

Análise de políticas públicas: um enfoque aos burocratas de nível de rua sobre o Pronatec

Policy analysis: An approach toward the street-level bureaucrats about Pronatec

Adilson Vagner de Oliveira¹

Resumo: Como um estudo sobre implementação de políticas públicas, este trabalho utilizou-se dos conceitos de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível de rua para empreender uma análise de políticas públicas voltadas para a educação profissional, em destaque ao Pronatec (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego). Por meio de uma pesquisa qualitativa com os servidores responsáveis pela implementação do Pronatec, dentro dos institutos federais de Mato Grosso (IFMT) e Goiás (IFG) foi possível traçar um panorama sobre as condições particulares de ofertas do programa nessas unidades. Os resultados apontaram problemas recorrentes com a liberação de recursos do governo federal para os institutos federais analisados; imperfeições principalmente nas equipes gestoras locais, visto que foram produzidas críticas frequentes quanto ao nível de preparação dos coordenadores e equipe administrativa nos *campi*; e também problemas na capacidade institucional de gerir eficientemente os recursos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Burocracia; Pronatec.

Abstract: As a study on the policy implementation, this paper has used the concepts of Lipsky (1980) on the Street-level Bureaucracy to undertake a policy analysis focused on professional education, particularly on Pronatec (National Program of Access to Technical Education and Employment). Through a qualitative research with the public servants responsible for implementing the Pronatec within the Federal Institute of Mato Grosso and Goiás, IFMT and IFG, respectively, it was possible to propose an overview on the particular conditions of the program offers in these units. The results have shown recurring problems with the release of

¹ Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco. E-mail: adilson.oliveira@tga.ifmt.edu.br

federal funds to the Federal Institutes analyzed, in addition to presenting imperfections mainly on local management teams, as they were made frequent criticism related to the level of preparation of coordinators and administrative staff in the *campi*, as well as they highlight problems with their institutional capacity to manage efficiently the resources.

Keywords: Public Policies; Bureaucracy; Pronatec.

1. Introdução

O campo de pesquisa sobre a implementação de políticas públicas fornece aos cientistas sociais um cenário complexo que necessita ainda de empreendimentos empíricos dos quais possam surgir elementos explicativos pontuais que colaborem para o melhoramento da qualidade de implementação das políticas nacionais.

Dessa forma, este estudo realiza um resgate conceitual da literatura especializada na implementação de políticas públicas a fim de oferecer um suporte teórico indispensável para uma investigação científica processual das ações do Estado e seus impactos na sociedade. Assim, importantes reflexões sobre as políticas públicas (KINGDON, 2011; LIPSKY, 1980, SILVA E MELO, 2000; CAPELLA E BRASIL, 2015a, 2015b) e, mais especificamente, aqueles voltados para a fase final de implementação de políticas (FILHO, 2013; LOTTA; 2012) apresentam contribuições que nos ajudam na compreensão da complexidade dos eventos presentes na formação de agenda para posterior formulação e implementação de políticas, assim como a importância de direcionar a atenção analítica à burocracia alocada nos níveis finais do ciclo.

Nesse trabalho, o foco central foi a análise da implementação de políticas realizada pelos burocratas responsáveis pelo oferecimento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec – nas unidades dos institutos federais. O recorte de pesquisa restringiu-se ao Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e ao Instituto Federal Goiano (IFG) por meio de avaliações qualitativas. Os servidores envolvidos na oferta de cursos via Pronatec nos campi dessas duas instituições forneceram informações imprescindíveis para o encaminhamento dessa pesquisa. Assim, as reflexões dispostas no corpo do trabalho seguem a seguinte organização: primeiramente, tem-se uma discussão sobre os processos de

implementação de políticas públicas, complementada com o aporte teórico de Lipsky (1980) para a explanação sobre a assim denominada “*Street-level Bureaucracy*”, ou seja, a burocracia de nível de rua, conceito fundamental para a etapa de análise da qualidade de implementação do programa do governo federal de formação profissional, ofertado também pelos institutos federais em todo o país.

2. A implementação de políticas públicas

Embora o ciclo de políticas públicas não seja o argumento central desse trabalho, torna-se importante destacar alguns aspectos indispensáveis para se analisar as ações do Estado ao promover produtos públicos em benefício da sociedade. A literatura específica sobre políticas públicas tem sofrido constantes adaptações à medida que estudos teóricos foram se aprofundando em etapas procedimentais dos mercados políticos. Ou seja, a própria compreensão sobre o funcionamento político e social das políticas públicas oferece diversas perspectivas sobre o mesmo fenômeno.

A vertente mais tradicional de compreensão do processo de produção de políticas enfatizava duas etapas elementares: o momento de formulação de políticas e sua posterior implementação. Trata-se de um pressuposto automático e autônomo, suficiente em si mesmo, mas, que inibe uma análise um pouco mais complexa dos procedimentos. A seguir, a figura 1, demonstra visualmente como o ciclo de políticas públicas reduzia-se a duas etapas ideais.

