



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E SOCIAIS APLICADAS
CAMPUS ANTÔNIO MARIZ – CAMPUS VII
COORDENAÇÃO DE ADMINISTRAÇÃO

GUSTAVO DE SOUSA BRASILEIRO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC NO MUNICÍPIO DE PATOS-PB: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

PATOS, PB

2015

GUSTAVO DE SOUSA BRASILEIRO

**A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC NO MUNICÍPIO DE PATOS-PB: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Graduação em Administração da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Administração.

Orientador(a): Profa. Ma. Ayalla Cândido Freire

PATOS, PB

2015

UEPB - SIB - Setorial - Campus VII

B823i Brasileiro, Gustavo de Sousa
A implementação do PRONATEC no Município de Patos - PB
[manuscrito]: uma análise a partir da Administração Política /
Gustavo de Sousa Brasileiro. – 2015.
57 p.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em
Administração) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de
Ciências Exatas e Sociais Aplicadas, 2015.
“Orientação: Profa. Ma. Ayalla Cândido Freire, CCEA”.

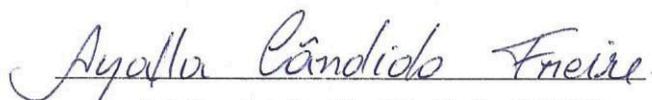
1. Gestão Pública. 2. Administração Política. 3. Políticas
Públicas. I. Título.

21. ed. CDD 351

GUSTAVO DE SOUSA BRASILEIRO

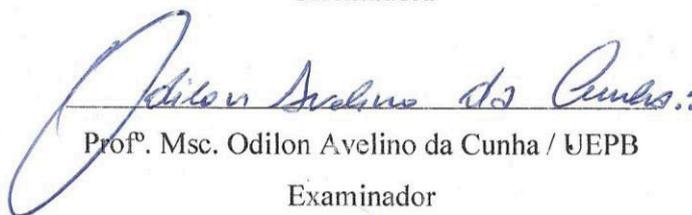
**A IMPLEMENTAÇÃO DO PRONATEC NO MUNICÍPIO DE PATOS-PB: UMA
ANÁLISE A PARTIR DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Trabalho de conclusão de curso apresentado e aprovado no dia __ / __ / 2015 à Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:



Prof.^a. Msc. Ayalla Cândido Freire / UEPB

Orientadora



Prof.^o. Msc. Odilon Avelino da Cunha / UEPB

Examinador



Prof.^o. Dr. Carlos Nunes Guimarães / UEPB

Examinador

Patos, PB

2015

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é, antes de tudo, um produto de uma busca pessoal desencadeada a partir de experiências vividas e observadas por entre os caminhos por mim trilhados, na esperança de uma compreensão maior sobre o mundo e a nossa relação, enquanto humanos, com ele. O maior desafio foi o de passear pelos pensamentos dos diversos autores que nos serviram como referência e extrair os pontos-de-vista que convergiram para um resultado complexo e completo.

Agradeço, assim, aos que puderam, de qualquer forma, contribuir para esta construção, seja a partir de uma longa discussão teórica ou mesmo uma breve troca de palavras que conseguiram instigar novas percepções às minhas reflexões.

Ao Senhor da minha vida, pela sua amizade, fortalecimento, paciência, direção, discernimento e amor. Por ter me encontrado e deixar-me encontra-lo durante este percurso.

À minha esposa Lívia, pelo apoio direto e renúncias diante de tantos outros afazeres e preocupações envolvidas em nossa rotina. E também pelas pequenas gotas de “chantagens” regadas a doces pedidos amorosos para que eu concluísse o trabalho com tempestividade. Sou grato por suas orações e companhia.

Aos meus pais que representam a síntese do que sou hoje, por todo seu esforço diante das não tão justas circunstâncias vividas: José e Gorete. E meus irmãos Ricardo e Fernanda que completam, cada um a seu modo, este maravilhoso álbum de minha vida.

A Ayalla, como orientadora, por sua enorme paciência e insistência na sustentação da continuação deste projeto e por sua disponibilidade em conduzir e sugerir alguns caminhos a serem observados. Agradeço sua orientação.

Aos amigos – tão queridos quanto irmãos – agradeço pelas orações e pela companhia, mesmo à distância.

A todos aqueles que direta ou indiretamente envolvidos, teórico ou ideologicamente, na elaboração e finalização deste trabalho.

A todos vocês minha mais leal gratidão.

“Pois onde estiver o seu tesouro,
também estará o seu coração.”

(MattitYahu 6: 21)

RESUMO

O presente estudo busca compreender as relações entre o Estado e a sociedade a partir do estudo da gestão das relações sociais de produção e distribuição, cerne da Administração Política, ciência em desenvolvimento que busca redefinir alguns conceitos da Administração enquanto ciência da gestão. Analisa-se o processo de implementação do PRONATEC na cidade de Patos na Paraíba, dentro do contexto da Política Pública Nacional de Trabalho Emprego e Renda. Para tal, procurou-se entender as relações entre a eficiência da implementação de uma política pública, o processo de sua elaboração, o porquê de fazer-se necessária dentro do contexto social e os possíveis desvios existentes na estrutura político-administrativa dos governos. Em termos metodológicos trata-se de um estudo de caso analisado a partir de pesquisa bibliográfica, documental e empírica. Os dados primários foram obtidos através de entrevistas semi-estruturadas, ponderadas mediante a técnica de análise de conteúdo. Percebe-se que as lacunas existentes, mesmo diante das inúmeras Políticas Públicas desenvolvidas pelo Estado, apontam para a necessidade de revisão de conceitos que envolvem as bases e a essência de todo o sistema social, bem como a sua razão de ser.

Palavras-chave: Gestão Pública. Relações Sociais. Administração Política. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The aim of this study is comprehending the relation between the State and the society from the study of production and distribution social relation management, the core of Public Administration, science in development that intend to redefine some concepts in Management as a science. Analyzing the implementation process of PRONATEC in Patos City, in Paraíba, within the context of National Public Politics of Laboring and Income. To this end, the relation between the efficiency of a public politic implementation, its elaboration process, the reasons that justified its implement within the social context and the possible deviations that could exist in the political-administrative structure of the government were tried to be understood. In methodological terms it refers to a case of study analyzed from an empirical and documental bibliographic research. The primary data were obtained from semi-structured interviews, pondered by the content analysis technique. It is noticed that existing gaps, despite the numerous Public Policies developed by the State, indicate the necessity for revision of concepts surrounding the social system fundamentals and essence, as well its reasons to be.

Keywords: Public Management. Social Relations. Administration Political. Public Politic.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	VISÃO CLÁSSICA DO POLICY CICLE.....	17
FIGURA 2	VISÃO LINEAR DO POLICY CICLE.....	18
FIGURA 3	REDE DE IMPLEMENTADORES, FORMULADORES, STAKEHOLDERS E BENEFICIÁRIOS.....	19
FIGURA 4	TELA DO SISTEC.....	41
GRÁFICO 1	DADOS DO PRONATEC ATÉ 2014.....	34
GRÁFICO 2	EVOLUÇÃO DOS DESEMBOLSOS DO GOVERNO PARA CUSTEAR O PROGRAMA.....	34
QUADRO 1	GRUPOS DE METAS DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	21
QUADRO 2	INICIATIVAS DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	21
QUADRO 3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PRONATEC.....	22
QUADRO 4	METAS DO PRONATEC.....	22
TABELA 1	METAS DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	22
TABELA 2	INICIATIVAS DA POLÍTICA NACIONAL DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	22
TABELA 3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS DO PRONATEC.....	23
TABELA 4	INICIATIVAS DO PRONATEC.....	23

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
2 REVISÃO DA LITERATURA.....	14
2.1 O Governo, as Corporações e o Bem-Estar Social.....	14
2.2 Políticas Públicas e seu Ciclo.....	16
2.2.1 Agenda.....	17
2.2.2 Implementação.....	19
2.3 A Política Pública Nacional de Trabalho, Emprego e Renda.....	22
2.4 O PRONATEC.....	23
2.5 Administração Política.....	25
3 METODOLOGIA.....	28
3.1 Tipo de Pesquisa.....	28
3.2 Abrangência do Estudo.....	29
3.3 Coleta de Dados.....	29
3.4 Sujeitos da Pesquisa.....	30
3.5 Análise dos Dados.....	30
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	33
4.1 Implementação de Políticas Públicas.....	32
4.1.1 Concretização da Intervenção na Realidade.....	33
4.1.1.1 <i>Enfoque Top down</i>	36
4.1.1.2 <i>Enfoque Botton up</i>	38
4.1.2 Gestão das Relações Sociais.....	38
4.1.2.1 <i>Princípio da Sustentabilidade</i>	38
4.1.2.2 <i>Princípio da Hierarquia dos Processos</i>	41
4.1.2.3 <i>Princípio do Processo de Governança do Projeto</i>	46
4.1.2.4 <i>Conclusões</i>	46
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	48
REFERÊNCIAS.....	52

APÊNDICES.....	55
APENDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	56

1 INTRODUÇÃO

No auge do desenvolvimento civilizatório, se é que assim podemos considerar o estágio atual, nossa sociedade está modelada e articulada sob as entranhas da economia de mercado autorregulado, que pode ser traduzida, simplificada, como autorregulação, ou seja, a direção pela lógica do mercado. Tal condição, por si só, representa um episódio sem precedente na história humana (POLANYI, 2012).

As definições sobre as relações entre a sociedade e o Estado, especificamente no que concerne ao papel primordial deste, são tidas como contraditórias, considerando a forma de organização social adotado pela (ou imposto a) civilização contemporânea. Isto porque o modelo neoliberal e pós-neoliberal seguido pela quase totalidade das nações do planeta impõe, ou apregoa, certas práticas que demonstram tal caráter controverso.

Assim existem certos pressupostos para a compreensão de tais relações, necessários ao entendimento do sentido do processo civilizatório da humanidade: o de libertar o homem da necessidade compulsória de materialidade; por conseguinte e em decorrência deste, o de que o escopo do trabalho humano, consiste em propiciar a liberdade e o bem-estar social. A vida em sociedade, durante a transição do sistema feudal para o capitalismo, foi situada, pelos olhos do iluminismo, em um estado de natureza – este, entendido como instável, de barbárie – sendo necessário, para se alcançar o estado de bem-estar objetivado, a existência de relações sociais um tanto mais civilizadas (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Nesse sentido, invoca-se a presença de uma entidade maior que medeia os interesses coletivos através de um contrato social: o Estado. Esse ente seria o responsável em conduzir a sociedade humana a um estágio evolutivo harmônico. São elencadas as formas estruturais desse processo capitalista de superação da materialidade e sublimação a um estágio de harmonia social: suplantando a instabilidade e instituir medidas de interesse coletivo. Dessa forma estariam criadas as condições para a difusão da riqueza social – devendo ser perseguida de forma sustentável – que somadas a uma política de distribuição dos resultados da produção coletiva encaminharia a humanidade à contemplação e manutenção do bem-estar social (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Parece bem contrário quando lembramos a explosão do *laissez-faire*, a forma mais pura de liberalismo econômico em 1830 que se tornou um verdadeiro credo militante pela classe manufatureira que defendia a criação de uma classe de trabalhadores industriais com

renda própria, o que teve como consequência direta a criação de um mercado de trabalho livre e a extensão da miséria às vítimas do progresso (POLANYI, 2012).

São inúmeras as controvérsias, tanto no tocante ao real papel do Estado quanto ao processo de elaboração das políticas públicas. Os defensores da literatura clássica da Administração buscam de toda forma encontrar a solução do problema na aplicação do modelo de administração do aparelho estatal. Não se pode negar que os desvios ou falhas ocorridos no processo de implementação das políticas são sim um problema relevante.

Os estudiosos da Administração Política¹, em contraponto, arguem sobre o porquê de o Estado precisar desenvolver políticas públicas, já que o mercado deveria prover tudo que a sociedade precisasse, segundo a lógica do sistema capitalista. É como se o Estado precisasse preencher as lacunas que a economia de mercado deixa para trás.

