-mds-pdf/file>

⁴⁵ Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/05/04/64-meses-de-governo-Dilma-como-evolu%C3%ADram-os-indicadores-econ%C3%B4micos-e-sociais?fbclid=IwAR38IJeYHtshz8nJxa-7OJbqGdDOHuRtI9rY9pP6Qcw-sV8BsrRadIkIpiU>. Acesso em 04 de junho de 2019.

e assistência social tinham como premissa que cabe à assistência social a responsabilidade de prover através de suas ações o direito ao trabalho por intermédio da qualificação da força de trabalho de acordo com as necessidades do mercado (MDS, 2015). Essa visão tem na sua concepção que a política de assistência social é uma política estruturadora, e está associada com a realidade brasileira da década de 1990, onde o Estado passa a se responsabilizar juntamente com a sociedade na consecução de políticas públicas que possam reduzir o impacto da desigualdade social e da exclusão no mercado de trabalho pelos indivíduos e famílias mais vulneráveis (COSTA e SOUZA, 2011). As autoras afirmam que atualmente, adota-se outra concepção, a de mediadora de políticas sociais, assim a Política de Assistência Social não oferta o acesso à inclusão produtiva diretamente, mas sim possibilita que o usuário seja encaminhado para tal, através da intermediação e interação entre diversas políticas sociais (COSTA e SOUZA, 2011).

Nesse sentido, o papel da assistência social seria de promover a intersectorialidade, a partir de uma atuação integrada entre as políticas públicas junto ao cidadão (MDS, 2015). Nessa nova perspectiva, surge o ACESSUAS, um programa que de acordo com o MDS (2015), é promissor no sentido de auxiliar a eficácia do BSM, no eixo de inclusão produtiva. Em Bagé, a adesão ao programa permitiu à gestão, a partir dos recursos do programa, formar equipes exclusivas para acompanhar e monitorar a qualidade dos cursos e as dificuldades enfrentadas pelos alunos. Outra ação que teve bastante êxito nesse programa foi a de mobilizar o público inscrito no cadastro único e dos beneficiários do PBF, para participarem dos programas sociais, entre eles o PRONATEC/BSM.

O programa traz em sua formulação, a perspectiva mais recente (mediadora) sobre a relação entre a Política de Assistência Social e Inclusão Produtiva. Através do programa é possível identificar pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social e, desenvolver ações de articulação, mobilização e encaminhamento dessas pessoas para a garantia do direito à cidadania a inclusão do trabalho e viabilizar o acesso a cursos de qualificação profissional, ações de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra (MDS, 2015).

No entanto, os documentos que orientam os agentes municipais sobre o programa, reafirmam que:

Não é competência do Sistema Único de Assistência Social realizar ações e executar cursos de inclusão produtiva. É papel do SUAS mobilizar, por meio da informação, divulgação e sensibilização dos seus usuários; encaminhar seus usuários para cursos e demais oportunidades no território; e acompanhar a trajetória desses usuários, objetivando a inclusão e a emancipação social (BRASIL, 2014).

Observou-se que a gestão municipal articulou e mediou o processo de definição dos cursos, junto aos ofertantes e ao SINE, com a participação das entidades de classe, culminando inclusive, na ativação da Comissão Municipal do Emprego, que há uma década estava desativada. Os esforços empreendidos provavelmente culminaram em uma boa absorção de mão de obra qualificada. Entretanto, a mediação e a intersetorialidade no que tange ao encaminhamento dos cursistas para o mercado de trabalho, não ocorreu de acordo com a percepção dos egressos pesquisados. Ao serem questionados sobre se tiveram algum estímulo, encaminhamento ou ajuda da Secretaria Municipal de Assistência social, ou dos ofertantes ou do próprio SINE para encontrar um emprego, a maioria afirmou que não obtiveram nenhuma colaboração nesse aspecto.

Fica evidenciado a partir desses relatos, que o município não conseguiu cumprir com a etapa 08 do desenho operacional do programa, que traz em suas diretrizes, que além da promoção de qualificação profissional, o gestor municipal deve negociar e articular com os parceiros, estratégias para que as políticas de emprego e renda sejam apresentadas aos beneficiários, bem como os procedimentos para acessá-las. E também, não conseguiu cumprir com as diretrizes do ACESSUAS, no que tange à intermediação de mão de obra para os participantes dos cursos. Pode-se supor que essas fragilidades são fruto ainda, de um programa que é muito recente, e que ainda não tem o reconhecimento de que é uma estratégia ativadora de inclusão produtiva.

4.7 Percepções dos Egressos do Pronatec/BSM Sobre as Mudanças em sua Vida Relacionadas à sua Educação

Dentre os objetivos específicos da pesquisa, buscou-se averiguar os efeitos ou não do PRONATEC/BSM, na vida dos egressos em relação à elevação de sua escolaridade e/ou o estímulo em seguir buscando mais qualificações profissionais para seu desenvolvimento pessoal e profissional. Conforme já apresentado no

capítulo 3, entre os egressos pesquisados há uma predominância no ensino médio, enquanto escolaridade. Foi possível observar que dos 31 pesquisados, 12 beneficiários 38% mantiveram seu nível de escolaridade do mesmo jeito de que quando começaram a participar dos cursos. Sendo que 02 participantes 6% concluíram o médio depois dos cursos; 10 egressos 32,25% buscaram de alguma forma dar continuidade à sua formação, acessando o pós-médio e o ensino superior. Sendo que dos 07 egressos restantes, 03 mantiveram sua escolaridade o fundamental completo 9,6%; 02 no ensino fundamental incompleto 6,4%; 01 egresso com ensino médio incompleto 3% e 01 com ensino superior incompleto 3%. Revelaram também em suas falas que se sentiram estimulados e motivados a seguir com estudos. O que pode ser verificado nos comentários:

Após o curso, eu retomei meus estudos e terminei o Ensino Médio (LUCAS).

Após o curso, eu fiz um Técnico em Logística pelo Pronatec, nessa época eu morava na Hulha Negra e vinha estudar em Bagé. Agora eu quero fazer faculdade em Administração. A contribuição do Pronatec foi total, a partir desse curso eu não parei mais de estudar (LUIZ).

Concomitante aos cursos, eu fiz o ENEM e tive uma boa nota o que me possibilitou fazer um curso Técnico em enfermagem pelo programa SISUTEC, do Governo Federal. Nesse programa a gente ganhava o jaleco e o curso. O transporte e alimentação eram por nossa conta. E agora consegui o FIES e vou fazer minha faculdade em enfermagem no primeiro semestre de 2019. Sem os cursos eu não estaria trabalhando e prestes a começar a faculdade (CÁTIA).

Foi possível auferir também que 06 egressos dos cursos do PRONATEC/BSM, seguiram buscando mais formação a partir do ingresso no curso superior, conforme informam as falas:

Sim, hoje eu faço faculdade em Administração, e o que me despertou meu interesse na área foi lá no curso do Pronatec, aguçou minha curiosidade para outras oportunidades. Todos esses cursos contribuíram muito em tudo para minha formação (FLÁVIO).

Hoje eu faço uma faculdade no IFSUL, em Análise e Desenvolvimento de Sistemas, meu foco é área de RH. Todos os cursos que fiz pelo governo, na Assistência Social me auxiliaram muito. Eu me considero uma microempreendedora (LUÍZA).

Eu fiz o curso pelo Pronatec e fiz também o Técnico pelo mesmo programa. Fiz o ENEM, mas não consegui uma boa nota. Como eu recebo uma pensão do meu pai, entrei na faculdade de Administração pagando, fiz esse investimento por 1 ano e depois consegui o FIES, hoje eu pago 50% da faculdade, eu resolvi colocar conhecimento em mim (DEISE).

Outras informações pertinentes para essa pesquisa trazida pelos egressos referem-se a 04 participantes que começaram a investir em sua escolaridade após os cursos, com o objetivo de dar continuidade à sua formação, mas por motivos de trabalho ou de recursos financeiros tiveram que desistir desse objetivo de vida. Conforme relatos:

Eu comecei um técnico, mas como sou cuidadora e trabalho à noite, ficou impossível de continuar (SOLANGE).

Fiz 05 semestres de Pedagogia, após os cursos, mas por questões financeiras e de trabalho, tive que abandonar (CARLA).