Figura 1. Visão do Ciclo de Políticas Públicas como Processo Simples

Fonte: Silva e Melo (2000)

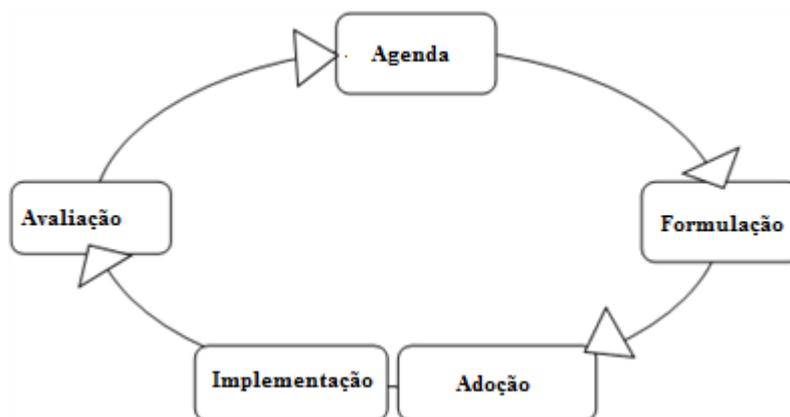
Contudo, novas contribuições surgem ao longo das últimas décadas trazendo à tona inúmeras outras circunstâncias que envolvem as esferas políticas da produção de políticas públicas, portanto, eventos *ex ante* e *ex post* que reconfiguram totalmente as perspectivas metodológicas de avaliar as dimensões processuais das ações do Estado na promoção de benfeitorias à população.

John W. Kingdon (2011) propõe no livro “*Agenda, Alternatives and Public Policies*” novos posicionamentos teóricos sobre o ciclo de políticas públicas, ao promover questionamentos sobre as várias etapas existentes antes da formulação e posteriores à implementação que não teriam sido contempladas pela visão clássica do ciclo, de forma a destacar as características desses fenômenos político-administrativos.

O modelo de Kingdon centraliza a estrutura teórica nos momentos pré-decisão e nos processos de tomada de decisão da política pública, portanto, enfatiza os procedimentos negligenciados pela visão linear do ciclo. Dessa forma, as influências sobre o processo de escolha da política surgem de participantes ativos que podem ser tanto governamentais, quanto grupos de interesses. Ou seja, as políticas que surgem na agenda política podem ser resultados de preferências particulares articuladas com os atores políticos. Por isso, Kingdon torna-se uma referência fundamental para a compreensão das motivações da construção da agenda da política pública, além de demonstrar a dinâmica desse processo, destacando etapas como a definição do problema público, conduzindo-o à discussão na agenda, a formulação da política, a implementação de políticas, a avaliação dos impactos e sugestões de mudança ou melhoria. De acordo com a

teoria do ciclo de política pública, todo esse processo inicia-se com a elaboração de uma agenda, instante em que interesses e propostas são postos em negociação, definindo-se, assim, as preferências que serão incluídas no projeto político do governo, sendo seguido por fases de formulação (PINTO, 2008, 28).

Figura 2. O Ciclo de Políticas Públicas



Fonte: Elaboração Própria a partir de Kingdon (2011)

Nessa perspectiva, a fase inicial vincula-se à formação de Agenda Pública, ligada diretamente aos grupos de interesses que possuem força política para converter problemas sociais em pauta de discussão nos gabinetes dos políticos. Assim, uma condição qualquer se torna um problema insustentável para a comunidade, surgindo a necessidade de promover medidas de resolução. O estabelecimento da Agenda pode ser resultado de questões ideológicas, ou seja, princípios ideais que privilegiam certas políticas em detrimento a outras. Além disso, o que faz um tema entrar na agenda pode estar relacionado também aos ciclos políticos - períodos próximos às eleições exigem agendas institucionais mais intensas e, dentre as causas, a economia tende a desempenhar um papel importante, pois, em momentos de assimetrias no mercado são necessárias medidas instantâneas de controle.

O segundo estágio refere-se aos modelos de formulação de políticas públicas. Dessa forma, pode-se estipular melhorias às políticas já existentes ou mesmo a criação de novas ações do governo. Posterior a essa etapa de formulação,

cabe ao sistema político adotar ou não a política, sendo condicionada a outras inúmeras motivações, como mencionado anteriormente, o ciclo eleitoral pode determinar o momento mais adequado para lançar o projeto.

A concretização das políticas em ações surge no estágio da implementação. É nesse momento, portanto, que são criados os programas políticos de atendimento aos problemas na sociedade e como implementação significa novas sessões de tomadas de decisão, constitui-se uma fonte ampla de informações, mas que na prática, poucas políticas são criadas *ex nihilo* - normalmente trata-se de inovações em políticas já existentes em outras comunidades. Sendo assim, as “novas” políticas tendem a ser sínteses de ajustes incrementais pontuais em sua maioria.

A última fase refere-se aos momentos de avaliação dos processos de implementação a fim de obter resultados sobre os impactos na sociedade de uma determinada política. Assim, este se torna um dos momentos mais importantes da ação governamental, pois, busca-se produzir mecanismos de avaliação sobre os efeitos positivos e negativos da política. Nesse sentido, a ideia de avaliação pode funcionar como um instrumento de correção de rota ou por meio da noção de “*policy learning*”, ou seja, a própria ideia de aprendizagem após a implementação de uma política pública. Portanto, a constante reformulação dos programas pode conduzir ao melhoramento das ações do governo e, em casos mais sérios de ineficiência ou irregularidades, à substituição da política (SILVA e MELO, 2000).

Torna-se válido ressaltar que esta fase é indispensável para o empreendimento de medidas bem-sucedidas na política governamental. A avaliação das políticas públicas configura-se como estratégica para o ciclo eleitoral do ator político, pois, será nesse momento que os resultados poderão ser apresentados ou subtraídos das plataformas eleitorais. Assim, este estudo se justifica enormemente por todos esses fatores mencionados, pois, é durante a análise dos resultados sobre o impacto da política que o ciclo se completa eficazmente. Por isso, a discussão, aqui empreendida, trata majoritariamente dos processos de implementação.

3. Por uma definição sobre a burocracia de nível de rua

Este trabalho fornece um enfoque empírico sobre a importância da análise de políticas públicas por meio de programas governamentais recentes que podem destacar o papel dos reais responsáveis pela qualidade da implementação. Por isso, a relevância dos “burocratas em nível de rua” (LIPSKY, 1969) será ressaltada nessa parte do estudo, uma vez que se propõe uma descrição conceitual relativamente recente na área das políticas públicas, conteúdo dos estudos de administração pública e de ciência política.