Polanyi (2012) demonstrou o entendimento tendencioso dos economistas clássicos, uma das heranças também do pensamento de Adam Smith, em considerarem como parte da natureza humana, desde a antiguidade, a inclinação à barganha e à permuta, o que levou muitos estudiosos a descartarem o estudo da sociedade antiga; Esse alerta foi confirmado por Max Weber e posteriormente a antropologia social concluiu que permanece inalterada a condição do homem de “ser social”. Ainda segundo Polanyi a economia humana está vinculada às suas relações sociais: as atitudes individuais estão em função da manutenção de sua condição social, das exigências sociais que a ele chegam. A valorização dos bens materiais responde aos seus propósitos neste sentido, o que leva à conclusão que os processos de produção e distribuição não estão diretamente relacionados à posse de bens.

Isto condiz em exatidão com as palavras de Santos e Ribeiro e Santos (2009, p. 16) ao afirmar que “o desígnio maior da humanidade não é acumular riqueza material – sobretudo individualmente”.

Ainda que se perceba neste referencial teórico certo tom de crítica ao modelo social neoliberal, não é a intenção deste trabalho, apontar ou defender nenhum sistema, seja dito socialista ou qualquer outro, tendo em vista que não existe unanimidade entre os estudiosos quanto a um provável sistema social ideal que conseguisse o tão desejado bem estar social e a liberdade ao homem. Ou pelo menos nenhum sistema ainda demonstrou na prática como chegar a tal feito. As críticas e questionamentos aqui apresentados são quanto à

¹ Administração Política é o “gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, para edificar uma certa materialidade visando alcançar as finalidades expressas no bem-estar de uma sociedade ou da humanidade” (SANTOS, 2001).

estrutura e as ações desenvolvidas dentro da sociedade, pelas entidades que a representam ou conduzem, sejam escolhidas ou impostas, sejam públicas ou privadas.

A Administração Política, portanto, defende que o sistema social no qual estamos inseridos tem fracassado em seu objetivo primordial: a promoção do bem-estar pleno de toda a sociedade; seja por provável falta de comprometimento com este objetivo – observando que o lucro das grandes corporações assume papel de demasiada importância nesta conjuntura – ou mesmo incapacidade em decorrência de sua própria estrutura de funcionamento. Neste contexto as Políticas Públicas são vistas como remendos que o Estado precisa fazer para cobrir o que o sistema deixa de amparar, cuja existência seria desnecessária caso o sistema cumprisse sua função propriamente.

Perante o exposto, este trabalho pretende responder ao seguinte problema: ***Como a eficiência da implementação de políticas públicas está relacionada à gestão das relações sociais que envolvem o processo formal de sua elaboração?***

Mediante a problemática apresentada, a pesquisa a pesquisa tem como objetivo compreender a gestão das relações sociais na implementação da política pública de trabalho, emprego e renda no município de Patos através do PRONATEC; buscando: a) Entender o processo de elaboração das políticas públicas à luz da gestão das relações sociais; b) Caracterizar a política pública nacional de trabalho, emprego e renda; c) Analisar o processo de implementação do PRONATEC no município de Patos; d) Analisar como a gestão das relações sociais está relacionada à efetividade do PRONATEC no município de Patos.

A motivação da realização da corrente pesquisa encontra-se assentada nas faces teórica, social e prática. Teoricamente justifica-se pela possibilidade de colaborar com os estudos da Administração, enquanto ciência da gestão, de forma a enriquecer os debates em torno da Administração política, assim como das políticas públicas, temas ainda pouco discutidos no Brasil e aprofundar seus conceitos.

A relevância social do estudo dá-se pelo aprofundamento das discussões sobre as relações sociais e a busca do tão almejado bem-estar social, possibilitando uma reflexão mais intensa sobre verdadeiros papéis sociais, principalmente sobre o papel do Estado na construção de um projeto-nação.

Sob a ótica empírica, justifica-se pela extrema necessidade de análise e avaliação da eficiência das políticas públicas quanto ao seu papel na sociedade, bem como o estudo sobre os seus processos de elaboração. Já que na prática se a sociedade tem necessidades ainda não atendidas plenamente, é porque podem existir falhas ou desvios graves nos

processos e no sistema em si; isso será entendido através da verificação e avaliação da implementação da política nacional de trabalho, emprego e renda.

Nos tópicos seguintes aprofundaremos um pouco mais sobre as relações entre sociedade, Estado e as corporações, estudaremos as fases pertinentes do ciclo das políticas públicas, faremos uma breve introdução sobre a Política nacional de Trabalho, Emprego e Renda, adentrando no programa em estudo, o PRONATEC; e finalizamos o referencial teórico com as abordagens sobre a Administração Política. Posteriormente temos a apresentação da metodologia, seguida pela exposição dos resultados e por último a considerações finais.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 O Governo, as Corporações e o bem-estar social

Embora as características e estrutura de nossa sociedade sejam patentes, o que poucos se permitem questionar é a forma pela qual estamos inseridos nesta sociedade e como nos relacionamos com os outros sujeitos que estão nas demais hierarquias dela. Se nós precisamos realmente de uma entidade que preze pelos direitos constituídos e desejos coletivos, por que então os rumos de nossa economia estão nas mãos de particulares? Não entendamos particulares como simplesmente representações do capital privado, mas especificamente interesses particulares, sejam de grupos pertencentes ou acordados com governos ou mesmo grandes corporações beneficiadas com o apoio em troca de favores financeiros.

De acordo com Speth *apud* Leonard (2010) das 100 maiores economias do mundo, 51 não pertencem a países, mas sim a corporações. Não que a intenção disso seja o problema, já que uma corporação em sua essência não pode ser classificada como boa ou má. Contudo, a essência por si só, a própria natureza das corporações, tem implicações não ideais para ocupar tal posição. Algumas dessas corporações tornaram-se tão volumosas que se sobrepuseram ao próprio processo democrático do país. Quando passam a deter demasiada porcentagem dos recursos globais fica difícil limitar suas ações e objetivos. Outro exemplo ainda citado pelo autor é que no ano de 2007 metade do petróleo, do gás e do carvão do planeta, eram controlados por cerca de 60 mil multinacionais e eram responsáveis por emitir metade dos gases causadores do aquecimento global.

Um fato bastante preocupante em nossa realidade é que à medida em que as corporações vão crescendo em tamanho e poder, percebemos uma certa mudança no governo no sentido de estar mais preocupado com o bem-estar delas do que com o das pessoas. Um exemplo bastante claro desse fenômeno foi o *lobby* ocorrido por ocasião da realização do evento da Copa do Mundo de Futebol no Brasil em 2014. A lei 12.299 de julho de 2010, sancionada pelo então Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, proíbe, entre outras, o consumo de bebidas alcoólicas nos estádios durante a realização de eventos esportivos. Em cinco dos Estados brasileiros existem leis estaduais que proíbem especificamente a venda de bebidas nos estádios durante os jogos e nos outros vinte e um Estados, existem acordos realizados entre o Ministério Público do Estado e a respectiva Federação de Futebol com o mesmo objetivo.

No entanto por pressões por parte da FIFA (Federação Internacional de Futebol) e de uma de suas patrocinadoras, a AMBEV (*Americas' Beverage Company* ou Companhia de Bebidas das Américas) o governo voltou atrás e sancionou a lei 12.663 de junho de 2012 (conhecida como a Lei Geral da Copa) que, em seu artigo 68, § 1º, suspende o artigo 13-A da lei anterior e libera a venda e o consumo de bebidas alcólicas nos estádios quando da realização dos jogos da Copa. Abordaremos mais sobre a prática do *lobby* quando tratarmos da agenda no ciclo das Políticas públicas.

Se observarmos a sistemática do financiamento das campanhas políticas eleitorais no Brasil, podemos encontrar também outro fato passível de questionamento. Como podemos compreender o fato de empresas pertencentes a capitais particulares poderem financiar campanhas de indivíduos que almejam ser representantes da sociedade no Poder Executivo? Ou seja, as corporações podem – e o fazem – financiar as campanhas dos candidatos aos Governos, como assim rege a lei 9.504 de setembro de 1997 em seu artigo 81:

Art. 81. As doações e contribuições de pessoas jurídicas para campanhas eleitorais poderão ser feitas a partir do registro dos comitês financeiros dos partidos ou coligações.

§ 1º As doações e contribuições de que trata este artigo ficam limitadas a dois por cento do faturamento bruto do ano anterior à eleição.

§ 2º A doação de quantia acima do limite fixado neste artigo sujeita a pessoa jurídica ao pagamento de multa no valor de cinco a dez vezes a quantia em excesso.

§ 3º Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, a pessoa jurídica que ultrapassar o limite fixado no § 1º estará sujeita à proibição de participar de licitações públicas e de celebrar contratos com o Poder Público pelo período de cinco anos, por determinação da Justiça Eleitoral, em processo no qual seja assegurada ampla defesa.

Inúmeros outros exemplos que acontecem diariamente nos bastidores dos Governos podem ratificar o que Leonard aponta quando diz que com o crescimento das

corporações em poder e tamanho, percebe-se uma mudança no governo, que passa a preocupar-se mais com o bem-estar das corporações do que com o das pessoas (LEONARD, 2007).

Perante tais fatos podemos certamente levantar questionamentos, dentro da sociedade, quanto ao real papel das corporações e ainda mais sobre o real papel dos Governos e a quem estão realmente servindo. Recordemos a famosa declaração do então Presidente dos Estados Unidos da América George W. Bush, em pronunciamento na tevê, quando o país estava em choque devido aos ataques ao World Trade Center em 2001. Na ocasião Bush incentiva aos americanos irem às compras e lança uma série de medidas no sistema financeiro para estimular o consumo. Da mesma forma no final de 2008, diante da crise mundial da época, o Presidente da República brasileiro, Luiz Inácio Lula da Silva, fez um pronunciamento à nação em 22 de dezembro, onde pediu que os brasileiros não tivessem medo de consumir para aquecer a economia; como se o consumo fosse a única forma de garantir a ordem e o bem-estar de uma sociedade.

2.2 Políticas Públicas e seu ciclo

Apesar da inexistência de uma definição clara para o conceito de política pública, podemos entendê-lo como sendo a atividade, ou o seu conjunto, que tem o Estado como seu agente responsável (MATIAS-PEREIRA, 2012). Nessa perspectiva o Estado é compreendido como o ente que responde pela manutenção da ordem social, que através de políticas públicas, visa assegurar a satisfação das necessidades sociais.

Também podem ser definidas como planos e atividades esquematizadas e gerenciadas pelo Estado, através de um governo e uma administração pública com a finalidade de atender as necessidades de uma sociedade. O fato de serem de responsabilidade de um Estado, por meio de um governo e uma administração pública e sua destinação ser imediatamente a sociedade, são as razões pelas quais tais políticas são consideradas, ou denominadas públicas (GRAGLIA, 2012).

Essas atividades que emanam do Estado capitalista, ou a ele são imputadas, têm tido sua lógica no cumprimento de certos ordenamentos de entidades internacionais – como o Banco Mundial – que, historicamente, tem proposto a adoção, por parte de nações em desenvolvimento, de programas estruturalistas de diminuição de gastos públicos realocando tais recursos para subsidiar o aumento dos superávits da balança comercial. Essa ideia, apregoada pelos países centrais, é imposta aos Estados em desenvolvimento como saída à

crise capitalista, dada, entre outros, pela exaustão do modelo fordista/keynesiano (SHIROMA, 2002 *apud* GONÇALVES, *et al*, 2003).

O Sistema capitalista que tem como um dos princípios fundamentais a pouca intervenção estatal econômica, ampara a chamada nova ordem mundial, justificado pela mobilidade do capital. Nesse ambiente aparece a figura do Estado neoliberal, percebido como um apoio ao sistema capitalista, que institui a competitividade tanto no modo de produção como na própria vida, elevando assim as divisões sociais. A instituição das políticas públicas, portanto, dar-se-á por meio desse Estado instrumento, dentro de um projeto de fragmentação social, com o intuito de adequação aos requisitos do capital internacional (GONÇALVES, *et al*, 2003).