O programa PRONATEC/BSM, na modalidade FIC tem como prerrogativa a oferta de cursos de qualificação a um determinado público, que necessitam de uma política pública para incluí-los no mercado de trabalho. Portanto, a concepção e o desafio do programa residem na perspectiva de que essa realidade pode ser mudada através de investimentos no processo educacional profissional de qualidade, mudando assim, as oportunidades de educação e de trabalho dessa parcela da população, que via de regra, não consegue vencer as barreiras das condições de pobreza em que se encontra (MDS, 2015). Nesse sentido ele foi parte de uma estratégia de desenvolvimento, em escala nacional, que buscou integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da sua escolaridade, constituindo-se em um instrumento de fomento ao desenvolvimento profissional, de inclusão e de promoção do exercício da cidadania⁴⁶.

Considerando que os cursos ofertados no âmbito do PRONATEC/BSM, especificados no Guia Pronatec de Cursos de Formação Inicial e Continuada, devem ser adequados a pessoas com baixa escolaridade, chama-nos a atenção o índice elevado de escolaridade dos egressos pesquisados que buscou no programa uma oportunidade de inserção no mercado de trabalho. De acordo com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD, em 2010⁴⁷ o percentual do nível educacional dos ocupados com o ensino médio completo, a partir dos 18 anos ou mais no município de Bagé, era de 47,56%. Pode-se inferir com essas informações que há uma saturação do mercado na região ou ainda que o desemprego afeta

⁴⁶ Disponível em: <<http://pronatec.mec.gov.br/institucional/base-legal>> Acesso: 06 de junho de 2019.

⁴⁷ Disponível em: <www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/bage_rs>. Acesso em 06 de junho de 2019.

também trabalhadores cujo grau de escolaridade é elevado, devido à falta de mercado, levando-os a recorrer aos programas de qualificação profissional vinculados, ou não, à sua área de formação.

Também é importante destacar, que os cursos mais procurados pelos egressos da pesquisa se situam no eixo de Gestão e Negócios (Auxiliar Administrativo), que tem como características principais, a compreensão de tecnologias associadas aos instrumentos, técnicas e estratégias utilizadas na busca da qualidade, produtividade e competitividade das organizações. Este eixo caracteriza-se pelas tecnologias organizacionais, viabilidade econômica, técnicas de comercialização, ferramentas de informática, estratégias de marketing, logística, finanças, relações interpessoais, legislação e ética.

Conforme o PNUD (2010)⁴⁸, das pessoas ocupadas na faixa etária de 18 anos ou mais no município de Bagé, 10,06% trabalhava no setor agropecuário; 0,20% na indústria extrativa; 7,34% na indústria de transformação; 6,14% no setor de construção; 2,35% em setores de utilidade pública; 15,75% no comércio e 49,46% no setor de serviços. Os dados e a análise dos conteúdos trazidos pelos pesquisados, evidenciam que a área de comércio e serviços é a maior demandante de vagas de emprego na cidade. Nesse contexto, compreende-se também porque o SENAC foi a unidade que dentre as outras, mais ofertou vagas de qualificação profissional.

4.8 Percepções dos Egressos sobre o Programa Pronatec/BSM

Dentre as propostas de investigação da pesquisa, buscou-se avaliar qual era a percepção dos egressos em relação ao programa. Pelos relatos é possível perceber que 87% dos beneficiários pelo programa PRONATEC/BSM, na modalidade FIC, fornecem um *feedback* positivo em relação ao PRONATEC, conforme pode ser observados nos relatos a seguir:

Esse programa incentiva a gente a estudar e traz muitos conhecimentos para ser aplicada em qualquer área; a passagem foi importante por que se eu não tivesse esse auxílio eu não teria condições de ir fazer o curso. Outro programa que foi muito importante para nós foi o bolsa-família, meu pai nunca teve um emprego fixo e esse valor ajudava bastante em casa(LÍVIA).

⁴⁸ Disponível em: www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/bage_rs. Acesso em 06 de junho de 2019.

Achei o Pronatec muito bom, assim, como o bolsa-família, nos ajudaram muito. Pra mim foi uma fase de aprendizado e oportunidade que agarrei com as duas mãos. Eu vi muita gente que teve a chance de fazer e desistiram, eu achava uma judiaria, eu não faltava um dia e tudo que eu aprendi eu colocava em prática. Eu tive muita sorte, as pessoas me incentivavam a melhorar e a não olhar para trás, e os cursos que fiz foi um desses incentivos, pois a hora que eu saísse do presídio (que terminasse minha pena) eu ia ter uma profissão para atuar. Eu fiz uma grande bobagem na minha vida quando era adolescente e paguei com quase toda minha juventude, eu pude ver, que eu não era só a bobagem que eu fiz, que eu era mais que isso, eu só tinha errado o caminho. E a partir das oportunidades que tive de trabalho na Assistência Social e com os cursos, posso dizer que pude mostrar quem eu era e isso mudou toda a minha vida. Hoje sou garçom em uma pizzeria de renome na cidade (MARCELO).

Deveria ter continuidade, assim como eu consegui um serviço bom, mais pessoas poderia também conseguir. Eu queria que o Pronatec não parasse que tivesse mais para agente seguir evoluindo e não ficar parado no mesmo lugar (CARLOS).

As falas dos egressos trazem histórias de vidas, onde o trabalho se configura como um dos aspectos centrais na construção desses sujeitos e da sua subjetividade. Percebe-se também pela perspectiva dos pesquisados de que existiu um sentido de inclusão na vivência que estes tiveram ao participarem dos cursos. Essa percepção converge com as prerrogativas do programa, para a qual o “Pronatec/BSM se apresenta como estímulo ao retorno ao sistema educacional de pessoas há muito distantes das salas de aula” (BRASIL, 2012, p.03).

Constata-se que os pesquisados têm clareza do papel da educação, na transformação de suas vidas. Para Matos e Lima (2016), a educação é uma das forças legitimadoras de concepção de homem, de projeto de sociabilidade e de modelo de organização do trabalho. Portanto, incorpora finalidades, conteúdos e formas na perspectiva de responder ou se ajustar às demandas postas pelas condições materiais de produção ou reprodução da vida humana.

Talvez, o que lhes falta compreender ainda é que a educação na lógica capitalista impõe modelos que vão interferir na construção e formação dos trabalhadores. E para que haja uma formação profissional integral, a qualificação deve estar balizada em conhecimentos; habilidades cognitivas e comportamentais que permitam ao cidadão-produtor chegar ao domínio intelectual do técnico e das formas de organização social para ser capaz de criar soluções originais para problemas novos que exigem criatividade, a partir do domínio do conhecimento (KUENZER, 2001).

Para o autor, somente a partir dessa concepção é possível romper com a dualidade estrutural que divide o trabalho em operacional e intelectual. Nesse sentido, o trabalho deve ser visto,

Como o conjunto de ações, materiais e espirituais, que o homem, enquanto indivíduo e humanidade desenvolvem para transformar a natureza, a sociedade, os outros homens e a si próprio com a finalidade de produzir as condições necessárias à sua existência. Desse ponto de vista, toda e qualquer educação sempre será educação para o trabalho (KUENZER, 2001, p. 39).

Para Lima e Silva (2016), o PRONATEC, enquanto política de educação profissional se relaciona com a dinâmica da estrutura do mercado de trabalho, incluindo e excluindo seres humanos, em situações diversas, com demandas específicas de formação de trabalhador para aumentar o lucro do capital ou amenizar os efeitos perversos da exclusão social. A preponderância da modalidade FIC, que se caracteriza pelos cursos rápidos e a maior oferta do privado sobre o público, tem sido causa de muitas críticas de pesquisadores, como Essinger (2017); Domingues (2016); Rocha (2015) que afirmam que essa modalidade reproduz a dualidade educacional, historicamente consolidada no país, de forma a comprometer a formação integral do trabalhador.

Outros depoimentos trazem percepções diferenciadas sobre o programa.

Eu me decepcionei, achei que com um diploma na mão eu teria mais facilidade para entrar no mercado de trabalho (JOÃO).

Achei básico, tempo curto, mas muito bom. Apreendi muitas coisas (LUÍZA).

Acho que não teve grandes contribuições para mim esse programa, queria me qualificar, mas achei fraco e rápido (JOANA).