O subtítulo dialoga diretamente com os escritos de Michael Lipsky “*Toward a theory of street-level bureaucracy*” de 1969 em que um dos principais nomes dos estudos acadêmicos propõe um marco teórico inovador para os processos de análise de políticas públicas. Lipsky inova no momento em que direciona sua atenção aos atores principais dos estágios de implementação, uma vez que o bom desempenho desses atores torna-se indispensável ao sucesso dos programas governamentais.

Para Lipsky (1969) encontrar meios de medir o impacto do governo na população tem sido um campo de investigação científica muito frutífero para a ciência política contemporânea. Além disso, as preocupações acadêmicas recentes se debruçam exatamente sobre este “*problematic place*” do sistema político, o local onde o governo realmente encontra as pessoas. Ao começar a desenvolver uma teoria sobre a “*street-level bureaucracy*”, literalmente traduzida pelos pesquisadores nacionais como a burocracia de nível de rua, Lipsky voltou sua atenção ao papel dos policiais, juízes e professores no desempenho da interação entre Estado-população. Em seus estudos, os burocratas de nível de rua foram identificados como pessoas empregadas pelo governo para interagir com os cidadãos no exercício de suas funções públicas.

Este trabalho analisa exatamente a avaliação de políticas públicas realizada pelos próprios burocratas de nível de rua, nesse caso, a percepção dos professores e gestores locais de programas governamentais de educação profissional. Por isso, a relevância da análise de políticas públicas realizada por esses profissionais, pois serão eles os indivíduos com os quais a população terá acesso direto durante a fase

de implementação, lidando cotidianamente com as irregularidades e imperfeições das ações governamentais. A discussão teórica inaugural de Lipsky sobre os burocratas de nível de rua se concentrou nos problemas relacionados aos recursos organizacionais e de pessoal em que se defrontam esses profissionais no trabalho, pois são levados a buscar alternativas não planejadas pelos responsáveis pela formulação dos projetos, ou seja, nos estágios iniciais do ciclo de políticas públicas.

Em definição mais específica sobre o princípio conceitual de burocrata de nível de rua, Lipsky (1969, p.2) aponta duas condições necessárias: a primeira, mencionada anteriormente, refere-se à característica daquele profissional que interage constantemente com os cidadãos e ainda que trabalha dentro de uma estrutura burocrática. Sua independência no trabalho é relativamente extensa, principalmente, para tomar decisões que afetam os clientes significativamente. Os impactos desses burocratas sobre a população são enormes, uma vez que são representantes diretos do governo e, ao mesmo tempo, possuem liberdade para agir segundo suas prerrogativas individuais.

Em consonância com seus trabalhos iniciais, Michael Lipsky (1980) propõe uma sofisticação teórica no livro *“Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services”* que busca entender o papel que os trabalhadores do serviço público desempenham na implementação de políticas públicas por fornecerem benefícios ou sanções diretamente aos cidadãos. São os seus poderes discricionários que são capazes de modelar a política pública no extremo local da ação governamental. Além disso, destacam-se algumas dificuldades de implementação, tais como a distância entre os objetivos legislativos pretendidos e os resultados reais da política.

Como se pode perceber, o ciclo de políticas públicas fornece uma ideia de sequencialidade e eficiência que pode não se refletir no cotidiano dos burocratas de nível de rua, pois eles não participam normalmente de todas as fases do ciclo. Por isso, as imperfeições e irregularidades das etapas anteriores fazem com que aqueles profissionais que estão em contato com os cidadãos possam sentir diretamente os problemas da cadeia de formulação, implementação e avaliação das políticas. Por isso, a análise feita pelos servidores do Estado – os burocratas de nível de rua – sobre uma política com a qual tiveram experiência torna-se

fundamental para a compreensão dos efeitos da distância entre os propositores da agenda e aos profissionais de contato com a população.

Para Filho (2013, p.1), uma vez que os burocratas estão alocados nas pontas do serviço público eles acabam por ser tomados como representantes do Estado perante as pessoas e, por isso, são considerados atores estratégicos para a compreensão da realidade das políticas públicas. Esse argumento corrobora com as propostas deste trabalho ao acessar as experiências e, conseqüentemente, as avaliações positivas ou negativas desses burocratas a fim de estruturar um panorama crítico sobre políticas dirigidas à educação profissional. No que se refere aos níveis operacionais dessas políticas específicas da educação profissional, somente uma abordagem direta com os burocratas de nível de rua seria capaz de fornecer informações críveis sobre a qualidade da implementação. Como mencionado em outros momentos nesse estudo, o ciclo de políticas públicas oferece uma ideia de funcionalidade ao definir detalhadamente as etapas das ações do governo para atingir os problemas da sociedade. Porém, o caráter hierárquico de implementação, normalmente modelos *top-down*, pode provocar imperfeições sérias nas estruturas processuais.

A burocracia do nível de rua está alocada num nível essencialmente problemático da burocracia. Isso ocorre porque são cobrados intensamente tanto da organização pela qual trabalham, uma vez que estão no último nível de implementação das políticas e carregam grandes responsabilidades sobre o sucesso dessas políticas públicas. Por outro lado, são pressionados pelos cidadãos alvo dessas políticas, uma vez que representam uma das principais interfaces do Estado para os cidadãos (FILHO, 2013, p.2).

Trata-se de um tipo de dupla *accountability* que os burocratas de nível de rua enfrentam, visto que devem prestar contas de suas atuações à burocracia de gestão superior e devem também a população o compromisso de pôr em prática o projeto de política implementada. Por esse motivo, a responsabilidade sobre a qualidade do programa recai sobre os servidores do último nível de implementação, deixando de existir espaços para interação entre a população e as outras esferas de decisão do processo.