Nesse sentido podemos questionar se as políticas públicas constituem mudanças no papel estatal. Alguns autores (PERONI, 2000; AZEVEDO, 1997; *apud* GONÇALVES, *et al*, 2003) esclarecem que na verdade elas são partes que constituem essa mudança, materializando e dando visibilidade ao seu autor. Essa discussão será aprofundada nos capítulos posteriores que tratarão sobre a Administração política.

Essas ações do Estado podem ainda ser tipificações, segundo o seu direcionamento, em: a) políticas sociais – que incidem diretamente na sociedade e suas necessidades (saúde, educação, emprego, etc.); b) políticas estruturais – que visam abarcar a estrutura de um setor ou atividade econômica (indústria, agricultura, etc.); c) políticas econômicas – buscam o equilíbrio financeiro do país (cambial, fiscal, etc.); d) políticas compensatórias e redistributivas – tentam corrigir os desvios das políticas sociais (combate a fome, cotas nas universidades, etc.) (MATIAS-PEREIRA, 2012). A política pública alvo de nosso estudo – Emprego, Trabalho e Renda – é, portanto, uma política social.

Existem duas dimensões sob as quais podem ser consideradas uma política pública: a dimensão técnico-administrativa e a dimensão política. A dimensão técnico-administrativa busca entender os resultados práticos para a sociedade. Enquanto que a ótica política analisa as intervenções sociais e suas condicionantes no processo decisório. (MATIAS-PEREIRA, 2012). Para o melhor entendimento dessa perspectiva precisaremos investigar de forma mais aprofundada algumas fases do ciclo das políticas públicas, especialmente as fase de agenda e implementação bem como o sentido de ser da própria política.

2.2.1 Agenda

A primeira fase do ciclo das Políticas públicas é chamada de agenda. Esta fase consiste em uma relação de prioridades elencadas, sobre as quais os governos deverão se ater e onde os diversos atores da sociedade se esforçam para incluir seus interesses. Os atores podem ser governamentais – que fazem parte dos poderes constitucionais direta ou indiretamente, empresas e organizações públicas diversas – ou não governamentais – acadêmicos, instituições de pesquisa, organismos internacionais, sindicatos e associações civis ou de classe, movimentos sociais e empresas e organizações privadas de vários tipos (RUA, 2009).

Outra especificação de atores é feita em relação ao seu grau de exposição pública. Os atores visíveis correspondem aos que tem mais influência na inclusão/exclusão de temas na agenda governamental – aí se classificam os políticos e governantes, assessores e lideranças parlamentares, movimentos sociais e organizações civis de grande visibilidade – enquanto que os atores invisíveis tem uma maior influência na indicação de soluções para os problemas – consultores, burocratas, acadêmicos, funcionários comissionados que possuem vínculos com movimentos sociais ou grupos de interesse e os lobistas (que praticam *lobby*) (RUA, 2009).

A maneira como os temas entram na formação da agenda das políticas públicas representa um ponto bastante relevante para o nosso entendimento sobre a sua eficiência. Pedroni (1986) *apud* Martins-Pereira (2012) elenca quatro formas pelas quais as temáticas ou assuntos podem ser inseridos na formação da agenda: 1) Ação em resposta a situações que requerem emergência, como sanar consequências de desastres naturais, por exemplo; 2) Processo político, quando grupos interessados em torno de alguém do governo, levantam questões que proporcionem algum ganho político ou satisfação coletiva de seus apoiadores; 3) A ordem de eventos dos Poderes, que discutirá com os diversos segmentos da sociedade, até um consenso sobre a execução de algo; 4) E por último a antecipação diante de problemas latentes nos temas públicos, tornando a política proativa.

No Brasil, entretanto, existe certa particularidade quanto ao processo decisório, sendo este caracterizado pelo exercício de influências, apoios e intercâmbios. Os modelos mais adequados ao caso brasileiro contemplam as formas de influência e pressões realizadas por grupos ou “panelinhas” instaladas dentro e ao redor dos órgãos dos governos, onde o mais importante é o prestígio pessoal, a reputação e as alianças que são formadas, alcançando a as classes menos favorecidas através de políticas clientelistas (SCHMITTER, 1991 *apud* MATIAS-PEREIRA, 2012).

Esse processo decisório acaba por ser um reflexo das centralizações dos altos escalões do governo, transformando os conselhos e órgãos deliberativos coletivos em arenas decisórias. E para chegar a esta arena é necessário perfazer um caminho longo de confrontos e negociações entre grupos, sob o controle do Estado.

Interessante perceber que certos assuntos por mais que pareçam importantes podem deter-se diante de barreiras impostas pela cultura da região ou simplesmente serem barradas por ameaçar fortes interesses. Quando mesmo diante do debate público, esse tema permanece paralisado nesse estado, é chamado de “não decisão”, que não permite sua inclusão na agenda governamental. Todavia esse tema pode ser incluído na agenda do governo e não chegar a ter uma solução em virtude de obstruções decisórias. Para poder figurar na agenda governamental um tema precisa apresentar os seguintes requisitos: mobilizar ação coletiva; constituir situação catastrófica cujo prejuízo seja maior em não resolver; e/ou represente situação de oportunidade desvantagem por parte de algum ator relevante. O que não quer dizer que dará origem a uma política pública, mas apenas que receberá atenção dos formuladores de política (RUA, 2009).

Outra realidade que precisa ser entendida é a questão das expectativas e das preferências. Quando as alternativas são consideradas na resolução de uma demanda ou problema, são geradas expectativas que são as prováveis consequências que os atores conjecturam de acordo com seus interesses. Entre essas alternativas, são analisados o custo/benefício de cada ator, vantagens e desvantagens e também elementos políticos, de poder e até eleitorais. Desta forma a melhor decisão é a que proporciona o melhor entre os interesses envolvidos (RUA, 2009).

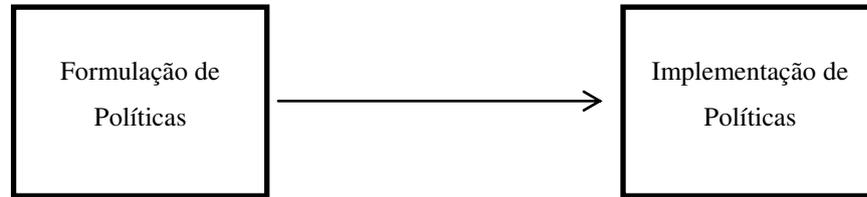
2.2.2 Implementação

A compreensão do processo de implementação depende essencialmente do entendimento sobre o ciclo de política (*Policy cycle*). Isto porque se podem ter visões distintas sobre a realidade do ciclo e suas etapas: a visão clássica, a visão de processo simples e linear (ambos sob a perspectiva *top-down*) e a visão do ciclo como aprendizado (SILVA; MELO, 2000).

Na visão clássica do ciclo de política o processo de implementação é tido como a execução das atividades visando à obtenção das metas definidas durante a formulação. Esse conceito não considera o ciclo de política como um processo, mas como um jogo de uma só

partida, onde a ação e intervenção do governo são realizadas de cima para baixo (*top-down*) (LIMA, 2012) (FIG. 1).

Figura 1 – Visão Clássica do *Policy Cycle*

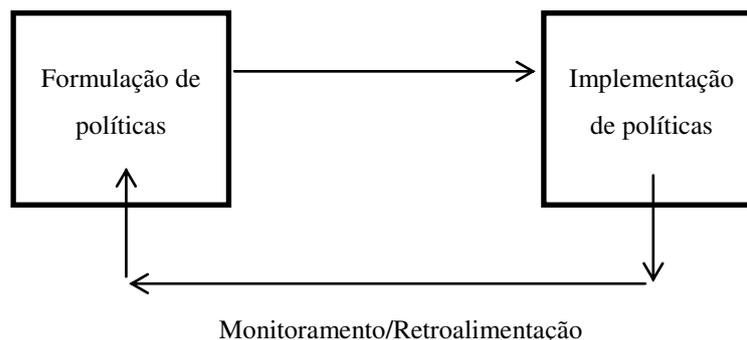


Fonte: Adaptado pelo autor de SILVA e MELO, 2000.

Na visão linear (FIG. 2), formulação e implementação são tidas como processos; apesar de representar um avanço em relação à visão clássica, ainda apresenta distorções em sua abordagem por superestimar a fase de formulação, por assumir que o diagnóstico da problemática como correto, que o formulador possui todas as informações necessárias ao desenho das propostas e trabalhar com um modelo causal válido. (SILVA; MELO, 2000 *apud* LIMA, 2012).

Um problema dos modelos casuais considerados perfeitos, segundo os autores, é que muitos problemas arrastam causas complexas e inter-relacionadas que não se limitam ao perímetro do tema problemático, necessitando um programa amplo que alcançasse as diversas raízes, ou pelo menos algumas delas. Como exemplo é citado o problema da mortalidade infantil, observando-se o efeito de certos fatores para sua redução. Entre eles o nível de escolaridade das mães.

Figura 2 – Visão Linear do *Policy Cycle*



Fonte: Adaptado pelo autor de Silva e Melo (2000).

O maior contraponto, ainda segundo Silva e Melo (2000) seria a visão do ciclo como aprendizado, que seria a representação mais empírica do processo. Nela a implementação é vista como um jogo entre os implementadores onde seus papéis são negociados bem como os recursos são barganhados entre os atores e a adesão do programa

não é a mesma sempre. Nesta visão os objetivos tornam-se um tanto ambíguos, os recursos e as informações são finitos e existem problemas na coordenação entre os Governos.

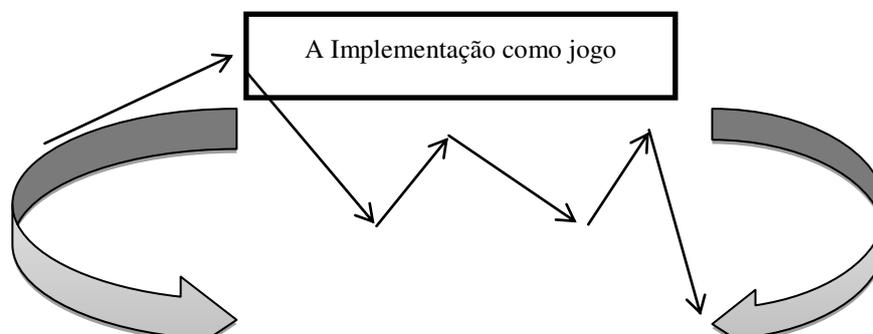
Esse modelo, que também pode ser denominado de *bottom-up*, questiona a superestima da fase de formulação sobre a fase de implementação e reavalia a relação entre a eficiência da política e a rigidez e exatidão no cumprimento de normas e a perseguição de resultados quantitativos (EL MORE, 1996 *apud* LIMA, 2012). Assim a política tende a ir sofrendo modificações durante a implementação, através de seus atores que, inevitavelmente, pelo simples fato de possuírem experiências empíricas e conhecimento local, acabam por trazerem para o processo sua percepção e adaptam o plano a ela, fornecendo inovação e interação (LIMA, 2012).

O empirismo dos implementadores mostra as incertezas do ambiente em que trabalham, revelando as limitações cognitivas, a imprevisibilidade das contingências, as limitações dos documentos dos planos e suas ações e a visão de experimentação social. A implementação acaba por ser um processo que exige a tomada de decisões cruciais (MELO SILVA *apud* LIMA, 2012).

Os dois modelos, portanto, apresentam distinção quanto ao foco de análise: enquanto a visão *top-down* concentra-se nos normativos, planos e variáveis que determinam ou não o sucesso da política; a visão *bottom-up* cuida dos atores e suas ações. Os problemas na implementação enxergados na visão linear do *policy cycle* são tratados como simples desvios de rota, considerando a administração pública como um mecanismo de operação perfeito, pelo qual se pode assegurar uma perfeita execução do desenho proposto.

Uma terceira visão é apresentada ainda por Melo e Silva (2000) que compreende a implementação como um jogo entre implementadores (FIG. 3) que negociam os papéis e barganham recursos; as ambiguidades de objetivos, problemas de coordenação interna, limitação de recursos e escassez de informações são visualizadas claramente em detrimento das condições ideais pregadas pelas visões anteriores. Esta visão, portanto, apresenta um caráter mais empírico, por basear-se em observações de situações concretas. Aqui o ciclo de política é representado por redes mais complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e os beneficiários que sustentam a política.