Eu queria que mudasse essa questão da experiência porque a gente precisa de uma carteira assinada (lágrimas), devido ao esforço de estudar e não conseguir ver na prática a inclusão no mercado de trabalho (RÚBIA).

Essas falas refletem a percepção dos egressos que estão desempregados, revelando as dificuldades vivenciadas por eles para adentrarem ao mundo do trabalho e a frustração com o programa. Mostram também que a formação aligeirada e instrumental que constitui o PRONATEC enquanto política de inclusão produtiva estabelece uma condição inferiorizada no mercado de trabalho, em relação aos outros trabalhadores melhor qualificados, ou com idade mais tenra, ou com um

capital social que permita acessar mais facilmente o mercado de trabalho. Provavelmente, para essas pessoas, o processo de intermediação de mão de obra, seria de fundamental importância para que conseguissem ter assegurado o seu direito ao emprego. Entretanto, os relatos ratificam que essa diretriz do programa não foi cumprida. Para Essinger (2017), esta desarticulação entre o programa e o mercado de trabalho gera, no final do processo, uma situação de frustração para pessoas beneficiadas pelos cursos, uma vez que estas se sentem como se fossem abandonadas ao final da formação, tendo que buscar individualmente sua colocação em postos de trabalho.

As falas revelam também um sentimento de frustração pela maioria dos entrevistados em relação à descontinuidade do programa que a partir de 2014 mostra uma queda nas vagas e em 2016, por exemplo, no município de Bagé, não houve nenhuma oferta de vagas para a população. Além disso, observou-se também que a partir de 2015, ocorreu uma tendência de substituição do ensino presencial pela modalidade de Educação à distância, podendo acarretar, por exemplo, mais precarização de trabalho docente, haja vista, que a maioria das atividades ocorre em ambientes virtuais de aprendizagem ou maior dificuldade de acesso da população que é beneficiária do Bolsa Família, aos equipamentos necessários para realização dos curso (computador e internet), ou ainda conhecimento técnico.

Em 2017, o governo do presidente Michel Temer, anuncia 1 milhão de novas vagas no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) na modalidade de educação a distância (EaD) ⁴⁹. Para Oliveira (2015), as características das políticas de qualificação profissional desenvolvidas no país até esse momento, apesar dos discursos hegemônicos de empregabilidade e inclusão, promovem uma “pseudoformação profissional”, que não garante um emprego e são funcionais para a conformação dos trabalhadores em postos precarizados.

Por fim, considerando todos esses contextos, discutidos aqui, é preciso pontuar a partir dos relatos dos egressos, o reconhecimento positivo do programa a partir das qualificações que acessaram e também as transformações ocorridas na vida de muitos dos sujeitos pesquisados, seja conquistando uma vaga de emprego, seja ocupando melhores postos de trabalho, ou seja, adquirindo mais conhecimento, de forma a sentirem-se mais preparados e qualificados para o mundo do trabalho.

⁴⁹ Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/35052-pronatec?start=100>. Acesso em 02 de junho de 2019.

5 Conclusão

O presente estudo teve como objeto de análise a percepção dos beneficiários, que estudaram na modalidade FIC em Bagé, sobre os efeitos da política pública Pronatec/BSM em suas vidas. Essa política pública foi instituída pelo governo federal através da Lei 12.513 de 26 de outubro de 2011, no âmbito do Ministério da Educação.

Para o desenvolvimento da dissertação foi realizado um estudo teórico sobre as políticas de qualificação profissional desenvolvidas no país, sobre a avaliação de políticas e sobre política pública PRONATEC/BSM que tem como foco a população que se encontra em situação de pobreza e que é público-alvo da política de assistência social, tendo como ponto de partida os próprios sujeitos que foram beneficiados com esse tipo de política social. Foi adotada a metodologia (conforme apresentada no capítulo 2) mista, quali/quantitativa a partir do uso das técnicas como revisão sistemática da literatura, a análise documental, entrevistas semiestruturadas e análise de conteúdo as quais foram realizadas com o trabalho de campo, junto aos egressos dos cursos do PRONATEC/BSM no município de Bagé.

A partir da análise realizada constatou-se que as políticas públicas de qualificação profissional historicamente (capítulo 1) foram condicionadas ao padrão de desenvolvimento do país, estabelecidas pelo bloco que está no poder. Essa perspectiva além de individualizar a problemática da precarização, tende a culpabilizar o trabalhador pela situação de desemprego, atribuindo a ele toda a responsabilidade pelo seu êxito ou fracasso no mercado. Percebeu-se que todo esse movimento teve como intenção desvincular o debate da qualificação profissional das questões estruturais e conjunturais que determinam a configuração do mercado de trabalho no país. Cenário esse, que é reafirmado a partir do momento em que as políticas de qualificação profissional vão se tornando pauta exclusiva da política da educação, afastando-se cada vez mais da política de trabalho e emprego.

Nesse contexto, surge o PRONATEC proposto pelo MEC como uma política que tem como principal objetivo intervir na questão do desemprego, por meio da formação de trabalhadores. Tradicionalmente a política social serviu como discurso para o Estado fazer suas intervenções, de forma que a população aceite e legitime essas ações através das representações simbólicas que o ser humano tem de suas condições de existência, de trabalho e de sociedade. Seu desenvolvimento se

relaciona com os grandes ciclos econômicos, com o Estado na implementação e regulação dos processos e com as classes sociais, sem o qual não se pode explicar o desenvolvimento das políticas sociais.

O Pronatec assume um lugar de destaque no país, constituindo-se no governo da Presidente Dilma em uma das ações mais propaladas no campo da educação profissional, trazendo em sua formulação limites e contradições (capítulo 01) ao mesmo tempo em que, apresenta em seu desenho e na sua forma de operar inovações no campo da política pública.

As inovações são marcadas pela intersetorialidade e pela atuação de diferentes atores e instituições nas mais diversas esferas governamentais e não-governamentais que interagem em diferentes níveis de complexidade, autonomia, cooperação ou oposição, constituindo-se em subsistemas que direta ou indiretamente afetam a política pública. Essa forma de operar não se restringe a uma política pública, exigindo um grande esforço no planejamento e na atuação intersetorial, o que ainda se constitui em um imenso desafio na esfera institucional. Na análise de uma política é fundamental compreender como se entrelaçam esses arranjos na lógica da ação pública.

Destaca-se também como inovador o papel da política de assistência social enquanto promotora da intersetorialidade. Tema esse, que se constituiu como problemática desta pesquisa. Nessa visão a política de assistência social tem como desafio a mediação dos seus usuários, como forma de emancipá-los, a partir da participação em programas de qualificação profissional com uma atuação integrada entre políticas públicas.

Essa concepção é recente e passa a ser efetivada na prática com o programa Brasil Sem Miséria, rompendo assim com a postura estruturadora tradicionalmente atribuída à assistência social. Entretanto, alguns pesquisadores criticam as estratégias de ativação utilizada pela assistência social nos últimos anos através do PRONATEC/BSM, que focaliza suas ações àqueles inscritos no CadÚnico e nos beneficiários do programa Bolsa-Família. Indo na contramão da universalização do acesso à educação para a população.

Dentre as contradições apontadas por muitos pesquisadores, a maioria está ligada à concepção e aos objetivos do programa, principalmente na modalidade PRONATEC/BSM- FIC, que é foco desta pesquisa e que traz como principal prerrogativa a qualificação de uma grande parcela da população em situação de

pobreza ou extrema pobreza, com vistas a ampliar a inclusão econômica com oportunidades de emprego. A mais criticada refere-se à dualidade educacional reproduzida no programa, sendo interpretado como a mais nova forma de integrar, ampliar e promover a continuidade das políticas e programas iniciados na década de 90 do século XX, durante a reforma do Estado brasileiro.

Se o PRONATEC/BSM- FIC emerge para combater a extrema pobreza e as desigualdades sociais, não seria um contrassenso a oferta de cursos rápidos, aligeirados, de curta duração, que comprometem uma formação integral do trabalhador, condição essa que é agravada pela falta de uma proposta de formação que possa orientar o beneficiário para a continuidade de seu processo formativo a partir de uma compreensão mais crítica do mundo do trabalho. A dualidade entre formação geral e formação profissional, não representa um mecanismo eficaz no combate às desigualdades sociais. É imprescindível que a educação profissional esteja alinhada, no mínimo, à educação básica de qualidade para aqueles que pretendem se inserir de forma mais rápida no mercado de trabalho. Do contrário, essa modalidade de ensino, desarticulada da formação geral, servirá apenas para aligeirar e simplificar o treinamento da força de trabalho.