Dadas essas circunstâncias, Lipsky (1969, 1980) inaugura com seu conceito de “*street-level bureaucracy*” uma nova linha de abordagem empírica para os estudos sobre a qualidade de implementação ao propor questionamentos sobre etapas do ciclo de políticas públicas que, até então, tinham recebido pouco destaque nas análises de impacto. Da mesma forma, Kingdon (2011) lança mão de investigações sobre como se comportavam os atores envolvidos na formação da agenda pública e quais fatores influenciavam na composição da agenda institucional, fortalecendo abordagens *ex ante* formulação. Portanto, ambos os pesquisadores contribuíram imensamente com os procedimentos de análise de políticas públicas, pois se puseram a pesquisar elementos ainda nebulosos para os enfoques clássicos que observavam apenas as etapas de formulação e implementação. Por isso, este trabalho busca contribuir com os achados teóricos de Kingdon e Lipsky ao promover a análise da política pela própria perspectiva dos burocratas de nível de rua envolvidos na implementação recente do programa nacional voltado à educação profissional.

4. Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec

Os argumentos anteriores sustentam uma reflexão basilar sobre o ciclo de políticas públicas desde a formação da agenda pública, seguida pelo estágio de formulação que se concretiza pela adoção do programa pelo sistema político. Logo, a implementação significa a etapa mais considerada pelos atores políticos, pois reflete as ações do governo que os cidadãos poderão acessar. Nessa perspectiva, a análise da política pode não ser o alvo de maior interesse por parte do político porque esse estágio pode refletir as falhas que põem em questão a qualidade da implementação.

Por esses fatores, este estudo destacou o papel da burocracia de nível de rua como importante fonte de reflexão sobre políticas públicas. Por estarem presentes nas fases finais de implementação, os burocratas possuem autonomia para tomar decisões que podem moldar as condições de oferta da política à população. Assim, acessar as experiências práticas dos servidores do governo responsáveis por interagir diretamente com os cidadãos pode fornecer informações relevantes para os estudos empíricos direcionados à fase de análise dos processos de implantação.

Tendo exposto esse panorama sobre o amplo desafio que são os estudos direcionados à análise das ações do governo, busca-se agora um aprofundamento analítico numa política específica - o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Esse programa voltado à educação profissional foi criado pelo governo federal brasileiro em 26 de outubro de 2011, produto da Lei 12.513, tem como objetivo a expansão da oferta de cursos profissionalizantes por todo o país, principalmente no interior das regiões, para qualificar os trabalhadores com baixa formação escolar. Os cursos de educação profissional são ofertados, majoritariamente, pelos institutos federais e instituições do Sistema S, como SENAI, SENAT, SENAC e SENAR, e também podem ocorrer nas redes estaduais e municipais do país. A partir de 2013, as instituições privadas passaram a oferecer os cursos do programa (BRASIL, 2015).

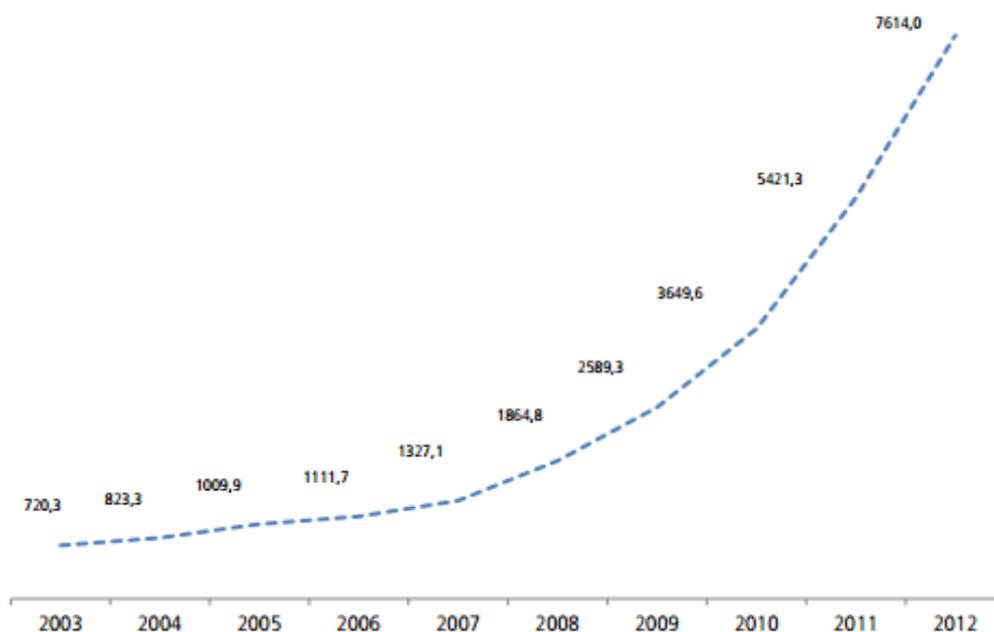
De início, é importante destacar algumas das motivações pragmáticas desse programa, visto que seja de comum conhecimento que todos os países industrializados atualmente priorizaram em certo momento a formação da força de trabalho necessária para o desenvolvimento econômico e para enfrentar os desafios do progresso técnico. Essas ações formativas se generalizam no século XIX e em países como Japão, Coréia do Sul e Taiwan esse fenômeno se materializa no período pós-guerra. Na década de 1950, evidentemente, essa cadeia de ensino profissional exigida pelos seus respectivos processos de industrialização foi precedida de intensos investimentos em educação regular em nível básico e universitário (CASSIOLATO e GARCIA, 2014).