Figura 3 – Rede de implementadores, formuladores, *Stakeholders* e beneficiários.



Fonte: Adaptado pelo autor de Silva e Melo (2000).

Os autores ainda acrescentam que as adversidades relacionadas anteriormente advêm de inúmeras origens, entre elas a demasiada complexidade dos problemas nos quais estão intervindo assim como as suas limitações cognitivas sobre estes. Também são causas as imprevisibilidades das contingências que podem aparecer durante o processo. Somados a isso temos ainda toda a discricionariedade dos implementadores, que inevitavelmente irão impostar sua marca. Os defensores de dessa visão afirmam que as influências políticas sugam a racionalidade técnica dos planos, que devem ser vistos como experimentos sociais. Algo pertinente a essa visão também é a recusa da ideia de implementação ser subsequente à formulação, sendo a implementação um processo autônomo onde decisões são tomadas.

2.3 A Política Pública Nacional de Trabalho, Emprego e Renda

A Política Pública de Trabalho, Emprego e Renda através de seus programas, tem por objetivo geral, vencer o desafio de aliar crescimento econômico e redução de desigualdades, através das ações de qualificação profissional e ampliação do acesso ao crédito e microcrédito. De acordo com dados do PPA (Plano Plurianual) 2012-2015, foram destinados à Política o volume de R\$ 248 bilhões pelo Governo Federal, representando 22% dos recursos alocados para a área social. Para o Governo o papel dessa Política no Plano Brasil Sem Miséria é fundamental importância, por proporcionar a inclusão produtiva da classe menos favorecida através da qualificação profissional, da colocação no mercado de trabalho, na ampliação das políticas de incentivo ao crédito e microcrédito, e no incentivo à economia popular.

O PPA cita a nossa Carta Magna, descrevendo a importância do Trabalho como direito social estabelecido em seu artigo 6º, assim também o associando ao direito à justa remuneração e condições de trabalho satisfatórias. Enfatiza ainda a relevância dos acordos coletivos de trabalho, a proteção contra o desemprego e a aposentadoria.

As ações da Política são voltadas claramente para a formalização do emprego, como garantia de direitos e proteção sociais, o que representará também uma forma de

incremento da arrecadação de impostos variados. A Informalidade, portanto, é tratada como um grave problema social e segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) o índice de trabalhadores sem carteira assinada no setor privado no segundo semestre de 2013 era de 23,6%.

As características e metas dessa Política estão descritas no Plano Plurianual 2012-2015, especificamente no objetivo 0967, descrito da seguinte maneira: “Oferecer políticas públicas específicas, que garantam melhores condições de inclusão social e produtiva da juventude e que ampliem as políticas de transferência de renda, participação cidadã e qualificação profissional”. Já as metas estão divididas em quatro grupos:

Tabela 1 – Metas da Política Nacional de Trabalho, Emprego e Renda.

METAS				
Ampliar a oferta de cursos de qualificação social e profissional de jovens de 18 a 29 anos em situação de baixa renda, privilegiando as áreas da SUDAM, SUDENE, SUDECO e integrantes do Plano Nacional de Desenvolvimento Regional.				
Attingir 1.220.628 adolescentes e jovens, com idade entre 14 e 24 anos, e pessoas com deficiência a qualquer tempo, admitidos em contratos de aprendizagem.	Regionalização da Meta		Total	Unidade
	Região Centro-Oeste		99.153,00	unidade
	Região Nordeste		220.645,00	unidade
	Região Norte		67.625,00	unidade
	Região Sudeste		623.264,00	unidade
	Região Sul		210.041,00	unidade
Attingir 1.220.628 adolescentes e jovens, com idade entre 14 e 24 anos, e pessoas com deficiência a qualquer tempo, admitidos em contratos de aprendizagem.	Regionalização da Meta		Total	Unidade
	Região Centro-Oeste		99.153,00	unidade
	Região Nordeste		220.645,00	unidade
	Região Norte		67.625,00	unidade
	Região Sudeste		623.264,00	unidade
	Região Sul		210.041,00	unidade
Estimular e fomentar a geração de oportunidade de trabalho, emprego e renda, por meio de ações integradas de qualificação direcionadas à gestão e incubação de negócios no âmbito do ProJovem, de forma articulada ao Programa de Microcrédito, priorizando os jovens em situação de extrema pobreza. - Implementar o Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP).				

Fonte: Adaptado de PPA 2012-2015.

O PPA descreve ainda algumas Iniciativas que serão tomadas para a execução da Política:

Tabela 2 – Iniciativas da Política Pública Nacional de Trabalho, Emprego e Renda.

INICIATIVAS
Implementação da aprendizagem como uma política permanente de formação profissional por meio de contratos formais de trabalho, articulando os atores

envolvidos com a temática para a execução e monitoramento das ações do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP) Coordenar a operacionalização das ações do Plano Nacional de Aprendizagem Profissional (PNAP)
Manutenção, aperfeiçoamento e ampliação das ações de qualificação profissional voltada para juventude. Fortalecer as ações de qualificação profissional voltadas para a juventude

Fonte: Adaptado de PPA 2012-2015.

Apresentaremos a seguir a categoria de análise (C1) *Implementação de políticas públicas*, definida para a realização da análise de conteúdo, técnica para a análise de dados, conforme explanação no item 3.5 (Análise de Dados) do capítulo Metodologia.

(C1) Implementação de políticas públicas

Processo em que ações de atores públicos são dirigidas ao cumprimento de objetivos definidos em decisões políticas anteriores. Compreende o conjunto dos eventos ou atividades que acontecem após a definição das diretrizes de uma política, que incluem tanto o esforço para administrá-la, como seus substantivos impactos sobre pessoas e eventos (RUA, 2009, p.94).

Fase de concretização da intervenção na realidade

A partir da operação das rotinas das diversas organizações envolvidas em uma política.

Enfoque *top down*

A política é aceita como uma “propriedade” dos elaboradores situados no topo das organizações, como atores que têm o controle do processo de formulação.

Enfoque *bottom-up*

Inicia a partir das redes de decisões em que os atores debatem interesses; e a implementação é apenas a continuação da formulação;

2.4 O PRONATEC

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) é um programa do Governo Federal criado em 2011 que tem como objetivo aumentar a disponibilidade de cursos de educação profissional e tecnologia.

Os objetivos específicos estão elencados no site do Programa e são os seguintes:

Tabela 3 – Objetivos específicos do PRONATEC

OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional presencial e a distância
Construir, reformar e ampliar as escolas que ofertam educação profissional e tecnológica nas redes estaduais;
Aumentar as oportunidades educacionais aos trabalhadores por meio de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional
Aumentar a quantidade de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de educação profissional e tecnológica
Melhorar a qualidade do ensino médio

Fonte: Adaptado de PPA 2012-2015.

Na página também são descritas algumas iniciativas do Programa:

Tabela 4 – Iniciativas do PRONATEC

INICIATIVAS
Expansão da Rede Federal - A Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica está presente em todos os estados brasileiros, com mais de 350 unidades em funcionamento, oferecendo cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação.
Programa Brasil Profissionalizado - O Programa Brasil Profissionalizado destina-se à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal.
Rede e-TecBrasil - Na Rede e-Tec Brasil são oferecidos gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. Poderão oferecer cursos a distância as instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e instituições de educação profissional vinculadas aos sistemas estaduais de ensino.
Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem - O Acordo de Gratuidade tem por objetivo ampliar, progressivamente, a aplicação dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, em vagas gratuitas destinadas a pessoas de baixa renda, com prioridade para estudantes e trabalhadores.
FIES Técnico e Empresa - O FIES Técnico tem como objetivo financiar cursos técnicos e cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional para estudantes e trabalhadores em escolas técnicas privadas e nos serviços nacionais de aprendizagem – SENAI, SENAC, SENAT e SENAR. No FIES Empresa serão financiados cursos de formação inicial e continuada para trabalhadores, inclusive no local de trabalho.
Bolsa-Formação - Além das iniciativas voltadas ao fortalecimento do trabalho das redes de educação profissional e tecnológica existentes no país, o Pronatec criou a Bolsa-Formação, por meio da qual serão oferecidos, gratuitamente, cursos técnicos para quem concluiu o Ensino Médio e para estudantes matriculados no Ensino Médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

Fonte: Adaptado de PPA 2012-2015.

Os cursos do PRONATEC são oferecidos gratuitamente em escolas públicas federais, estaduais e municipais, em diversas unidades de ensino de entidades do chamado “Sistema S” e também em outras instituições privadas de ensino superior e de educação profissional de nível médio. Os cursos são divididos em três categorias: Técnico para quem

possui o ensino médio concluído com duração mínima de dois anos; Técnico para quem está atualmente matriculado no ensino médio, também com duração mínima de um ano; e Formação Inicial e Continuada ou qualificação profissional, para trabalhadores, estudantes de ensino médio e beneficiários de programas federais de transferência de renda, com duração mínima de dois meses.

O funcionamento do programa é regido por uma série de resoluções e portarias do MEC e FNDE que vão sendo editadas e complementadas durante o percurso do programa, conforme podemos observar na Base legal do programa também disponível no site.

A ampla rede de entidades que operam os cursos do PRONATEC faz com que não exista um sistema unificado de inscrições, sendo as vagas oferecidas diretamente nas instâncias com seus critérios próprios.

2.5 Administração Política

Relembrando antigos questionamentos sobre a natureza da Administração, se considerada arte ou ciência, surge uma discussão mais avançada sobre o real objeto de estudo da Administração, principal aspecto de motivação pessoal desse estudo.

A finalidade primordial da administração é reduzida à garantia de prosperidade máxima ao patrão – o sucesso do negócio – e ao empregado – melhores salários e aproveitamento da força de trabalho; este é o fundamento da Administração científica. O mais alto nível de prosperidade individual dá-se quando de seu melhor rendimento laboral (TAYLOR, 1995).

Numa referência aos clássicos da Administração, Chiavenato (2003) analisa a sociedade como sendo um conjunto de organizações e diz que todas as atividades relacionadas à produção de bens e serviços estão sob o seu controle direto. Depois faz uma observação de que as organizações são feitas por pessoas, além dos recursos materiais. Sequencialmente o autor induz-nos a acreditar que, por conta das relações existentes entre as pessoas e as organizações, a vida depende humana está completamente vinculada às organizações. Sua definição de administração, portanto, é “a condução racional das atividades de uma organização seja ela lucrativa ou não lucrativa”. Nesse sentido entendemos claramente que o objeto de estudo da ciência administrativa seria a organização.

Diante do exposto, inquietos questionamentos surgem quanto à finalidade verdadeira da administração em nosso meio social, limitada pela literatura clássica à simplória “teoria das organizações”. Santos e Ribeiro e Santos (2009) trazem uma crítica dizendo que a

administração, por sua vez, somente relacionou seus interesses à organização, à racionalidade e produtividade do trabalho e suas técnicas para aumentar rendimentos, não se esforçando para “criar bases epistemológicas que pudessem colocá-la como campo científico”. A administração satisfez-se em meramente auxiliar do que se tinha como economia.

A origem dos estudos da administração deu-se com o surgimento da Escola Neoclássica da Economia, logo após a crise do capitalismo entre o final do século XIX e início do século XX. As transformações na organização do sistema e a percepção de imperfeição dos mercados perante monopólios e oligopólios, acarretou em uma substituição da tradição clássica, que estudava a economia política do desenvolvimento, pelo estudo das unidades de produção e consumo (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Assim surgem os primeiros estudos da administração como auxiliar do novo ramo da ciência econômica, baseada nos conceitos de Max Weber (além dos tipos ideais, a ordem administrativa, ordem reguladora, gestão econômica, orientação econômica da ação, e as chamadas medidas típicas da gestão econômica racional) e materializada nos ideais da obra tayloriana, já de antemão aqui expostos (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

A partir daí a administração persegue a racionalidade instrumental na esfera das organizações, especificamente as voltadas para o mercado capitalista, desenvolvendo técnicas por demais apuradas para manter os trabalhadores alienados e aprisionados às ideias de aumento de produtividade, de fidelidade à organização e ao patrão. Dessa forma, apesar de a administração como ciência ser estudada no âmbito social, o seu desenvolvimento teórico circundou, durante boa parte do século XX, a perspectiva extremamente técnica, repleta de modelos instrumentais que diferem dos padrões científicos. Ou seja, o meio tornou-se o fim e decorrência disso a produção da área alcançou níveis muito baixos de qualidade, limitando-se a mera operacionalização empresarial e entendimento do comportamento de seus colaboradores (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009; GOMES, 2012).