Outra fragilidade apontada pelos estudos a partir da revisão sistemática (capítulo 2) trata da predominância da modalidade FIC sendo ofertada por meio das instituições privadas com aproximadamente 80% das vagas, fortalecendo e legitimando a importância do privado na educação profissional com o financiamento público. Da mesma forma, reverte-se a lógica da educação pública, onde se privatiza a instituição pública com a prestação de serviços educacionais.

O debate sobre avaliação de política pública é de suma importância (apresentado no capítulo 1), uma vez que a avaliação se configura em um instrumento indispensável que vai apontar se uma política está funcionando ou não. O modelo de análise adotado na pesquisa é o do ciclo político, pois se constituem um facilitador na compreensão dos diferentes atores e esferas governamentais e serve como referência para análise processual. Conforme Howlett et al. (2013), o modelo do ciclo político possibilita compreender a política pública como um processo a partir de uma série de etapas inter-relacionadas, possibilitando o entendimento dos diferentes papéis desempenhados pelos atores, instituições e ideias que correspondem a uma política.

O foco desta pesquisa se direciona para a última fase do ciclo político, a avaliação de políticas. Nessa perspectiva, a literatura mostra que o maior desafio da avaliação é constatar que um determinado efeito na realidade social é fruto de alguma medida, da execução de um programa. A pesquisa apresenta como objetivo geral analisar a partir da percepção dos egressos, que estudaram na modalidade FIC em Bagé, os efeitos da política pública PRONATEC/BSM em suas vidas, no período de 2012 a 2016. Tendo como sujeitos pesquisados os egressos do programa, a pesquisa permitiu desvelar descobertas concretas que permearam o desenvolvimento do PRONATEC/BSM, na modalidade FIC em Bagé, apresentados nos capítulos 3 e 4.

Os objetivos específicos, apresentados no capítulo 3, permitiram compreender melhor a execução do programa no município e a caracterizar as peculiaridades dos egressos e assim foi possível traçar o perfil de trabalhadores que participaram do programa no município de Bagé, ao longo dos cinco anos. A análise revela que o perfil dos egressos do PRONATEC/BSM, na modalidade FIC é composto por mulheres, jovens, com filhos, de baixa renda, católicas, autodeclaradas brancas e com ensino médio completo, que na época da realização dos cursos, eram beneficiárias do programa bolsa-família. Os resultados mostram que o município supera os índices nacionais na cobertura de matrículas dos beneficiários do PBF e do Cadastro Único, o que reflete em um aspecto exitoso para a política pública, em termos de alcance do público do Brasil sem Miséria.

Outro aspecto de relevância para o estudo dessa política e que na percepção da pesquisadora trouxe singularidade para o programa em Bagé é que 32,25% dos egressos cumpriram com um dos objetivos do programa, que é ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional, ou seja, ao final dos cursos esses trabalhadores deram continuidade à sua formação através do acesso ao ensino pós-médio ou superior, sendo que estas formações tinham relação com os cursos realizados no programa. Chama atenção também em um programa que tem na modalidade FIC, o foco nos trabalhadores com baixa escolaridade a prevalência do Ensino Médio em relação aos cursistas. Entre os egressos pesquisados 45% já possuíam essa escolaridade, acompanhando os índices da região de 37% e dos estudos no país que de acordo com o (MDS, 2015), representam 42%.

A variável divergente dos estudos nacionais concentra-se na raça, que em Bagé 74,19% se autodeclararam-se brancos, enquanto que no país a presença no programa ocorreu em 53% dos negros. Pode-se deduzir que essa predominância da população branca é caracterizada pelas etnias que se inseriram inicialmente no Rio Grande do Sul.

Considerando a problemática elencada na pesquisa, bem como o objetivo geral e o objetivo específico que tratam sobre os efeitos da política pública, a partir da percepção dos beneficiários em suas vidas é que se buscou analisar as repercussões do PRONATEC/BSM-FIC, conforme apresentado no capítulo 4 com vistas, a entender o alcance e os efeitos do programa na vida dessas pessoas.

Os egressos na sua maioria têm na sua trajetória de vida a vivência das dificuldades que o sistema capitalista impõe aos mais pobres. Como são jovens, presenciaram em suas famílias a contribuição dos programas de transferência de renda, pois 58% deles relataram que durante os cursos as famílias se beneficiavam desse programa. Nessas histórias pôde-se perceber que a bolsa-formação foi fundamental para que a grande parte dos entrevistados participasse do programa, caso contrário, como moram em bairros da periferia, provavelmente pelos relatos escutados, não conseguiriam estar presentes na qualificação.

O PRONATEC/BSM representou para a maioria dessas pessoas a possibilidade real de novas aprendizagens, de novas oportunidades e novos rumos. Em suas percepções misturam-se sentidos de independência, autoestima, dignidade e esperança de uma vida melhor. Evidencia-se que o conhecimento é um fator de relevância para essas pessoas para a conquista de oportunidades. E que, para além das questões técnicas previstas no campo, observou outros ganhos que se constituíram em questões subjetivas importantes para o processo de emancipação desses sujeitos, o que pode ser confirmado em algumas falas espontâneas que revelaram que ao fazer parte do mercado de trabalho, não precisaram mais usar o benefício do PBF.

A análise mostra que 71% dos egressos estão no mercado de trabalho formal, comprovando a efetividade do programa no município de Bagé, ou seja, os cursos propostos tiveram aderência no mercado. Também ficaram evidenciadas as dificuldades de inserção no mercado de trabalho, daqueles com uma faixa-etária superior a 40 anos e/ou com baixa escolaridade. Constata-se também que o curso por si só não é uma variável suficiente para a definição da inserção no mercado de

trabalho, existem outras variáveis que precisam ser consideradas para explicar essa inserção. Nesse sentido, percebe-se que o programa parece não estar atingindo os extremamente pobres no município.

O estudo realizado por Alam (2013), com egressos onde analisou o Pronatec ofertado no SENAI na cidade de Pelotas-RS, revela que a inserção no mercado de trabalho ocorreu para uma minoria, segundo a autora, não repercutiu em mudanças estruturais no sistema capitalista, como a diminuição dos elevados índices de desemprego, mas em pequenas mudanças pontuais de ex-alunos que conseguiram concluir os cursos. A autora também afirma que é importante refletir que os programas que compõem a atual política de qualificação profissional se desenvolvem em um contexto econômico e político complexo e que respondem a uma lógica da estrutura produtiva.

Pôde-se observar em grande parte dos estudos realizados sobre o PRONATEC, uma crítica severa ao programa, entretanto pouquíssimos foram os trabalhos que se dedicaram a analisar os efeitos do programa a partir de um acompanhamento com os egressos. Contrariando esses estudos, em Bagé, os egressos trazem nos seus relatos em sua maioria a percepção positiva em relação ao programa, onde 87% dos participantes reconhecem que o Pronatec/BSM- FIC colaborou com as transformações ocorridas em suas vidas, seja por meio de uma vaga de emprego, pela conquista de novas posições ou ainda pela a oportunidade de adquirir novas aprendizagens e novos conhecimentos, contribuindo assim, para que se sentissem em condições de enfrentar os desafios do mundo do trabalho.

Portanto, mesmo sabendo que romper com os níveis tão elevados de desigualdade, extrapola as políticas sociais em nosso país, não se pode negar a importância delas na vida das pessoas, mesmo que contraditoriamente elas contribuem para uma sociedade mais justa (ALAM, 2013).

Evidenciou-se também que a diminuição das vagas foi outro limite do programa, levando a descontinuidade do mesmo e em certa medida, à falta de credibilidade, enquanto política pública. Nesse sentido, se o programa foi formulado para dar uma resposta à falta mão-de-obra qualificada para atuar no mercado de trabalho, o que se constituiu em um problema público, percebe-se que não suportou os cortes dos recursos na área da educação. O aumento da oferta em EaD representa um movimento contrário aos objetivos e ao desenho do programa. Na história do Brasil, as políticas públicas, acabam se associando à marca de um

governo e isso impõe barreiras, uma vez que afeta a continuidade de políticas que colaboram para o desenvolvimento do país.