Portanto, o programa do governo federal brasileiro – Pronatec – surge como uma ação histórica de fortalecimento e expansão da formação profissional que se destaca pelos valores de investimento. A ampliação do Pronatec ocorre em consonância aos projetos de expansão da rede federal de ensino técnico e tecnológico. Os Institutos Federais, ao mesmo tempo em que se estruturam para o oferecimento de cursos integrais para o ensino médio e os cursos de ensino superior, passam a ofertar também a modalidade característica do Pronatec - cursos rápidos, práticos e flexíveis para os trabalhadores elevarem os níveis de formação técnica.

Para Cassiolato e Garcia (2014), o Pronatec enquadra-se numa estratégia de desenvolvimento que visa integrar a qualificação profissional de trabalhadores com a elevação da escolaridade em nível nacional. Em 2005, o orçamento para a educação profissional alcançou R\$ 1 bilhão, chegando a R\$ 8 bilhões em 2012. Pode-se dizer que grande parte desse recurso tem sido destinada à expansão e fortalecimento da rede federal de ensino. Portanto, os institutos federais são os grandes beneficiários dos investimentos do Ministério da Educação por meio da SETEC.

Gráfico 1. Execução Orçamentária do MEC para Educação Profissional (2003-2012)

(Em R\$ milhões)



Fonte: CASSIOLATO e GARCIA (2014, p.36).

Trata-se, portanto, de investimentos intensos progressivos na educação profissional, com o objetivo de preparar a população para o desenvolvimento econômico do país nos próximos anos. Por meio de cursos de formação inicial e continuada, em diferentes eixos técnicos, busca-se a elevação da escolaridade da população brasileira, assim como, a profissionalização de trabalhadores do

mercado formal e informal que necessitam de abordagens mais práticas e objetivas de ensino. Por isso, as propostas legislativas do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego possuem uma meta ousada de alcançar os milhões de brasileiros de baixa formação escolar.

Contudo, a complexidade do problema e a ambição do programa têm exigido dos profissionais envolvidos nos gabinetes de gestão local do programa e dos professores selecionados para atuar nos cursos uma ação hercúlea de fazer mover os recursos financeiros, em especial, as bolsas para os alunos e professores, além de manter a qualidade da implementação, uma vez que o ciclo de políticas se torna mais complicado ao referir-se a ações federais em todo o país dada a distância entre ideais dos formuladores do Pronatec e o cotidiano dos burocratas de nível de rua.

4. 1. Método e análise de dados

Por direcionar-se à análise de políticas públicas, esse estudo propôs uma aproximação com os profissionais que estiveram diretamente ligados com a implementação do Pronatec nos *campi* dos institutos federais. Assim, a pesquisa caracteriza-se pela sua abordagem qualitativa ao utilizar de questionários com perguntas abertas para que os servidores pudessem expressar-se livremente sobre os temas propostos na entrevista segundo suas experiências práticas. Como recorte de pesquisa, foram enviados questionários para as reitorias do Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e Instituto Federal Goiano (IFG) entre os períodos de setembro a novembro de 2015. Após o encaminhamento dos questionários para os *campi* de cada estado, foram recebidas 16 respostas de profissionais que desempenharam as funções de gestores, administrativos ou professores em 2015 ou em anos anteriores.

Tabela 1. Distribuição de servidores participantes da pesquisa (2015)

Função	Quantidade
Gestor	03
Administrativo	03
Professor	10

Fonte: Elaboração própria

O questionário mencionava cinco focos de análise. Inicialmente eram descritos os cursos oferecidos pelo instituto federal nos quais esses servidores haviam atuado. Posteriormente, os respondentes poderiam listar em forma de tópicos ou textualmente as vantagens e desvantagens da oferta dos cursos em que trabalharam. Em continuidade, lhes foi solicitado que fizessem uma análise sobre a eficiência dos cursos oferecidos e, por último, se eles recomendavam ou não a continuidade da oferta.

Para uma apreensão mais precisa das informações, os dados foram tabulados de forma a propiciar a análise do conteúdo descritiva, segundo as abordagens propostas por Bardin (2011) a fim de se observar os elementos mais recorrentes nas respostas do questionário.

Tabela 2. Cursos oferecidos pelos Institutos Federais (IFMT/IFG)

IFMT	IFG
Secretariado, Salgadeira, Agropecuária (concomitante e subsequente) Agroecologia	Inglês, Espanhol, Agente de Alimentação Escolar, Eletricista Industrial, Mecânico Industrial e Piscicultura, Agroindústria, Agropecuária, Informática, Meio Ambiente e Zootecnia.
Logística, Padeiro Avicultura, Bovinocultura Cuidador de Idoso, Agricultor Familiar Horticultor Orgânico	Inglês, Espanhol, Manutenção Computadores, Cerimonialista, Recepcionista Eventos, Manicure, Costureiro, Cabelereiro, Assistente RH, Agente Cultural, Programador, Administrador Banco de dados, Editor de Vídeo, Instalador de redes, Maquiador Cênico
Espanhol, Programador de Sistemas, Manutenção de Redes, Zootecnia, Geoprocessamento	Montador de Computador, Mecânico de Usinagem Programador Web

Fonte: Elaboração própria

Os cursos ofertados nas unidades do IFMT e IFG refletem a multiplicidade de possibilidades na escolha de cursos, caracterizando-se por eixos característicos de cada *campus* da instituição. Dessa forma, um *campus* agrícola tende a ofertar cursos mais próximos do perfil voltado para atividades rurais, enquanto um *campus* urbano com tendências industriais ou comerciais escolhe a qualificação para o trabalho nas cidades. A próxima questão dizia respeito aos aspectos positivos da modalidade de oferta de cursos pelo Pronatec, dentre as vantagens apontadas, foi possível a sintetização dos seguintes itens:

- Formação rápida;
- Qualificação de pessoas de baixa escolaridade e renda;
- Oferta de bolsas de alimentação e transporte;
- Envolvimento com a comunidade local;
- Facilidade de ingresso;
- Flexibilidade na criação e oferta dos cursos;
- Capacitação de trabalhadores do campo;
- Ampliação das possibilidades de entrada ou retorno ao mercado de trabalho;
- Atualização dos trabalhadores e capacitação dos desempregados.