Tomando a etimologia da palavra administração, separando os seus termos “ad” quer dizer “para” e o seu núcleo (verbo) “ministrar” significa “conduzir”, “dar”; resultando em “conduzir para” ou “direção de”. Ainda nessa perspectiva é analisada sob duas dimensões: a dimensão abstrata – subdividida no entendimento da gestão, que estaria relacionada a concepção e apresentando uma base política; e o entendimento de gerência, relacionado a execução, com base profissional – e a dimensão aplicada – tendo como base política a gestão das relações sociais de produção e distribuição, assim como a base profissional a gerência da engenharia de produção (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Retomando as discussões sobre o verdadeiro objeto da Administração, que não pode ser em definitivo as organizações, que por sua vez podem ser objetos de estudo de outras ciências, sendo tal aproximação às organizações é apenas necessária para a correta definição do objeto. A gestão é o objeto de estudo da Administração enquanto campo do conhecimento. A administração que estrutura as formas de gestão que tornam possíveis os objetivos de uma organização, que por sua vez, nada mais são que meros objetos de pesquisa da administração, assim como também de outras ciências, como a antropologia, a economia, sociologia, etc., dependendo da abordagem do estudo (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

Gomes (2012, p. 2) introduz um pensamento sobre a demanda social por respostas da administração no campo social:

Evidentemente que outros espaços de fazer ciência da administração surgiram nas últimas duas décadas, pelo menos. Isto de certa maneira vem “furando o cerco” da hegemonia do *mainstream*, principalmente de origem anglo-saxã. É crescente a consciência política e científica de que os fenômenos sociais, a dinâmica econômica, com manifestações de crises periódicas, e a dinâmica ambiental, exigem, também, da ciência da administração uma capacidade de respostas, científica e técnica, para que a humanidade enfrente os desafios impostos pela degradação social e da natureza que o regime de produção continua a impor.

Tendo determinadas as bases da ciência administrativa, a Administração Política é definida de forma mais concreta como a gestão das relações sociais de produção e distribuição com vistas ao bem-estar da sociedade.

Seguindo a lógica defendida pela Administração Política podemos questionar os motivos pelos quais o caminho para o bem-estar pleno ainda não foi ou tarda em ser trilhado. E uma possível explicação pode residir no fato de o bem-estar, teoricamente razão de ser de um sistema social, ter sido deixado um pouco à deriva; como se o homem estivesse fadado ao trabalho infundável e egoísta com a finalidade vazia de acumular por toda a vida.

Na sociedade capitalista a produção e distribuição de riquezas ficam sob a égide individualista do mercado. Paradoxalmente o Estado é clamado a participar de tal distribuição, já que uma parcela considerável da população fica sob seu amparo, demonstrando, assim, certo descontentamento por parte da sociedade quanto aos atos de distribuição principalmente. As possíveis causas desse fato seriam a inaptidão do capital privado ou a sua direta falta de interesse. Ou seja, podemos entender que a necessidade de implantação de uma política pública implica diretamente na incapacidade da entidade abstrata, denominada mercado, em distribuir a riqueza produzida pelo esforço coletivo. Ou senão, porque tal tarefa continua incompleta? (SANTOS *et al*, 2007).

Dentro da análise de conteúdo – técnica utilizada para a análise dos dados – foi definida a categoria de análise denominada (C2) *Gestão das Relações Sociais*, onde foram determinadas três subcategorias baseadas nos princípios ou leis gerais da Administração Política através dos quais os desígnios da sociedade humana possam ser alcançados de forma tempestiva e com menor custo social:

(C2) Gestão das relações sociais (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009)

Organizar as relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da humanidade; viabilizar os meios necessários para construir e implantar um projeto. Bem-estar como ponto de partida: “para qualquer nível de renda, devemos adotar uma política de distribuição/bem-estar”. Subcategorias: *Princípios da sustentabilidade, hierarquia dos processos e Governança do projeto*.

Princípio da sustentabilidade

“Só construir algo novo depois de desfrutar plenamente do que já existe”, com o objetivo de reduzir o custo do trabalho social, aproximando o homem da situação de bem-estar; Diminuição de custos; Aumento do bem-estar social.

Princípio da hierarquia dos processos

“Relativizar a hierarquia dos processos de construir ou edificar um projeto”. Decisão sobre o ‘que fazer’ e ‘como fazer’. Quanto maior a hierarquia, maiores serão os custos; Nível de participação nas decisões, e seu reflexo na fase de implantação. Quanto maior a hierarquia, maior a distância dos interesses da sociedade.

Princípio do processo de governança do projeto

“Em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto está condicionada à compreensão da sua temporalidade”. A temporalidade administrativa deve subordinar-se à temporalidade teórica.

3 METODOLOGIA

3.1 Tipo de pesquisa

Considerando os objetivos da pesquisa, quando existe pouco conhecimento a respeito de uma temática, procura-se aprofundar o estudo com o intuito de aclará-lo ou trazer questionamentos importantes na condução da pesquisa. Isso se faz mediante o estudo exploratório, que visa o aprofundamento de conceitos iniciais pouco contemplados anteriormente (BAUREN, 2003). O delineamento do tema de pesquisa, a apresentação de mais informações sobre o assunto investigado e a revelação de enfoques inéditos são tidas como finalidades principais desse tipo de pesquisa (ANDRADE, 2002 *apud* BAUREN, 2003). É desse modo que classificamos parte deste trabalho, especificamente no relativo à Administração política, por tratar-se de tema bem pouco explorado na literatura existente.

No âmbito da pesquisa qualitativa, será apresentado um estudo de caso, elencado pelo autor como melhor instrumento, de acordo com o problema de pesquisa, que permitirá a visualização e explanação do problema proposto através da prática. Esta técnica pode ser definida como uma descrição profunda de um fato bem demarcado. Seu uso representa a preocupação do pesquisador em compreender os processos sociais ocorrentes em certo contexto ao invés de relações entre variáveis; demonstra o interesse mais na interpretação que no teste de hipóteses (MERRIAM, 1998 *apud* ANTONELLO e GODOY, 2011). Raupp (2003) complementa que esse tipo de procedimento permite a verificação na prática dos fenômenos investigados nos referenciais teóricos.

O escopo do estudo de caso compreende uma pesquisa empírica que investiga um fato atual dentro de um contexto de realidade social, principalmente quando as fronteiras entre a realidade e o fato investigado não estão completamente definidas. Sua metodologia se defronta com a particular situação onde existiram mais variáveis de interesse do que pontos de dados, que resultarão, por suas evidências, a uma convergência resultante (YIN, 2001 *apud* ANTONELLO e GODOY, 2011).

De forma a ampliar o entendimento sobre o estudo de caso qualitativo, podemos citar, como suas características, o seu caráter particularista – tem seu foco em uma situação particular, cuja importância deriva do que ela revela sobre o fato em estudo –, descritivo – na forma de obter os dados (transcrição de entrevistas no nosso caso) como também na apresentação dos resultados de forma descritivamente formal e aprofundada –, heurístico – que levam à descoberta de novos significados e descobertas sobre o fenômeno investigado – e

indutivo – quando da obtenção das informações a partir da percepção local em supressão à opinião individual, buscando a criação de conceitos, ou percepção de padrões no lugar de examinar teorias já existentes, dando criatividade ao processo de análise (MERRIAM, 1998 *apud* ANTONELLO e GODOY, 2011).

Ainda segundo os autores o estudo de caso pode apresentar-se de três tipos: descritivo (quando relata de forma minuciosa a estrutura do fato em estudo bem como sua relação com outros fatos), interpretativo (além de descrever de forma ampla o fato em estudo, busca padrões e o desenvolvimento de conceitos para endossar ou contrariar as teorias existentes), e avaliativo (quando busca analisar a efetividade de um programa por meio da geração de dados). A nossa pesquisa enquadra-se no tipo avaliativo, por objetivar a avaliação de uma das fases de uma política pública, a implementação.

3.2 Abrangência do estudo

Definido o estudo como uma pesquisa exploratória-descritiva tendo um estudo de caso como procedimento, de abordagem qualitativa, sua abrangência dar-se-á em torno do estudo da formulação das políticas públicas, especialmente a política pública nacional de trabalho, emprego e renda, buscando analisar suas bases dentro da gestão das relações sociais.

3.3 Coleta de Dados

Os dados que subsidiarão o estudo de caso foram obtidos através da técnica de entrevista qualitativa. Tal técnica, de acordo com GODOY e ANTONELLO (2011) deve ser compreendida como evento de intercâmbio dialógico, capaz de ampliar o leque de dimensões da interação humana. Como modalidades de entrevista qualitativa, a autora define três principais: a entrevista conversacional – sem previsão de perguntas, gira livre em torno do tema –, a entrevista baseada em roteiro – com a previsão de perguntas esquematizadas em roteiro, com flexibilidade para elaboração e ordenação de perguntas – e a entrevista padronizada aberta – composta por perguntas ordenadas e padronizadas para os entrevistados e de resposta aberta.

Outras fontes de dados e informações serão utilizadas para compor a pesquisa, como documentos da Política pública em estudo, retirados principalmente de publicações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, incluindo o Plano Plurianual desenvolvido no ano de 2011 para os anos de 2012 a 2015, do Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome, especialmente da Secretaria de Articulação para Inclusão Produtiva (SAIP) correspondendo, portanto, a dados secundários por terem sido organizados para algum outro propósito de pesquisa, ou seja, já estarem em disponibilidade; também são considerados dados qualitativos, por contarem com descrições e registro de palavras (JÚNIOR *et al*, 2003).

As informações que irão embasar a análise foram obtidas de fontes primárias e secundárias. As fontes primárias são constituídas por entrevistas realizadas com três sujeitos de pesquisas, apresentados no tópico a seguir. Os artigos acadêmicos, publicações, reportagens da imprensa nacional e materiais audiovisuais mencionados no decorrer do estudo correspondem às fontes secundárias.

As entrevistas realizadas foram orientadas por roteiro semiestruturado, baseado nas categorias de análise, previamente definidas, bem como nos objetivos para assim permitirem o alcance dos objetivos pretendidos.

3.4 Sujeitos da pesquisa

Como o foco desta pesquisa é o processo de implementação e não a avaliação de resultados, optamos, portanto, realizar entrevistas com os atores envolvidos diretamente apenas neste processo, que são os coordenadores do PRONATEC nas três instituições operantes do programa. Neste sentido foram entrevistados os sujeitos de pesquisa:

- Coordenadora do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Patos, Paraíba;
- Coordenador do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) do Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia (IFPB) de Patos na Paraíba;
- Técnica do Setor de Serviços Técnicos e Tecnológicos/STT e Projetos do SENAI de Campina Grande, Paraíba.

3.5 Análise de Dados

Tomando como base a abordagem, a pesquisa foi desenvolvida utilizando a Análise de Conteúdo, definida com uma técnica de análise documental estruturada onde é construído um conjunto de categorias exaustivas e exclusivas, usadas na análise de

documentos, onde é verificada sua frequência (BAILEY *apud* DELLANGNELO; SILVA, 2005).

Essa forma de análise busca inferir significados que vão além das mensagens concretas, o que não se faz possível através de técnicas eminentemente qualitativas (BARDIN *apud* DELLANGNELO; SILVA, 2005).

A análise de conteúdo é desenvolvida em três etapas: 1) Pré-análise, onde o material é escolhido, organizado e as hipóteses e objetivos são formulados; 2) Exploração e análise de material, onde os resultados brutos são tratados, os procedimentos a serem utilizados na sustentação das conclusões são definidos e onde são criadas as categorias de análise; 3) e Interpretação, onde são estabelecidas relações, verificadas contradições, a compreensão de fenômenos propostos a estudar, ou seja, a busca dos sentidos que os dados tratados revelam; aqui são explicados os resultados e as questões são respondidas (DELLANGNELO; SILVA, 2005).