No atual cenário do país, de enfraquecimento e desmantelamento dos direitos sociais de trabalhadores, onde se constata a inexistência de uma política pública de qualificação profissional, as críticas apontadas neste estudo, dizem respeito a situações que poderiam ser modificadas e aperfeiçoadas no PRONATEC/BSM-FIC, a partir da avaliação da política e de um monitoramento do programa, pois a avaliação se constitui em um instrumento de melhoria do processo de tomada de decisões, sendo permanente e constante, de forma a orientar quanto à continuidade, correções ou mesmo suspensão de um programa (COSTA e CASTANHAR, 2003). Frey (2000), afirma que a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública. Nesse aspecto, o programa PRONATEC/BSM, necessitaria uma reavaliação de suas ações, considerando que a demanda por educação profissional sempre continuará existindo.

O momento de recessão do mercado e baixa geração de emprego constituem-se como momento para investir em qualificação de mão de obra de longa duração, pois o aquecimento do mercado e a exigência de mão de obra cada dia mais qualificada pode incorporar essa mão de obra com mais facilidade. Esse cenário evidencia que no Pronatec há uma subutilização dos Institutos Federais, que poderiam estar garantindo as ações do programa se na sua formulação tivessem sido potencializados.

Esta pesquisa integra-se aos demais estudos voltados para o PRONATEC/BSM de forma a contribuir com as escassas pesquisas realizadas com egressos/as que foram beneficiários da política pública de qualificação profissional, na modalidade FIC a fim de analisar os efeitos da política, a partir de suas percepções sobre o programa. Mesmo diante das críticas, é inegável que o PRONATEC/BSM se constituiu como um elemento estratégico para a construção da cidadania e para uma melhor inserção de jovens e trabalhadores na sociedade, integrando programas, projetos e ações e democratizando as formas de acesso à educação profissional para públicos diversificados.

No entanto, essa discussão não se encerra aqui, para continuar o debate sobre o Pronatec em trabalhos futuros sugere-se que seja investigado sobre a necessidade de uma maior focalização das políticas públicas para o público que se

encontra em extrema pobreza. De forma, a assegurar o acesso prioritário a estes sujeitos que historicamente vem sendo excluídos dos processos de escolarização.

Em outra perspectiva teórica, indica-se também que sejam feitas pesquisas sobre as atuais características do mercado em relação às políticas públicas de qualificação profissional em contraposição com uma geração de trabalhadores que desejam fazer parte de um mercado formal para acessar seus direitos enquanto trabalhadores.

Acredita-se que a pesquisa contribuiu com o campo das políticas públicas, trazendo para o debate acadêmico o papel e a importância da avaliação de políticas públicas como instrumento de gestão que possibilita inferir sobre continuidades, aperfeiçoamentos, efeitos e resultados. Também demonstra a importância da adoção de estratégias como a intersetorialidade para países como o Brasil que se estrutura administrativamente em vários níveis autônomos e que para atuarem com eficiência necessitam alto grau de cooperação e de articulação. A combinação com outras políticas, como a de assistência social com a Educação, também mostrou-se exitosa.

6 Referências

- ALAM, Luise Anita Wulff Al. **Análise sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC**, SENAI Pelotas. 2013. 103f. Dissertação (Mestrado em Política Social). Universidade Católica de Pelotas. Pelotas –RS.
- ALVES, Getúlio. **Da universalidade ao universalismo**: críticas à concepção de inclusão produtiva no Plano Brasil sem Miséria. 2015.
- ANTONIAZZI, MR. **O PLANFOR /BA no contexto de emprego do governo Fernando Henrique Cardoso**. Práxis Educacional, Vol. 1, No 1 (2005). Disponível em: <<http://periodicos.uesb.br/index.php/praxis/article/view/401/0>>. Acesso em: 18 de janeiro de 2019.
- ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho**: ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do trabalho. São Paulo: Cortez, 2011.
- ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**: ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ARAÚJO, Luísa e RODRIGUES, Maria de Lurdes. **Modelos de análise das políticas públicas**: Sociologia, Problemas e Práticas, 2017.
- ARRETCHE, Maria Teresa da Silva. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. 2004. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/dossies-1-72/entrevistas/publicas/arretche.htm>>. Acesso em: 05 de abril de 2018.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Estado federativo e políticas sociais**: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: Elizabeth Melo Rico (org.): **Avaliação de Políticas Sociais**: Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2001, p. 29-39.
- BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. São Paulo: Veras, 2000.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1988.
- BARRADAS, Anésia Maria da Silva. **Fábrica PIPMO**: uma discussão sobre a política de treinamento de mão-de-obra no período de 1963 - 1982. 230f. Dissertação (mestrado). Instituto de Estudos Avançados em Educação – Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 1986. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/8590/000049016.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 de dezembro de 2018.

BARROS, Vaidira; SILVA, Ribamar. **Avaliação de políticas e programas sociais: um destaque ao sentido das variáveis contextuais.** 2015. Disponível em: www.periodicoseletronicos.Ufma.br. Acesso em: 05 de abril de 2018.

BATISTA, Pedro. Dificuldades do Trabalhador com mais de Quarenta Anos diante do Mercado de Trabalho. 2016. **Revista Brasileira de Gestão e Engenharia.** Disponível em: <http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia>. Acesso em 13 de junho de 2019.

BEGNINI, Andréia. **Uma análise dos processos de gestão na implementação do PRONATEC (Bolsa formação-trabalhador) no município de Chapecó/SC.** Universidade Comunitária da Região de Chapecó UNOCHAPEC. Dissertação de mestrado – 2016. Disponível em: <http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses>. Acesso em: setembro de 2017.

BEHRING, Eliane Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2007.

BELLONI, MAGALHÃES, H. de; SOUSA, L. C. de. **Metodologia de avaliação em políticas públicas.** 2 ed. São Paulo: Cortez, 2001.

BRASIL. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria.** 2013a. Disponível em: http://www.camacari.ifba.edu.br/attachments/article/20/2013_PronatecCartilhaBSM_v2012.pdf. Acesso em: 16 de setembro de 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao. Acesso em: 5 de outubro de 2017.

BRASIL. **Decreto 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. Brasília, DF, 23 jul. 2004. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5154.htm. Acesso em 10 de setembro de 2018.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Duas décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela Pnad/IBGE.** Comunicado do IPEA n.159. Outubro, 2013b.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1** – Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Texto para discussão.** Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

BRASIL. **Lei n. 8742 de 07 de dezembro de 1993.** Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742htm. Acesso em: 28 setembro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 12.513 de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Diário Oficial da União. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12513-26-outubro-2011611700-norma-pl.html>>. Acesso em: outubro de 2017.

BRASIL. **Ministério da Educação. Pronatec.** Publicações. 2016. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec/publicacoes>>. Acesso em: 05 de março de 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Boletim.** Panorama Municipal PRONATEC: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego. Disponível em: <https://www.aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/carrega_pdf.php?rel=panorama_municipa>. Acesso em: 15 agosto de 2017.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (2004).** Disponível em: <www.mds.gov.br/webarquivos/Publicacao/assistencia_social/.../PNAS2004.pdf>. Acesso em novembro de 2016.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador:** Resolução Codefat n. 194/98: PLANFOR 2001-2002. Brasília, 1998.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Plano Nacional de Qualificação Profissional– PNQ:** 2003-2007. Brasília, 2003. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/pnq/qualificacaoprofissional.htm>>

CAMPELLO, Tereza; MELLO, Janine. O processo de formulação e os desafios do Plano Brasil sem Miséria: por um país rico e com oportunidades para todos. In: CAMPELLO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira da (Orgs.). **O Brasil sem miséria.** Brasília: MDS, 2014.

CARVALHO, M. C. B. Avaliação de projetos sociais. In: ÁVILA, C. M. **Gestão de projetos sociais.** 3. ed. São Paulo: AAPCS, 2001.

CASSIOLATO, Maria Martha M.C; GARCIA, Ronaldo Coutinho. PRONATEC: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. In: **1919 Texto para discussão.** Brasília – Rio de Janeiro: IPEA, janeiro de 2014. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2406/1/TD_1919.pdf>. Acesso em: 25 de outubro de 2018.