O marco teórico desse trabalho já havia lançado a discussão sobre o distanciamento entre os estágios do ciclo de políticas públicas, visto que entre a formação da agenda pública e a avaliação da qualidade da implementação existem inúmeros atores políticos e burocráticos que talvez não tenham delimitado o alcance circunstancial das políticas que planejaram. Positivamente, referências como a possibilidade de interação com a comunidade local e a capacitação de trabalhadores do campo contribuem para o melhoramento do programa, pois na escolha e na oferta de cursos específicos levam-se em consideração as particularidades das regiões brasileiras. Talvez, sejam pontos que os formuladores não tenham destacado, mas que surgem em sondagens qualitativas.

Os formuladores de política, incluindo nesse quadro os especialistas e estudiosos consultados, enfrentam a assimetria de informações sobre os desdobramentos locais de ações políticas nacionais, como o Pronatec. Em resumo, os formuladores não conseguem controlar ou prever as contingências que afetam o

policy environment no futuro, até mesmo porque os planos ou programas são documentos que delimitam apenas um conjunto limitado de ações e decisões que os agentes devem seguir. Surge daí o comportamento discricionário dos burocratas que reflete as constantes situações de tomada de decisão e modificação da implementação. Normalmente, este é o espaço para práticas inovadoras e criativas. Pode-se afirmar que as influências políticas durante a implementação podem prejudicar a qualidade da política invalidando a racionalidade técnica dos planos e programas (SILVA E MELO, 2000, p.9-10).

Quando questionados sobre as imperfeições na implementação do Pronatec em nível local, portanto, dentro dos campi do instituto federal, as entrevistas demonstraram, com muita frequência, insatisfação com as coordenações locais. Em síntese, as respostas apontam problemas de organização, gerenciamento de atividades, gestão de recursos ou despreparo das equipes gestoras. Segue abaixo uma listagem dos principais pontos destacados:

- Problemas com a coordenação local e a gestão de recursos;
- Desorganização na gestão de recursos;
- Atraso no pagamento das bolsas (alunos e professores);
- Mau gerenciamento administrativo;
- Coordenações por indicação;
- Despreparo das equipes gestoras;
- Heterogeneidade de público e pouco interesse pelos cursos;
- Falta de materiais e estrutura para aulas práticas;
- Prejuízos aos cursos regulares causados pelos recursos adicionais;
- Evasão escolar;

Dos dez itens listados, como os problemas mais frequentes na implementação do Pronatec nos *campi* dos Institutos Federais de Mato Grosso e Goiás, 6 relacionavam-se à burocracia administrativa, com destaques à má gestão de recursos e do programa e o desconhecimento dos objetivos da política em estudo, com menção também à forma de estruturação das coordenações, criticando a indicação política dentro dos institutos federais para ocupar os cargos superiores de gestão local.

No que se refere aos problemas realmente didáticos, há uma recorrência de reclamações sobre o público-alvo para cada curso, pois a heterogeneidade dos

estudantes em cursos muito específicos e práticos causou a desmotivação dos professores e o desinteresse por parte dos alunos, uma vez que a falta de um público específico interfere diretamente com os planejamentos de curso. Além disso, dentro das propostas de cursos de curta duração, direcionados para a prática, foram mencionados os problemas estruturais e falta de materiais para as aulas práticas como os principais complicadores da qualidade de implementação. Outro ponto interessante refere-se à formação dos servidores das instituições federais, pois, embora possuíssem titulação em nível de mestrado e doutorado, os professores não se sentiam aptos a oferecer cursos muito específicos e práticos - *“um engenheiro, mestre ou doutor em Engenharia Civil ministrando curso de assentador de azulejos, de pedreiro ou de pintor”*. Esse problema de adaptar o quadro de servidores para o oferecimento de cursos práticos demonstrou ser um obstáculo para os institutos federais. Talvez em cursos ofertados pelas instituições do Sistema S não tenham passado por esse tipo de impasse, mas deve ser material de pesquisas complementares, pois não fazem parte desse estudo.

A oferta de cursos do Pronatec dentro dos institutos federais foi citada como um problema a mais para o programa, visto que poderia causar prejuízos aos cursos regulares, devido ao fato dos professores receberem bolsas correspondentes à carga horária das disciplinas trabalhadas nos cursos. E este é um ponto que exige maiores reflexões, pois verificando a lista de cursos (Tabela 2) oferecidos pelos institutos federais analisados defronta-se com uma contradição institucional séria, destacada por alguns entrevistados. No mesmo instante em que são destacadas as características da formação rápida que o Pronatec pode oferecer, a flexibilidade de criação e oferta de cursos, os institutos federais participantes dessa pesquisa demonstram preferir o oferecimento de cursos regulares, ou seja, cursos que a instituição pode ofertar dentro de sua atuação contínua, em modalidade extensiva, por meio de projetos de formação inicial e continuada – FIC.