Desta maneira delimitadas as seguintes categorias de análise (C1) Implementação de políticas públicas e (C2) Gestão das Relações Sociais. Derivam destas as subcategorias: *Fase de concretização da intervenção na realidade, Enfoque top down e Enfoque bottom-up* – dentro da categoria C1 – *Princípio da sustentabilidade, Princípio da hierarquia dos processos, Princípio do processo de governança do projeto* – a partir da categoria C2. No item 2.3 foi definida a categoria (C1) *Implementação de políticas pública* e no item 2.5 apresentamos as definições da categoria (C2) *Gestão das Relações Sociais*.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 Implementação de políticas públicas

Para tentarmos compreender como funciona ou o que representa uma política pública dentro do contexto da gestão das relações sociais, buscamos o entendimento primeiramente sobre algumas definições sobre o papel do Estado e do sistema social, bem como as suas interações; também necessitamos compreender os processos formais que envolvem a elaboração das políticas públicas através da revisão literária realizada nos capítulos anteriores deste trabalho.

4.1.1 Concretização da Intervenção da Realidade

Analisando a forma estrutural do PRONATEC, especificamente a sua aplicação na cidade de Patos, podemos perceber a existência de uma *rede* de integração entre as instituições representantes do Estado – como o CRAS, as secretarias de ação social da prefeitura e do Governo do Estadual, empresas públicas federais (ELETROBRAS e PETROBRAS) e o IFPB – e alguns setores da sociedade civil – SESI, SENAC e SENAI – com a finalidade da execução do programa.

Ao interpretarmos os dados obtidos nos instrumentos de pesquisa, identificamos certas desconexões, principalmente no que diz respeito ao programa e sua inserção na esfera da política Pública de Trabalho, Emprego e Renda. Quando perguntados sobre os dados sobre a empregabilidade das pessoas que concluem os cursos, nenhum dos entrevistados possuía esta informação, o que parece demonstrar que não há o acompanhamento esperado destas informações. É mencionado apenas caso pontual de um aluno do curso de eletricitista predial, que fora empregado sob forma de mão-de-obra terceirizada dentro da própria instituição, neste caso o IFPB, após apresentar certo destaque entre os demais. Porém não existem dados estatísticos, nem relatórios oficiais sobre o resultado esperado do programa.

Nas pesquisas em portais oficiais do Governo Federal referentes à temática, também não pudemos encontrar dados referentes ao encaminhamento dos alunos do PRONATEC ao mercado de trabalho, nem a nível nacional, tampouco a nível local. Este dado seria a maneira mais efetiva e direta de verificação do resultado do programa, tendo em vista os objetivos e proposições da Política a ele associados, tomando como pressuposto que uma política pública de trabalho, emprego e renda e seus programas visam promover, logicamente, o emprego e a renda à população.

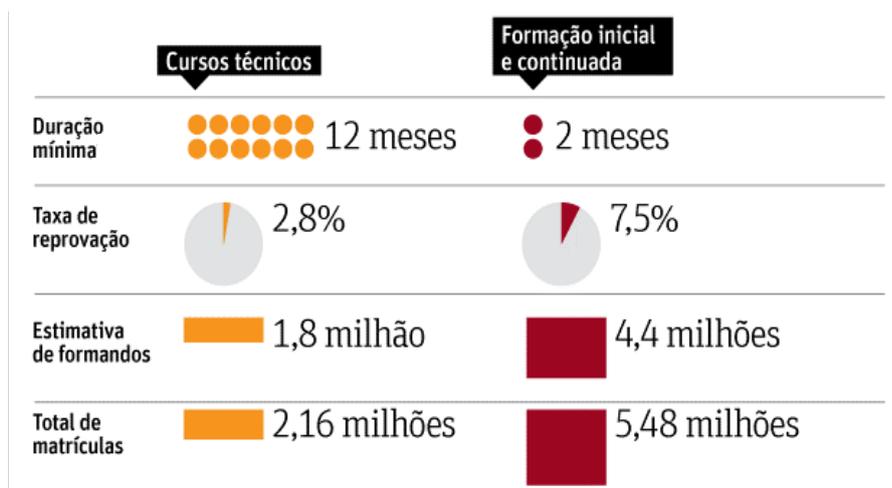
Os dados numéricos encontrados sobre o PRONATEC referem-se apenas ao número de pessoas matriculadas em algum curso do programa. Segundo informações do MEC (Ministério da Educação) até o mês de abril de 2014 o PRONATEC já contava com mais de seis milhões de matrículas e até dezembro de 2014 a estimativa era que o número de matriculados chegasse a oito milhões, dados ainda não confirmados pelo MEC.

Entretanto é necessário que se faça uma observação fundamental: segundo um levantamento realizado pelo MEC, do total divulgado de matrículas, 72% delas correspondem a cursos da chamada Formação Inicial, que são cursos mais simples e rápidos, com duração média de três meses – Auxiliar administrativo, Operador de computador, Auxiliar de recursos humanos, Eletricista, Inglês básico, Recepcionista, Almoxarife, Auxiliar de pessoal, Vendedor, Manicure e pedicure são os cursos mais procurados. Somente 28% das matrículas realizadas são efetivamente em cursos técnicos com duração mínima de um ano. Nesta

modalidade os dez cursos mais procurados são: Segurança do trabalho, Informática, Logística, Enfermagem, Mecânica, Eletrotécnica, Administração, Redes de computadores, Edificações e Radiologia.

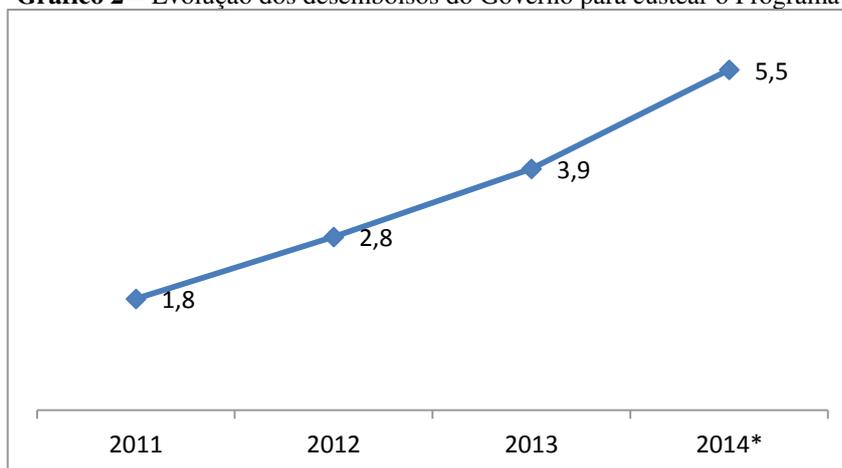
Os gráficos seguintes apresentam a compilação dos dados relacionando o número de matriculados com a tipologia dos cursos (Formação inicial e continuada ou Técnico) em todo o Brasil:

Gráfico 1 – Dados do PRONATEC até 2014.



Fonte: Adaptado de Folha de São Paulo: Dados do PRONATEC até 2014.

Gráfico 2 – Evolução dos desembolsos do Governo para custear o Programa.



Fonte: Adaptado de Folha de São Paulo: Evolução dos desembolsos do governo para custear o programa, em bilhões (*Dotação orçamentária. Fonte: MEC).

Podemos observar de maneira clara a desproporção entre o número de matrículas entre os cursos de formação inicial e continuada e os cursos técnicos – correspondendo estes a apenas 28,27% entre as matrículas efetuadas pelo programa. É perceptível também o incremento de 3,5 bilhões de reais em pouco mais de três anos do programa, que recebe

demasiada importância e propaganda por parte do Governo Federal em se tratando de política de formação para geração de emprego e renda.

No município de Patos os cursos mais procurados são: corte e costura, corte e escova (cabelos), esteticista, recepcionista, vendedor – para as mulheres – eletricitista, mecânica de automóveis e motocicleta, torneiro mecânico e construção civil – para os homens.

A inexistência de dados relativos ao encaminhamento dos alunos ao mercado de trabalho pode resultar da dificuldade do Governo em acompanhar a egressão na medida em que os cursos são concluídos. A quantidade de alunos qualificados ao final de cada turma depende bastante de cada curso e da instituição que está realizando-o. Os cursos ministrados pelo SESI, por exemplo, são realizados com no máximo dezoito alunos por vez. Quanto aos cursos realizados pelos IF (Institutos Federais de Ciência, Educação e Tecnologia) são formadas turmas com o mínimo de vinte alunos. Existem cartilhas e manuais oficiais que são disponibilizados pela SETEC (Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica) e pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) bem como a legislação disponibilizada nos sites dos IF de cada Estado que apresentam algumas regras e princípios que devem ser observados no desenvolvimento das atividades do programa.

Sobre a existência de incentivos à participação e permanência dos alunos nos cursos, segundo as informações e normativos sobre o programa, o Governo fornece uma bolsa chamada “Assistência Estudantil” que é calculada com base em uma medida tomada como “horas-aluno” que serve como auxílio alimentação e transporte a fim de garantirem condições de os alunos poderem frequentar as aulas. Segundo a coordenadora do CRAS entrevistada, o valor da bolsa corresponde a oito reais por dia de aula.

Uma grande dificuldade, porém, identificada pela coordenadora é o fato de alguns cursos realizados no IFPB, principal executor dos cursos do PRONATEC na cidade de Patos, acontecerem durante os turnos da manhã e tarde. Estes são justamente os períodos de trabalho da maioria das pessoas que de maneira alguma podem deixar seus empregos ou faltarem dias de serviço, sejam formais ou informais, por serem os seus meios de prover recursos à suas famílias. Nem sempre todos os cursos podem ser realizados à noite, pois a temática e a estrutura dos cursos muitas vezes são um empecilho a isto. Um bom exemplo podem ser os cursos na área de construção civil que geralmente requerem aulas em campo, fora da sala de aula, e a falta de iluminação é prejudicial ao bom rendimento das lições.

Outro fator complicador para os que pretendem aprender uma profissão ou mesmo se profissionalizarem através dos cursos técnicos do PRONATEC oferecidos pelo IFPB é a

localização do campus, no bairro Alto da Tubiba, no outro extremo da cidade em relação ao CRAS Geralda Medeiros, o maior dos centros de referência da cidade, localizado no bairro São Sebastião. A cidade de Patos conta com uma estrutura de transporte público muito deficitária e as linhas de ônibus que fazem o transporte coletivo são poucas e não fazem a conexão dos bairros mencionados (ANTERO, 2013). Isso pode significar que a bolsa fornecida aos alunos é insuficiente para suprir as necessidades de transporte e alimentação ou talvez que seu recurso é utilizado para outros fins pelos alunos. Mas esta resposta não é um objetivo deste trabalho.

4.1.1.1 Enfoque top down

As opções de cursos técnicos no Brasil são listadas em um documento denominado Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, elaborado em conjunto com especialistas, representantes dos sistemas de supervisão de ensino dos Estados, representantes de outros órgãos do governo e o MEC, conforme artigo 14, inciso XIII do Decreto n° 7.480 de maio de 2011. Esse catálogo tem a função de organizar as denominações que antes variavam conforme a região e cultura. É disponibilizada também uma tabela de convergência entre as denominações para os casos de divergência entre a nomenclatura utilizada atualmente e a empregada no catálogo. A segmentação dos cursos é feita por região, porém não encontramos nenhuma explicação sobre quais os critérios são utilizados nessa divisão, nem mesmo os entrevistados souberam explicar ao certo.

A participação da sociedade nesta escolha revela-se um tanto fragilizada, já que não identificamos nenhum mecanismo de discussão que levasse em consideração a opinião da população local no apontamento sobre as áreas que gostariam, ou as áreas mais carentes de formação profissional. Pelo que entendemos o CRAS pode elaborar listas de espera de pessoas com interesse em determinado curso, no entanto não existe qualquer diálogo no sentido de escutar as opiniões dos que serão beneficiados diretamente, como podemos verificar nas palavras da representante do CRAS quando diz que:

Às vezes não é nem o que você está procurando, mas por você querer se profissionalizar em alguma coisa você acaba fazendo. Há uma procura muito grande de Corte e Cabelo, Estética, essas coisas; aí não tem, mas tem esse de Revestimento Cerâmico, então já que tem esse, acaba fazendo.