CASTLES, S. **Estudar as transformações sociais.** Sociologia, Problemas e Práticas, n.º 40, 2002, pp. 123-148; 2002. Disponível em: <<http://sociologiapp.iscte-iul.pt/pdfs/40/449.pdf>>. Acesso em: 28/04/2019.

CASTRO, R. **Eficácia, Eficiência e Efetividade na administração Pública.** 30º Encontro da ANPAD. Salvador. 2006. Disponível em: <www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsa-184>. Acesso em agosto de 2017.

CÊA, Geórgia Sobreira dos Santos; DOS, S. **A qualificação profissional entre fios invisíveis: uma análise crítica do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador– PLANFOR. 2003.** Tese de Doutorado. Tese de Doutorado. PUC/SP. Disponível em: <livros01.livrosgratis.com.br/ea000783.pdf>. Acesso em 05 de fevereiro de 2019.

CHIAVENATO, I. **Recursos humanos na Empresa: pessoas, organizações e sistemas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 1994. p. 67-76.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersetorialidade como estratégias de modernização de prefeituras municipais. **Revista E & G Economia e Gestão**, Belo Horizonte, v. 3, n. 6, p. 23-41, dez. 2003. Disponível em: <www.spell.org.br/documentos/download/36443>. Acesso em 14/09/2015.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** 6ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2004.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais.** Petrópolis: Vozes, 2000.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. Os riscos do Pronatec para a Educação Técnica Profissional. **Revista Retratos da Escola.** Brasília, v. 5, n. 8, p. 179-184, jan./jun. 2011.

CORTES, S.; LIMA, L. **A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas.** São Paulo: Lua Nova, 2012.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de administração pública.** Rio de Janeiro, v. 5, n. 37, p. 969-992, set. /out. 2003.

COSTA, F. M. e SOUZA, V.S. Assistência Social, trabalho e Qualificação profissional: tendências e contradições. **Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade.** Natal, 2011.

COSTA, V. Ideias. **Rev. Inst. Filos. Ciênc. Hum. UNICAMP**, v.6, n.2, p.135-166, jul/dez. 2015.

COSTA, Fernanda. **O Programa Nacional ao Ensino técnico e Emprego (PRONATEC) e a educação escolar da classe trabalhadora.** 2015.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

CRESWELL, J.W.; PLANOCLARK, V. L. **Pesquisa de métodos mistos.** 2ª ed. Porto Alegre (RS): Penso; 2013.

CUNHA, G. **Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil.** 2006. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000246&pid=S0034. Acesso em: 30 de abril de 2018.

DA VIA, S.; DENCKER, A. **Metodologia Científica: pesquisa empírica em ciências humanas**. São Paulo: Saraiva, 2012.

DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: DENZIN, N. K. e LINCOLN, Y. S. (Org.). **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DOMINGUES, M. **PRONATEC: Um Estudo Com Egressos no Litoral do Paraná**. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Dissertação de mestrado 2016. Disponível em: <<http://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses>>. Acesso em: setembro de 2017.

ESSINGER, Daniel Vieira. **O Pronatec como política pública de inclusão produtiva: uma análise a partir dos cursos ofertados pelo IFSUL**, em 2014/ 2017 Disponível em: <pos.ucpel.edu.br/ppgps/wp.../Dissertação-Daniel-Vieira-Essinger-versão-final>. Acesso em: 05 de março de 2018.

FAGNANI, E. **Política social no Brasil (1964-2002): entre a cidadania e a caridade** [tese]. Campinas (SP): Instituto de Economia, Unicamp; 2005

FAGUNDES, H.; MOURA, A. **Revista Textos e contextos**. Avaliação de programas e políticas públicas (Evaluation of programs and public policies). Porto Alegre v. 8 n.1 p. 89-103. jan./jun. 2009. Disponível em: <revistaseletronicas.pucrs.br> Capa > v. 8, n. 1 (2009). Acesso em: fevereiro de 2018.

FAHEL, M.; TELES, R; CAMINHAS, D. Para além da renda: Uma análise da pobreza multidimensional no Brasil. **Revista Brasileira De Ciências Sociais**. Vol. 31 N° 92. 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v31n92/0102-6909-rbcsoc-3192052016.pdf>. Acesso em: 02 de janeiro de 2019.

FALEIROS, V. P. **O que é política social**. 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991.

FIGUEIREDO, M. F.; FIGUEIREDO, A. M. C. **Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica**. Análise de Conjuntura, v. 1, n. 3, 1986.

FLICK, U. **Pesquisa Qualitativa por que e como fazê-la?** P. 20-38. Introdução à pesquisa qualitativa. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p. Disponível em: minhabiblioteca.com.

_____. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009. 405 p. Disponível em: minhabiblioteca.com.

FRANCO, M. L. Métodos e Técnicas de Pesquisa. **SABERES**. Brasília. 2005. Disponível em: <https://www.passeidireto.com/arquivo/24812649/analise-de-conteudo-maria-laura-franco>. Acesso em: abril de 2018.

FREY, K. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e políticas públicas, Brasília, IPEA, nº 21, jun., 2000.

FRIGOTTO, G.; CIAVATTA. **Perspectivas sociais e políticas da formação de nível médio: avanços e entraves** na suas modalidades. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 116, p. 619-638, jul.-set. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v32n116/a02v32n116.pdf>. Acesso em 15/03/2019.

GALVÃO, TF; PEREIRA, MG. **Revisões sistemáticas da literatura: passos para sua elaboração**. Universidade de Brasília, Brasília-DF, Brasil 2014. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ress/v23n1/2237-9622-ress-23-01-00183.pdf>

GHIRALDELLI JR., Paulo. **História da educação brasileira**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo In: GODOI, C.K.; BANDEIRA-DE MELLO, R.; BARBOSA DA SILVA, A. (Org.). **Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais**. São Paulo: Saraiva, 2006.

GOMES, M. F. C. M. Avaliação de políticas sociais e cidadania: pela ultrapassagem do modelo funcionalista clássico. In: SILVA, M. O. Silva. (Org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo: Veras, 2001.

HARMON, M. M.; MAYER, R. T. **Teoría de la Organización para la Administración Pública**. México: Fondo de Cultura Económica, 1999

HARTZ, Z. M. de A.; POUVOURVILLE, G. de. Avaliação da eficiência em saúde: a eficiência em questão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, 1998.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos de Educação/CEDES**. Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. O contexto da Política Pública. In: **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGE. Disponível em: <http://www.ibge.org.br>. Acesso em março de 2017.

JACCOUD, L. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. N. 26 Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. 2016.

_____. Igualdade e equidade na agenda da proteção social. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Org.). **Políticas Sociais, cidadania e desenvolvimento**. Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. (Coleção Projetos para o Brasil, v. 2). Disponível em: <http://www.fpabramo.org.br/forum2013/wp-content/uploads>. Acesso em: 21 nov. 2017.

_____. Proteção social no Brasil: debates e desafios. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

JACCOUD, L.; CARDOSO JR. **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. Luciana Jaccoud, (Org). Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal. Brasília: IPEA, 2005. Disponível em: http://ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_5-10.pdf. Acesso em abril de 2018.

JACOBI, Pedro. **Políticas públicas: uma agenda de questões e indagações no contexto da transição**. 2012. Disponível em: <http://unuhospedagem.com.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/1453>. Acesso em: 05 de maio de 2019.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor. **Revista Saúde e Sociedade**. São Paulo, USP, v. 13, n. 1, p. 2536, jan-abr, 2004. Disponível em: www.revistas.usp.br/sausoc/article/. Acesso em janeiro de 2018.

JUNQUEIRA, L. A. P.; INOJOSA, R.M.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. XI Concurso de ensayos del clad “el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones”. Caracas, 1997.

JUNQUEIRA, L.A.P; INOJOSA, R.M. **Desenvolvimento social e Intersectorialidade: a cidade solidária**. São Paulo: FUNDAP, 1997.

KINGDON, John. Juntando as Coisas. In: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Políticas Públicas: Coletânea Volume 1**. Brasília: Enap, 2007. Cap. 8. p. 219-245.

KRUGER, Valdelucia Amaral. **As determinações restritivas das políticas públicas de qualificação profissional e os limites do PNQ – Plano Nacional de Qualificação dos Trabalhadores**. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Universidade Tecnológica Federal do Paraná Curitiba, 2006.