Sobre esta questão, o Decreto nº 6.114/2007 estabelece as diretrizes para definir em quais condições os servidores públicos concursados podem receber qualquer remuneração além dos proventos regulares. Para o artigo 2º do decreto que descreve a gratificação por encargos de cursos ou concurso, o servidor não

poderá receber recursos por atividades que já sejam das competências das unidades organizacionais, cito o trecho a seguir:

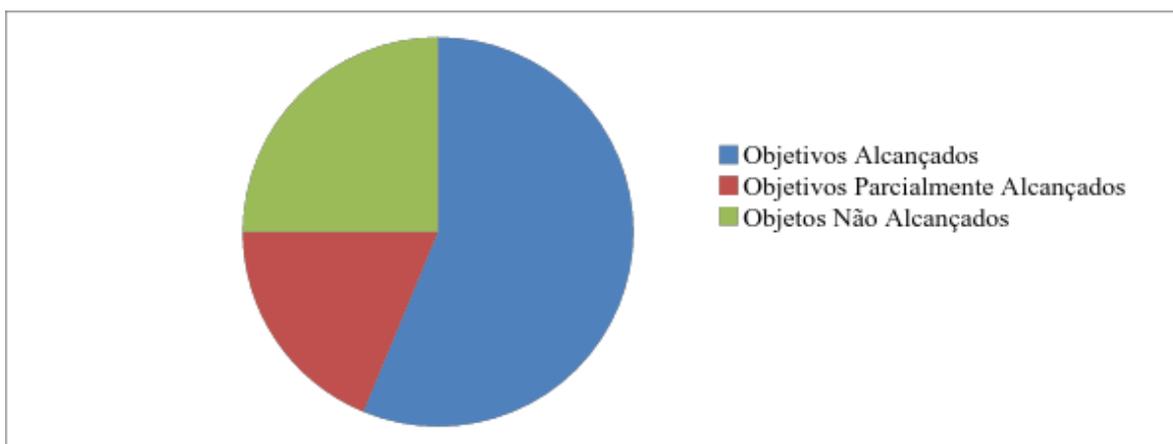
§ 2º A Gratificação não será devida pela realização de treinamentos em serviço ou por eventos de disseminação de conteúdos relativos às competências das unidades organizacionais (BRASIL, 2015).

Em suma, o parágrafo destaca o fato de os servidores ligados à área de ensino não poderem receber pela oferta de cursos que já são das competências dos institutos federais. Assim, se forem oferecidos, por exemplo, cursos de Especialização, Mestrado ou Doutorado na própria unidade de ensino, os professores atuantes nessas modalidades não podem receber qualquer remuneração, porque os institutos originalmente devem ofertar esses cursos como encargos de ensino. Portanto, os servidores que atuam no Pronatec recebem por meio de bolsas por cursos que poderiam ser naturalmente ofertados pela instituição, excetuando, obviamente, situações de deslocamento para outros municípios e convênios específicos que ofertam bolsas. O que este argumento destaca refere-se ao caráter paradoxal na oferta de cursos do Pronatec pelos institutos federais. Os professores podem receber por disciplinas ofertadas dentro do *campus* em cursos do Pronatec, mas são impedidos de receber por aulas em outras modalidades, como a pós-graduação. Por isso, o entrevistado menciona a possibilidade de prejudicar os cursos regulares, uma vez que os professores podem privilegiar os mesmos cursos da instituição, mas ofertados via Pronatec, o que parece uma grande contradição negligenciada pelos formuladores da política.

E, por último, destacaram o problema de evasão dos cursos do Pronatec, mesmo com a oferta de bolsas de auxílio para alimentação e transporte. Algumas entrevistas ressaltaram o problema relacionado à seleção de alunos para os cursos, muitas vezes bem específicos para a prática do trabalho e, no entanto, recebem públicos muito diferentes com interesses convergentes que desqualificam a ação dos profissionais. Assim, apesar de cursos curtos serem oferecidos pelas unidades participantes do estudo, alguns *campi* propuseram cursos técnicos completos de até um ano e meio de duração. Cabe uma investigação mais detalhada sobre quais as modalidades de curso estariam em maior consonância com os objetivos dos

formuladores do programa, uma vez que o poder de decisão dos gestores e dos professores que participam da elaboração dos cursos conduziu a formações mais longas e complexas.

Gráfico 2. Análise dos servidores sobre os resultados dos cursos oferecidos



Fonte: Elaboração própria

As questões finais do questionário solicitavam que os servidores avaliassem os cursos oferecidos, partindo da percepção sobre a própria atuação, e descrevessem os principais problemas. Para a maioria dos entrevistados - 9 - os cursos que já haviam sido encerrados apresentaram bons resultados. Nas palavras dos respondentes *“as técnicas apresentadas em sala foram utilizadas com sucesso e trouxeram ganho para a produção familiar”, “para além da formação profissional, várias mulheres redimensionaram seus propósitos de vida e elevaram sua autoestima, o que as encoraja para seguir adiante e as empodera como líderes de suas casas, de suas comunidades”,* ou mesmo, *“foi possível identificar alunos que se sentiram motivados a continuar os estudos após o contato com a sala de aula por meio do Pronatec”*.

Para aqueles que descreveram o insucesso do programa, foram mencionados um alcance parcial dos objetivos, problemas de planejamento e gestão, atraso nos

repasses aos alunos e aos professores, além dos prejuízos à qualificação devida à falta de recursos para as aulas práticas.

5. Considerações finais

Os estudos da Administração Pública e da Ciência Política sobre a implementação de políticas públicas promovem cada vez mais inovações teóricas para este campo investigativo. Nesse trabalho, inicialmente foram apresentadas as contribuições de Kingdon e Lipsky, pesquisadores que transformaram as referências tradicionais que percebiam a formulação e a implementação de políticas públicas como uma ação linear e relativamente simplificada. Como ficou demonstrado em trechos anteriores, Kingdon centralizou sua teoria nas situações de tomada de decisão, nos processos de formação da agenda, descrevendo a participação de vários atores políticos e externos aos grupos de formuladores de políticas, mencionando os conflitos de interesses e preferências articuladas com os políticos.