Um claro exemplo disto é que, apesar de a cidade de Patos ser considerada um polo coureiro/calçadista em potencial – cerca de 25% da produção de calçados da Paraíba

(LIMA, 2012) – não existe, nem existiu, nenhum curso que trouxesse essa temática, embora hajam cursos de Técnico em Calçados e Técnico em Curtimento (couro) no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos. Ou mesmo em relação ao beneficiamento de algodão colorido, setor que o município é destaque em sua produção (FARIAS, 2010).

Outro mercado que tem apresentado bastante demanda, devido à alta concentração de veículos automobilísticos, decorrência da deficiência no transporte coletivo, é o setor de fabricação de peças como eixos, polias, pinos, vários tipos possíveis de roscas, peças cilíndricas internas e externas, além de cones, esferas e os mais variados formatos. O município possui a terceira maior frota de veículos automotivos da Paraíba, segundo dados da agência local do IBGE, sendo que aproximadamente 57,5% desta frota é composta por motocicletas. Neste diapasão um curso com bastante procura na cidade, segundo a coordenadora do CRAS, é o de torneiro mecânico, mas que nunca foi disponibilizado.

Estão procurando muito um curso que ainda não veio aqui a Patos, mas está sendo muito procurado pela comunidade, é o de Torneiro mecânico. (...) mas como ele tem uma estrutura muito grande não é possível. Nós não podemos receber no espaço do CRAS.

A possibilidade de alteração nas ementas dos cursos indica que existe certa flexibilidade na condução didática interna e que os professores podem adequar certos assuntos à necessidade local, conforme nos explica o coordenador do IF:

De quando nós iniciamos as das atividades do PRONATEC (...), eu acompanhei e toda a estrutura curricular foi modificada. Então assim, disciplinas que até então a carga horária era mais reduzida, e era preciso aumentar essa carga horária para poder a gente qualificar melhor. Vamos supor: uma disciplina de laboratório, uma disciplina prática, e que antigamente eram quarenta horas aula, a gente teve o cuidado de aumentar diante da necessidade, porque os professores começaram a observar a necessidade de mais horas aulas. Então a gente teve esse cuidado de adequar (...), porque o fito é esse, é tentar qualificar o aluno para que ele possa, de uma maneira ou de outra, ingressar no mercado de trabalho.

Entretanto diante de questões sobre a possibilidade de extinção de algum curso, apesar de, segundo a unanimidade dos entrevistados, nunca ter havido nenhuma descontinuação ou mesmo cancelamento de cursos é patente que o próprio PRONATEC não é um programa de Estado, mas é um programa de governo² pertencente à Política Pública

² Políticas de Estado são aquelas que envolvem as burocracias de mais de uma agência do Estado e só depois de envolver em sua tramitação por dentro de uma ou mais esferas envolveu uma série de estudos técnicos, simulações, análises de impacto, efeitos econômicos e orçamentários, cálculo de custo-benefício considerando o percurso completo da política. Tanto esse trabalho burocrático como o possível exame e discussão parlamentar podem levar meses já que políticas de Estado costumam envolver modificações de normas e disposições existentes, incidentes em amplos setores da sociedade. As políticas de governo, por sua vez, são as que o Executivo decide em processos bem mais simples de formulação e implementação de medidas para responder às demandas presentes na agenda do governo – através de dinâmica econômica ou político-parlamentar, por

Nacional de Emprego e Renda e como tal pode perfeitamente deixar de existir mediante decisões políticas, por conta de sua natureza.

4.1.1.2 *Enfoque Botton-up*

A forma de estruturação do programa PRONATEC revela que seu enfoque é quase que totalmente *top-down*, tendo em vista que as decisões da implementação do programa, bem como a escolha e disponibilização dos cursos em sua grande maioria serem desenvolvidas a partir do direcionamento dos órgãos do governo federal e seus ministérios. A singela possibilidade de adaptação de conteúdo didático existente, diretamente em sala de aula por parte dos docentes, que nos remeteria de forma superficial ao enfoque *botton-up*, é uma das poucas aberturas que podemos verificar no programa.

A atualização do Catálogo Nacional de Cursos Técnico seria outra possibilidade, que também pode ser considerada de forma superficial. Isto acontece pela última vez em 2012 entre os meses de agosto e setembro e permite a inclusão, exclusão e alteração de cursos no catálogo. Nesse período, educadores, estudantes, sistemas e redes de ensino, entidades representativas de classes, órgãos e entes públicos, além das instituições que oferecem os cursos podem enviar propostas de sugestões para o catálogo. No âmbito da realização de nossas entrevistas, nenhum dos atores teve, no decorrer do exercício de suas funções, qualquer iniciativa que contemplasse a inclusão ou alteração de qualquer curso no catálogo, mesmo, como já abordamos anteriormente, com todo o potencial para industrial de couro/calçados na cidade, por exemplo.

Uma provável falta de integração e diálogo com a sociedade e suas entidades representativas impossibilita esta discussão que ampliaria a participação das comunidades locais e atenderia às suas necessidades na medida em que responderia aos seus anseios e valorizaria algumas de suas aptidões natas, como é o caso do beneficiamento do algodão e do setor coureiro-calçadista do município de Patos, cujas pretensões de alcance, por parte do programa na cidade, são inexistentes até o momento, embora presentes no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos.

exemplo – ou mesmo vindo do exterior em casos de eventos internacionais com impacto interno. Podem até envolver escolhas complexas, mas o caminho entre a apresentação do problema e a definição de uma política determinada é bem mais curto e simplificado, ficando geralmente no plano administrativo ou na competência dos próprios ministérios. (ALMEIDA, 2009)

4.1.2 Gestão das relações sociais

4.1.2.1 Princípio da Sustentabilidade

Sob a ótica deste princípio, observamos mais uma vez a possibilidade da descontinuidade das atividades ou do próprio programa, podemos perceber que, como já explicado anteriormente, o PRONATEC por não fazer parte de uma política de Estado pode ser descontinuado, embora exista uma predisposição por parte do governo de continuidade do programa com base em toda a estrutura atualmente montada para a sua execução.

Segundo Santos e Ribeiro e Santos (2009) a história humana é marcada pelo desperdício e destruição do que fora construído com o esforço coletivo, o que é mais evidenciado no capitalismo. Essa destruição dá-se desde o processo de produção, quando o avanço na expansão do produto se faz mediante o que o autor faz referência como “destruição criativa” consequência das “ondas de inovação”, como pelo processo mais primitivo que é a guerra.

Desta forma podemos entender que o processo de construção de algo através de políticas públicas – não somente construções no sentido material, mas também a construção abstrata que envolve a criação e manutenção de um projeto de nação – deveria ser algo duradouro até que tudo estivesse em pleno usufruto pela sociedade. Isto é o que diz o primeiro princípio da Administração Política.

Dentro do PRONATEC, o quadro de professores que ministrarão os cursos é formado por docentes pertencentes ao quadro de funcionários das entidades parceiras e também por professores contratados via seleção externa, já que muitas vezes os profissionais já pertencentes ao quadro não demonstram interesse em participar do programa ou não são habilitados a aquele curso em específico. Quando questionamos durante as entrevistas a possibilidade de interrupção dos cursos, o coordenador do IFPB admitiu que já aconteceram episódios de adiamento ou prolongamento do tempo do curso por causa do processo de seleção externa, pela dificuldade de encontrar professores para o programa, quando da falta dos profissionais no quadro pelos motivos já citados.

Os nossos cursos uma vez iniciados, terão que terminar. Então a gente procura, pelo menos, garantir esse início, com contingente, com um número de alunos suficientes, pra que esse curso não esteja fadado ao deserto. A gente sabe que tem que lidar com a evasão por diversos motivos. Nós tivemos casos de turmas que começaram com trinta alunos e elas findaram com treze (...). Então não é possível essa interrupção do curso. A não ser por um motivo maior (...). Todo a contratação de professor no âmbito do PRONATEC ela se faz mediante uma seleção simplificada. Então pode acontecer uma interrupção (...) temporária com relação

ao quadro de docentes. Aconteceu inclusive esse ano, nós tivemos três editais e nós tivemos que interromper por um período assim de três semanas. Não seria nem interromper a palavra certa; ao invés de nós completarmos a carga horária com os cinco dias da semana, nós garantimos apenas três ou dois dias, porque nós não tínhamos professores suficientes para dar continuidade ao curso, na velocidade que a gente espera.

Podemos verificar nesta situação dois pontos importantes: primeiro, o custo com novas contratações a cada período, de profissionais, pela não utilização do quadro já existente; depois o custo de alongar a duração de um curso em decorrência da demora do processo de seleção externa. O custo aqui referido consiste em financeiro propriamente, já que durante a realização dos cursos, existem despesas consideráveis com a manutenção predial, manutenção dos estudantes e dos outros professores que estão vinculados ao curso prolongado. Mas também podemos considerar os custos sociais, já que existe uma perda por parte da sociedade quando mais recursos são gastos em decorrência do prolongamento dos cursos.

Pelo princípio da sustentabilidade Santos e Ribeiro e Santos (2009) dever-se-ia primeiramente usufruir totalmente do que já existe; a opção de contratação periódica de profissionais é, sem dúvida, um custo a mais, sendo que já existem profissionais, regidos pelo regime estatutário no caso dos Institutos Federais e outras instituições educacionais públicas ou por contrato de trabalho nos caso das demais entidades, existentes naquele quadro de pessoal. Porém é justificada a contratação nos casos de inexistência de profissional disponível ou mesmo habilitado ao conteúdo, ao invés de inclusão permanente de tais docentes ao quadro, tendo em vista que a realização dos cursos não é contínua.

Outro fato importante e que ilustra bem o entendimento deste princípio é o funcionamento do próprio campus do IFPB, criado, juntamente com outros nove campi pela lei nº 11.892 de dezembro de 2008, que teve suas atividades iniciadas no ano de 2009, através da portaria nº 04 de 06 de janeiro de 2009. O campus começou a funcionar provisoriamente em um prédio de propriedade da Prefeitura Municipal de Patos, onde em anos anteriores funcionou a Escola Agrícola da cidade, uma escola de ensino fundamental que atendia às crianças da zona rural do município, mas que já havia sido desativada no final de 2010.

Ao lado do prédio o Governo Federal adquiriu um terreno e iniciou a construção do campus de Patos, cuja previsão de conclusão era setembro de 2012, tempo em que acabaria a cessão da Prefeitura. O IFPB mudou-se completamente para sua nova sede em janeiro de 2013. Hoje o prédio onde estava anteriormente o Instituto está vazio e sem nenhuma utilização.

Partindo do princípio da sustentabilidade da Administração Política, que entende que a construção de novas edificações só deveria acontecer quando as já existentes estivessem

em seu uso pleno. Neste sentido podemos questionar as considerações para a construção de novas instalações para o funcionamento do Instituto. Se o tamanho da escola não atenderia ao que demandaria o IF, teríamos uma alternativa: Outro projeto do governo federal que teve início nos governos do presidente Fernando Collor, em 1994, e seguido com as obras com seu sucessor, Itamar Franco, foi a construção dos chamados CAICs³ (Centro de Atenção Integral a Criança). Nesse projeto foram construídas inúmeras edificações com uma excelente estrutura física e com dimensões que certamente caberiam aos objetivos do IF. Na realidade esta escola, que foi exemplo de estrutura na época de funcionamento do programa, está hoje subutilizada com o funcionamento de uma escola de ensino fundamental com jornada comum, pertencente ao município de Patos.

Existem outras edificações, de propriedade do município de Patos ou do Estado da Paraíba, que poderiam, possivelmente, ser usadas como sede para o funcionamento do IF na cidade de Patos, sendo necessária apenas alguma reforma para adequar o local às necessidades do campus. É exatamente essa a conclusão que chegamos pelo princípio da sustentabilidade. Isto pode configurar um desperdício do esforço do trabalho coletivo. Se o objetivo principal da Administração, segundo os teóricos da Administração Política, seria a gestão das relações sociais com vistas a alcançar o bem estar da sociedade, esse tipo de desperdício andaria na contramão deste caminho, já que é diminuindo os custos do trabalho social que se aumentaria a possibilidade do bem-estar social.