KUENZER, A. **Competência como praxis: os dilemas da relação entre teoria e prática na educação dos trabalhadores**. 2001. Disponível em: http://servicos.educacao.rs.gov.br/dados/seminariointernacional/acacia_kuenzer_competencia_praxis.pdf. Acesso em 12 de maio de 2019.

KUENZER, A. Z. A. **Da dualidade assumida à dualidade negada: o discurso da flexibilização justifica a inclusão excludente**. Educação e Sociedade, Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 1153-1178, out. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a2428100.pdf>. Acesso em 03 de março de 2019.

LABRA, M.E. **Análise de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses: uma revisão**. PHYSIS: Entrevista de saúde coletiva. Rio de Janeiro, 1999.

LEAL, Paulo. **Avaliação da inserção de egressos de cursos do Pronatec no mercado de Trabalho**. Porto Alegre. 2014.

LIMA FILHO, Domingos Leite. **A reforma da educação profissional no Brasil nos anos 90**. 2002. 246f. Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós Graduação em Educação, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2002. Disponível em: <<http://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/82611>>.

LIMA JÚNIOR, O. B. de et al. **Intervenção planejada na realidade social: escopo e limites da pesquisa de avaliação**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

LIRA, Lucivaldo. **A educação profissional sob o olhar do Pronatec: realidade e contexto no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo – Boituva/SP**; 2016.

MANFREDI, Silvia Maria. **Educação profissional no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2002.

MARTINS, Aline. **A política de assistência social e a promoção ao trabalho: uma análise do PRONATEC Brasil sem Miséria na perspectiva dos egressos da casa Brasil do bairro Granja Portugal**; 2016a. Disponível em: http://www.uece.br/mass/dmdocuments/dissertacao_aline_de_araujo_martins.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 18.

MATOS, F.; LIMA, L. Pronatec como expressão de política pública brasileira: concepção, amplitude e reações. **Revista Educação e Emancipação**, São Luís, v. 9, n. 3, ed. especial, jul./dez. 2016.

MDS. **Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate**, inclusão produtiva urbana: o que fez o Pronatec / bolsa formação entre 2011 e 2014. 2015.

MELO, Ticiane. **O Pronatec e o processo de expansão e privatização profissional no Brasil**. 2015. Disponível em: https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/vieWTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3436887

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 5. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998.

MINAYO, MC. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINETTI, Caroline Bordin. **Permanência e Evasão Escolar no PRONATEC**. 199f. Dissertação (mestrado). Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social. Universidade FEEVALE. Novo Hamburgo/RS, 2015.

MONTALVÃO, Luciano Alvarenga. **Do PIPMO ao PRONATEC: história e atualidade das políticas nacionais de formação da classe trabalhadora**. In: Observatório em Debate, n.2, dez. 2015. p. 2-26. Disponível em: <file:///C:/Users/user/Downloads/93-384-2-PB.pdf>. Acesso em: 30 de setembro de 2016.

MONTAÑO, C. E. **A Natureza do Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2007.

MOTA, Ana Elisabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETO, Agenor. **O programa Nacional de Acesso ao Ensino técnico (PRONATEC) e as demandas do capital para a classe trabalhadora**. 2016.

Disponível em:

https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=4894052.

NEVES, Lucília de Almeida. Trabalhismo, nacionalismo e desenvolvimentismo: um projeto para o Brasil (1945-1964). In: FERREIRA, J.(org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

NOGUEIRA, Oracy. **Preconceito de marca: as relações raciais em Itapetininga**. São Paulo. EDUSP, 1998.

OLIVEIRA, Ramon de. Precarização do trabalho: a funcionalidade da educação profissional. **Rev. Diálogo Educ.** Curitiba: 2015. V.15, n 44, p. 245-266.

PASTORINI, A. **Quem mexe os fios das políticas sociais?** Avanços e limites da categoria “concessão-conquista”. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano 18, n.53, p.80-101, mar. 1997.

PEIXOTO, Patricia Ebani. **Do PLANFOR ao PNQ: uma análise comparativa sobre os planos de qualificação no Brasil**. 2008. 136 f. Dissertação (Mestrado em Política Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2008. Acesso em: 25 de novembro de 2018.

PIANA, M. C. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009. Disponível em: <http://books.scielo.org/id/vwc8g>. Acesso em janeiro de 2018.

POCHMANN, M. Desemprego e políticas de emprego: tendências internacionais e o Brasil. In: OLIVEIRA, M. A. de (Org.). **Economia & trabalho: textos básicos**. Campinas: Unicamp, 1998.

RAMOS, L., REIS, J. G. A. “Emprego no Brasil: os anos 90”. In: J. P. R. Velloso (coord.), **Brasil: desafios de um país em transformação**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1997.

RAMOS, M. N. **Concepção de Ensino Médio Integrado**: texto apresentado em Seminário promovido pela secretaria de Educação do Estado do Pará nos dias 8 e 9 de maio de 2008. Disponível em: <https://tecnicadmiwj.files.wordpress.com/2008/09/texto-concepcao-do-ensino-medio-integrado-marise-ramos1.pdf>. Acesso em 18 de maio de 2019.

RAMOS, M.; SCHABBACH, L. O Estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista Administração Pública**. RJ. 2012. Disponível em: www.spell.org.br/.../o-estado-da-arte-da-avaliacao-de-politicas-publicas--conceituacao. Acesso em: fevereiro de 2018.

RAMOS, Moacyr; STAMPA, Inês. **O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego: democratização ou precarização da educação profissional?** Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 15, n. 2, p. 393 - 407, ago./dez. 2016.

Disponível em: revistaseletronicas.pucrs.br > Capa > v. 15, n. 2 (2016) > Ramos.
Acesso em: 07 de dezembro de 2018.

RIBEIRO, Jorge. Pronatec diante da inclusão excludente e da privatização da formação. In: SINPRO/RS – **Revista Textual** – vol. 1, n.19 – Maio, 2014, p.16 -21 (Impresso).

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 2010.

RITT, C; OLIVEIRA, C. **Políticas públicas que garantem os direitos fundamentais: o necessário controle social para evitar e combater práticas corruptivas em sua execução**. 2016. Disponível em:
<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/snpp/article/view/14711/3547>. Acesso em 15 de maio de 2019.

ROCHA, Isabella. **PRONATEC, um produto educacional a serviço do capital**. 2015. Disponível em:
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3444861. Acesso em 18 de janeiro de 2008.

ROCHA, Isabella. **Um produto a serviço do capital**. 2015. Disponível em:
https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/trabalhoConclusao/viewTrabalhoConclusao.jsf?popup=true&id_trabalho=3444861. Acesso em 13 de abril de 2018.

RODRIGUES, José. Ainda a educação politécnica: o novo decreto da educação profissional e a permanência da dualidade estrutural. In: **Revista trabalho, Educação e Saúde**. V. 3, n. 2, p 259-282, 2005.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da Educação no Brasil (1930/1973)**. 14ª Edição. Petrópolis: Vozes, 1991.

RUA, M.G. **Políticas Públicas**. Departamento de Ciências da Administração-UFSC. 2009.

SANTIAGO, Ariane. **A qualificação profissional pelo programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego: um debate necessário**. 2015.

SANTOS, Thayene. **Educação Profissional em cena: uma análise do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego (PRONATEC) e suas implicações para a formação humana**. 2014.

SAVIANI, D. **O legado educacional do “longo século XX” brasileiro**. O legado educacional do século XX no Brasil / Demerval Saviani – 2. ed. – Campinas, SP: Autores Associados, 2006. – (Coleção Educação Contemporânea).

SILVA, João. Administração do Pronatec pela Secretaria de Estado de Assistência Social, Trabalho e Habitação- SST/SC E IF DE SC – IFSC: **Uma avaliação quanto à emancipação humana**; 2016. Disponível em:
<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/171714>. Acesso em: 17 de janeiro de 2018.

SILVA, M. O. S. **Avaliação de políticas e programas sociais**: aspectos conceituais e metodológicos. In: SILVA, M. O. da S. (Org.) Avaliação programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras Editora, 2001, p. 47-93. Disponível em: </index.php/rppublica/article/Download/>. Acesso em janeiro de 2018.

SILVA, Polyanna. **OPRONATEC-FIC no Rio Grande do Sul**: quem é o seu trabalhador? 2016a. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/151614/001012325.pdf?sequence=1>. Acesso em 18/01/18.