Em seguida, traçou-se um panorama sintético sobre as contribuições de Lipsky ao lançar o conceito de “*street-level bureaucracy*”, destacando o papel fundamental que os burocratas de nível de rua possuem na implementação das políticas públicas, uma vez que esses servidores estão alocados nos níveis finais das ações do governo. Esses burocratas possuem, além de relativa autonomia de decisão, maiores impactos sobre a população, pois estão em constante interação com os cidadãos e desfrutam de liberdades para agir de acordo com as prerrogativas individuais. Dessa forma, esses teóricos lançam mão de pesquisas empíricas inovadoras que sistematizam os momentos anteriores à formulação e posteriores à implementação das políticas públicas, por isso, reconfiguram o ciclo clássico de políticas de maneira enriquecedora.

Posteriormente, tem-se uma descrição detalhada sobre o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, o Pronatec, como enfoque analítico para este trabalho de pesquisa. O Pronatec tornou-se em poucos anos uma das principais vitrines políticas do governo federal e por isso merece estudos aprofundados que possam analisar sua implementação em todo o país, assim como verificar os efeitos reais na população. Criado em 2011, o Pronatec tem se

mostrado uma importante ferramenta de formação profissional e de elevação de escolaridade dos cidadãos de baixa renda. Contudo, após quase quatro anos de efetiva expansão pelas instituições de ensino do Brasil, chega-se ao momento de promover exercícios de análise da qualidade de implementação.

A partir de uma abordagem qualitativa, esse estudo enfatizou a análise do oferecimento de cursos do Pronatec dentro dos institutos federais, com enfoque para o Instituto Federal de Mato Grosso (IFMT) e Instituto Federal Goiano (IFG), Foram encaminhados às reitorias das duas instituições questionários abertos para que os profissionais envolvidos na implementação do programa pudessem descrever suas percepções diante das experiências de oferta em seus respectivos *campi*. Para esta pesquisa, os servidores haviam atuado como gestores, administrativos ou como professores nos inúmeros cursos ofertados até 2015.

As conclusões que o estudo aponta traçam um cenário relativamente preocupante sobre a qualidade da implementação devido, exatamente, ao destaque dado nesse trabalho aos profissionais presentes nos momentos finais do ciclo de políticas públicas, ou seja, os burocratas de nível de rua. De forma sintética, esses burocratas envolvidos diretamente com os estágios de implementação possuem poderes discricionários, portanto, de tomar decisões imediatas sobre as formas de ofertas da política à população.

Pode-se concluir que apesar do empenho dos gestores e professores, o Pronatec tem sofrido com problemas de liberação de recursos do governo federal que impediram análises positivas sobre a qualidade da oferta aos cidadãos. Contudo, o estudo levantou falhas recorrentes no gerenciamento dos recursos por parte das equipes gestoras locais, além de apontar críticas severas sobre o despreparo dos servidores responsáveis por efetivar o programa federal dentro de suas unidades de ensino. O desenho de pesquisa nos permitiu destacar pontos específicos onde as falhas foram mais frequentes, segundo os servidores que analisaram o programa, tanto no IFMT quanto no IFG. Contudo, a amostra de casos ainda impede qualquer tentativa de generalização para a compreensão das condições nacionais da política. Porém, o aporte da literatura produzida por Lipsky se mostrou fundamental para demonstrar que partes dos problemas de implementação de políticas públicas podem ser localizadas nos extremos do ciclo,

visto que apesar dos esforços dos servidores dessas unidades em análise, a capacidade local de gerir os recursos federais se mostrou imperfeita, talvez pelos atrasos frequentes de repasses federais ou mesmo por ações inapropriadas para uma implementação de qualidade.

Assim, as contribuições dos servidores participantes da pesquisa puderam fazer desse trabalho uma ferramenta inicial para a análise parcial do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, pois os resultados das entrevistas refletem condições específicas de apenas dois institutos federais. Por isso, para um panorama completo da implementação em nível nacional são necessários maiores empreendimentos investigativos que possam atuar principalmente nas equipes de gestão dos recursos a fim de obter um paralelo contrastivo com os resultados aqui apresentados.

Referências

BARDIN, L. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. *Programa nacional de acesso ao ensino técnico e emprego*. Brasília: SETEC, 2015. Disponível em < <http://pronatec.mec.gov.br/>> Acesso em 01 Dez 2015.

_____. Decreto nº 6.114/2007 de 15 de Maio 2007. *Gratificação por Encargo de Curso ou Concurso*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007010/2007/Decreto/D6114.htm Acesso em 01 Dez 2015.

CAPELLA, A. C.; BRASIL, F. G. A trajetória dos estudos sobre a agenda de políticas públicas. *Revista Teoria & Pesquisa*. Vol. 24, n. 2, p. 4-17, jul./dez. 2015a

_____. Análise de políticas públicas: uma revisão da literatura sobre o papel dos subsistemas, comunidades e redes. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP. 101 p. 57-76, mar.2015b.

CASSIOLATO, M. M.; GARCIA, R. C. *Pronatec: múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional*. Rio de Janeiro: IPEA, 2014.

FILHO, T. P. *Burocratas do nível de rua: uma análise interacionista sobre a atuação dos burocratas na linha de frente do Estado*. Anais da X Jornadas de Sociologia. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2013

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A (org). *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e Prática*. Belo Horizonte: PUCMINAS, 2012.

KINGDON, J. W. *Agenda, alternatives and public policies*. New York: Pearson, 2011.

LIPSKY, M. *Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

_____. *Toward a theory of street-level bureaucracy*. Anais do Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 1969.

PINTO, I. C. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. *Revista Políticas Públicas*. V.12 nº1 São Luís, Jan/Jun 2008.

SILVA, P; MELO, M. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos*. Núcleo de estudo de políticas públicas - NEPP. UNICAMP, 2000.