SILVA, Jorge. **Basta Qualificar?** O Pronatec como estratégia de inclusão produtiva do Plano Brasil sem Miséria. 2014. Disponível em: <http://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/6438>. Acesso em 17 de janeiro de 2018.

SILVA, JRS; BARROS, V. **Avaliação de Políticas e Programas Sociais**: um destaque ao sentido das variáveis contextuais. 2015. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3764>. Acesso em 15 de março de 2019.

SOCAL, Carlos. **O(PRONATEC) e o desafio da educação profissional baseada em valores**. 2015.

SOUZA, C. **Políticas públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul./dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, W. J. **Responsabilidade social corporativa e Terceiro Setor**. Brasília: Universidade Aberta do Brasil, 2008.

SOUZA, Maria. **Avaliação da efetividade dos principais cursos FIC Pronatec do Instituto Federal de Santa Catarina**: benchmarking com cursos técnicos de longa duração. 2016.

TORRES, Camila. **Assistência social no contexto do workfare**: uma análise do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego- Brasil sem Miséria-BSM; 2016. Disponível em: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/22336/1/2016_CamilaGuimar%C3%A3esTorres.pdf. Acesso em: 18 de janeiro de 2018.

VALÉRIO, G. **Implementação de políticas públicas**: uma análise do programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego. UFPE. Dissertação de mestrado 2016. Disponível em: <http://catalogodeteses.Capes.gov.br/Catalogo-teses>. Acesso em: setembro de 2017.

VIEIRA, E. **Democracia e política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992.

WEIL, P. **Holística**: uma Nova Visão e Abordagem do Real. Palas Athenas. 1990. Disponível em: <https://pierreweil.pro.br/1/Livros/Portugues/on%20line/Holistica%20-%20Uma%20Nova%20Visao%20e%20Abordagem%20do%20Real.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2019.

ZIMMERMANN, C. R. Os programas sociais sob a ótica dos direitos humanos: o caso do Bolsa Família do governo Lula no Brasil. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**. São Paulo, v. 3, n. 4, p. 144-159, Jun. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S180664452006000100009&lng=en&nrm=iso. Acesso em 13 de março de 2019.

Apêndice A - Instrumento de Coleta de Dados

INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS PRONATEC - BAGÉ

DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

NOME:

ENTREVISTA:

01 O Sr/a poderia me contar um pouco da sua história? Onde nasceu, até quando estudou, onde trabalhou, se tens filhos??

02 De que forma o Sr/a. teve contato com o PRONATEC, como ficou sabendo do Programa?

03 Em relação ao Programa Bolsa-família: É beneficiário/a: ☐ sim ☐ não. É cadastrado/a no Cadastro Único: ☐ sim ☐ não

04 Por que o Sr/a foi fazer o curso do PRONATEC?

05 O Sr/a estava desempregado/a quando fez o curso, trabalhava em que?

06 Em que lugar o/a Sr/a fez o curso do PRONATEC? (Órgão Ofertante):
☐ SENAC ☐ SENAI ☐ IFSUL ☐ SENAT

07 Que Curso (s) o/a Sr./a fez? _____

08 Quando (Ano)fez o curso(s): _____

09 Já tinha feito algum curso de qualificação profissional antes do PRONATEC?

10 O Sr/a recebeu bolsa-formação?

11 Me conta sobre o processo de seleção, as etapas que realizou para ingressar no curso:

12 Qual foi a maior dificuldade que você teve no decorrer do curso?

13 Que tipo de apoio recebeu? Qual foi a sua maior motivação para fazê-lo?

- 14** Quando você entrou no Programa, quais eram suas expectativas? Elas foram atendidas?
- 15** Houve alguma mudança na tua vida após fazer o curso? Se, sim; Que mudança percebes que esse tipo de política/qualificação trouxe para tua vida?
- 16** O curso que você fez no PRONATEC lhe favoreceu a conseguir um emprego? Se considera mais qualificado e preparado para o mercado de trabalho após realizar o (s) curso (s) do PRONATEC? Sob que condição de trabalho se inseriu (carteira assinada, contrato temporário, trabalho informal)?
- 17** Houve algum estímulo, encaminhamento ou ajuda da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social, do SINE ou dos órgãos ofertantes (SENAC, SENAI, IFSUL, SENAT) para você encontrar emprego após a conclusão do curso? (S)(N) Caso sim, como se deu esse estímulo, encaminhamento ou ajuda?
- 18** O curso de alguma forma lhe incentivou a prosseguir nos estudos?
- 19** Você chegou a procurar outros cursos de qualificação após acessar o PRONATEC?
- 20** Qual a contribuição do curso de uma maneira geral nas suas atividades sejam elas ligados a pratica profissional ou estudantil?
- 21** Quais suas percepções em relação ao Programa? Quais as principais mudanças que percebeu na tua vida ou da tua família que após acessar as políticas de assistência como o PRONATEC ou o Cadastro Único?

Algumas questões mais diretas:

- 22** IDADE:
- 23** SEXO: ☐ Masculino ☐ Feminino ☐ Outro

24 ESCOLARIDADE:

25 O Sr/a se considera de que RAÇA- Percepção do respondente:

26 Tem uma religião, qual é?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Pesquisador responsável: Andréia Quadros Rosa
Instituição: UFPEL
Endereço: Luis Carlos Prestes- 1035B: Getúlio Vargas
Telefone: 53 999286741

Concordo em participar do estudo **“POLÍTICA SOCIAL E AVALIAÇÃO DO PROGRAMA PRONATEC: uma análise da percepção dos beneficiários da política pública em Bagé-RS no período de 2012 a 2016”**. Estou ciente de que estou sendo convidado a participar voluntariamente do mesmo.

PROCEDIMENTOS: Fui informado de que o objetivo geral será **“Avaliar os impactos da política pública PRONATEC/BSM na vida dos beneficiários/as a partir da percepção dos mesmos/as em Bagé-RS no período de 2012 a 2016”**, cujos resultados serão mantidos em sigilo e somente serão usadas para fins de pesquisa. Estou ciente de que a minha participação envolverá **“a participação de uma entrevista, a partir dos meus relatos de experiência com o PRONATEC, de modo que a pesquisadora avaliará os efeitos dessa participação na vida das pessoas que foram beneficiárias do programa.**

RISCOS E POSSÍVEIS REAÇÕES: não há riscos.

BENEFÍCIOS: O benefício de participar da pesquisa relaciona-se ao fato que os resultados serão incorporados ao conhecimento científico e posteriormente a situações de ensino-aprendizagem; Essa pesquisa tem como benefício também analisar importância das políticas sociais e públicas na vida das pessoas.

PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA: Como já me foi dito, minha participação neste estudo será voluntária e poderei interrompê-la a qualquer momento.

DESPESAS: Eu não terei que pagar por nenhum dos procedimentos, nem receberei compensações financeiras.

CONFIDENCIALIDADE: Estou ciente que a minha identidade permanecerá confidencial durante todas as etapas do estudo.

CONSENTIMENTO: Recebi claras explicações sobre o estudo, todas registradas neste formulário de consentimento. Os investigadores do estudo responderam e responderão, em qualquer etapa do estudo, a todas as minhas perguntas, até a minha completa satisfação. Portanto, estou de acordo em participar do estudo. Este Formulário de Consentimento Pré-Informado será assinado por mim e arquivado na instituição responsável pela pesquisa.

Nome do participante/representante legal: _____

Identidade: _____

ASSINATURA: _____ **DATA:** ____ / ____ / ____

DECLARAÇÃO DE RESPONSABILIDADE DO INVESTIGADOR: Expliquei a natureza, objetivos, riscos e benefícios deste estudo. Coloquei-me à disposição para perguntas e as respondi em sua totalidade. O participante compreendeu minha explicação e aceitou, sem imposições, assinar este consentimento. Tenho como compromisso utilizar os dados e o material coletado para a publicação de relatórios e artigos científicos referentes a essa pesquisa. Se o participante tiver alguma dúvida ou preocupação sobre o estudo pode entrar em contato através do meu endereço acima. Para outras considerações ou dúvidas sobre a ética da pesquisa, entrar em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da ESEF/UFPEL – Rua Luís de Camões, 625 –CEP: 96055-630 - Pelotas/RS; Telefone CEP (53)3273-2752.

ASSINATURA DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL: _____