Os custos da implantação e desenvolvimento de alguns cursos são bem elevados em relação a outros. Como exemplos são indicados os cursos do SENAI de torneiro mecânico, serralheiro e construção civil em geral. *“São caros esses cursos. Principalmente os do SENAI. Teve curso aqui já de dezenove mil ou dezoito mil reais pra atender a trinta e seis alunos, porque o SENAI só trabalha com dezoito alunos por turma, no máximo”*, afirma a coordenadora do CRAS Geralda Medeiros, cujas instalações sediam alguns dos cursos realizados pelo SENAI que não tem sede em Patos. O que impressiona nesse fato é que nada do que é produzido durante as aulas é direcionado para a construção de algo concreto, ou seja, nada é aproveitado, nem mesmo os relacionados aos trabalhos da construção civil e serralheria. Nada é produzido para beneficiar as comunidades, o que por sua vez também pode ser considerado um desperdício.

³ Os CAICs são escolas padronizadas, constituídas de modernas salas de aula em blocos, que valorizam a iluminação e a ventilação natural, o paisagismo e os locais abertos para a prática de esportes, com integração entre os ambientes. Nas construções foi utilizada a técnica modular de argamassa armada (MARQUES, 2007).

4.1.2.2 Princípio da Hierarquia dos processos

No PRONATEC a maioria das decisões é tomada de forma hierarquizada pelo “gestor” do programa, que é o Governo Federal. Com base na observação prática das características potenciais que são ignoradas pelo PRONATEC – como mencionamos anteriormente sobre o beneficiamento do algodão e a fabricação de calçados e outros produtos a partir do couro – bem como das informações do próprio programa sobre a escolha dos cursos no Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, não existe uma participação mais direta da comunidade, das pessoas a quem a política é diretamente voltada, para uma discussão sobre as atividades que responderiam aos anseios e realidade do local.

Logicamente que as avaliações técnicas e pareceres definidos pelos órgãos governamentais têm sua relevância, e nosso estudo não descaracteriza tal fato, porém, empiricamente falando, a conjunção dos atores (formuladores, implementadores, stakeholders e beneficiários) na elaboração e desenvolvimento do ciclo de uma política pública é fundamental para o sucesso da implementação, bem como para o alcance dos resultados almejados pela política. Essa visão do ciclo das políticas públicas como uma rede integrada onde a comunicação e o processo decisório são feitos de forma participativa, semelhante a um jogo, permite a real noção das imprevisibilidades de problemas que aparecem durante o percurso do ciclo, assim como o seu aperfeiçoamento.

A decisão sobre a oferta de cursos do PRONATEC parece de certa forma uniformizada que pouco considera as características específicas da localidade, pois a possibilidade anual de sugerir alterações na cartilha de cursos não representa a complexidade das discussões que podem envolver o programa, já que existem diversas pautas que poderiam ser abordadas na construção de um projeto mais eficiente que conseguisse ouvir com profundidade aos atores locais e beneficiários da política. Isso pode demonstrar que os idealizadores do modelo do programa encontram-se relativamente distantes dos que seriam a razão de ser da política (os beneficiários), revelando, assim, certo grau de hierarquia existente no processo decisório do programa, conforme a fala do coordenador do IF de Patos:

Pra ofertar o curso no PRONATEC a gente tem que saber qual é a nossa condição nata. Nossos cursos aqui, subsequentes e integrados e o curso superior, um é no eixo de saúde, o outro é de infraestrutura e o outro é na área de informática. Então a nossa natureza já indica uma tendência (...), não adianta a gente querer... vamos supor: vou implantar um curso aqui do PRONATEC ligado a agricultura; se nós não temos internamente profissionais que possam colaborar com a execução dos cursos. (...) geneticamente falando, nós somos mais levados a cursos dessa natureza. Nós temos um acervo de professores, que podem - não são todos que se inscrevem, mas alguns; a maioria de professores do PRONATEC são da casa –

então a gente leva em consideração a nossa natureza. Temos Eletrotécnica também, por isso que nós temos aqui o curso de Eletricista Predial e Auxiliar administrativo também nós terminamos optando por ele porque nós temos muitos profissionais na área de administração, porque os nossos cursos eles pedem essa formação. Então o primeiro foco é a nossa natureza, nós temos uma grande inclinação a cursos dessas áreas, desses eixos tecnológicos; nossa natureza enquanto corpo docente. O curso de desenho para a construção civil: nós temos laboratório de CAD. Então se a gente ofertar esse curso é possível porque a gente já tem esse laboratório que pode ser utilizado pelos alunos do PRONATEC.

Este trecho da entrevista revela o curioso fato de os cursos serem implantados de acordo com a composição docente do campus do Instituto, no caso dos IFs, e não segundo as características da localidade. Quando questionamos o coordenador sobre a ausência de cursos em áreas como a de couro-calçadista, por exemplo, foi-nos dito que ausência de professores e de laboratórios não torna esta uma opção viável ao campus da cidade de Patos:

Esse estudo ele é feito, não é um estudo profundo, é uma questão de viabilidade. Vamos supor: um curso nessa área de couros e calçados, a gente vai pensar o que é preciso. O curso pra ele poder ser executado, ele tem que ter profissional pra exercer o encargo. E aí tem que se pensar “a cidade oferece esses profissionais?”, “onde seria ministrado o curso?”, porque não é simplesmente pegar uma sala de aula. Eu sei que o SENAI em Campina Grande, ele oferece esses cursos na área de couros e calçados. E aí eles têm lá os laboratórios, têm toda uma estrutura. Então naturalmente eles estão mais voltados para esse eixo.

O entrevistado ainda afirma que esta prática é sempre aplicada de acordo com as características do campus e seus colaboradores:

Isso é geral, toda instituição que oferta cursos pelo PRONATEC ela tenta ver qual é a inclinação da instituição, do campus. Cabedelo oferece uma série de cursos ligados a atividades comerciais ligadas aos frutos do mar. Porque é uma cidade litorânea e aí eles já estão lá sediados, eles têm um contato diferente, têm cursos na área, cursos mais ligados à ciência marítima. (...) naturalmente eles tem um quadro de docentes que favorece, tem estrutura física.

Dentro da estrutura dos IFs, existe um sistema de coordenação composto pelos coordenadores gerais, localizados no campus principal, geralmente nas capitais dos Estados, e cada campus possui uma coordenação adjunta que recebe informações e procedimentos da coordenação geral e por sua vez repassam as informações de andamento dos cursos e desempenho dos profissionais. O SISTEC (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica) é onde essa comunicação é realizada. Este sistema, conforme podemos observar as informações e manuais do portal do MEC, é praticamente um software que alimenta um banco de dados, onde são inseridos os dados referentes a matrículas, turmas e cursos. É também onde são gerados e validados os certificados dos formandos. Em seguida vemos uma imagem (FIG 4) de uma das telas do programa em execução:

Figura 4 – Tela do SISTEC

Administraco Cursos Ciclo de Matrícula Notícias Ferramentas Alterar Perfil Sair

Menu Onde Estou - Administraco - Consulta - Aluno por Ciclo de Matrícula

52	TÉCNICO EM PRODUÇÃO DE MODA	TÉCNICO	TMO/C- JUL 2009 / DEZ 2010	27/07/2009  10/12/2010	61
53	TÉCNICO EM PRODUÇÃO DE MODA	TÉCNICO	TMO/C- JUL 2010 / DEZ 2011	27/07/2010  31/12/2011	63
54	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO	TÉCNICO	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO - NOTURNO- SUBSEQUENTE - FEV. 2011 / DEZ. 2012	13/02/2011  22/12/2012	31
55	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO	TÉCNICO	TMC/S- AGO 2008 / JUL 2010	01/08/2008  31/07/2010	22
56	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO	TÉCNICO	TMC/S- FEV 2009 / DEZ 2010	09/02/2009  10/12/2010	30
57	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO	TÉCNICO	TMC/S- FEV 2010 / DEZ 2011	08/02/2010  31/12/2011	29
58	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO	TÉCNICO	TMC/S- JUL 2009 / JUL 2011	27/07/2009  10/07/2011	30
59	TÉCNICO TÊXTIL MALHARIA E CONFECÇÃO	TÉCNICO	TMC/S- JUL 2010 / JUL 2012	27/07/2010  31/07/2012	29
					1.954

Página 1 de 1 - Total de Registros: 59

Parâmetros da Pesquisa

Linhas	Colunas	Filtros	Funções
sisrel_aluno_matriculado.Nome do Curso		sisrel_aluno_matriculado.id = '3028'	Contagem de sisrel_aluno_matriculado.Nome do Aluno
sisrel_aluno_matriculado.Tipo do Curso			
sisrel_aluno_matriculado.Nome do Ciclo			
sisrel_aluno_matriculado.Período			

Tx: 0.30 seconds. Memória: 4.44 mb. Data: 12/05/2011 12:36:06

Fonte: Site do MEC.

Existe outra dificuldade identificada pelo coordenador do IF de Patos em relação ao atendimento de demandas pelas instâncias superiores. Para o entrevistado existe uma dissonância entre o setor pedagógico e financeiro do programa pela própria burocracia da lei. Muitas vezes processos são retardados por falta de resposta compatível com o tempo de outras etapas. É citado o exemplo dos últimos cursos de eletricitista e pedreiro, onde os alunos durante aproximadamente um mês tiveram apenas duas ou três aulas por semana, porque algumas disciplinas específicas não tinham professores disponíveis, sendo necessária, assim, a abertura de edital externo para a seleção de profissionais, o que leva certo tempo até que seja autorizado e o processo de seleção seja finalizado.

Podemos compreender que esta distância entre os eventos práticos e a estrutura que fomenta a organização e legalização dos procedimentos, não somente dentro do programa em análise, mas nos demais níveis do sistema da administração pública do país, representa muitas vezes um gargalo, pois a relativização dos processos hierárquicos, segundo o princípio da hierarquia,  necessária para a legitimação da construção do Projeto da Nação.

Após a conclusão do processo de seleção, a próxima etapa, ainda segundo o coordenador do IF, apresenta-se como mais difícil, pois é preciso garantir a compra do material necessário  realização das aulas práticas que aconteceriam posteriormente: Esse processo depende de aprovação em pregão eletrônico e a morosidade do seu fluxo prejudica por demais o correto andamento dos cursos.

A instituição do pregão eletrônico deu-se através da lei 10.520 de 2002 e a regulamentação pelo decreto 5.450 de 2005. As licitações, por sua vez, são regulamentadas pela lei 8.666 de 1993, que estabelece em seu artigo 24 que compras com valores a partir de R\$ 8.000,00 são obrigatórias as licitações.

Este é o caso do IF de Patos onde na grande maioria das vezes os pedidos de compra de materiais utilizados nas aulas práticas ultrapassam este valor. O pregão eletrônico então é realizado em site específico de domínio pertencente ao governo federal (www.comprasnet.gov.br) e necessita primeiramente que seja lançado edital característico onde são definidas as regras, condições, local, data e horário de realização e a destinação/objeto da licitação.

A realização de pregão eletrônico é justificada pela necessidade de barateamento do processo licitatório, como assim é definido na lei. No entanto é necessário que haja uma forma mais eficiente que busque esta redução de custos sem prejudicar a estrutura e rotina dos cursos, como vem acontecendo. Pelo princípio da Hierarquia dos Processos de Santos e Ribeiro e Santos (2009), podemos entender que a excessiva hierarquização pode elevar os custos e afastar os resultados do alcance desejado dentro do projeto maior de construção da nação. No nosso caso em questão, pode haver uma aparente redução nos custos amparada no processo licitatório. Porém, percebemos que devido à morosidade deste processo, causada pela sua demasiada hierarquização, implica em elevação dos custos para manter docentes e respectivos alunos por mais tempo que o necessário, implicando assim em um afastamento, ou um desvio do esperado.

Possivelmente, uma alternativa viável e mais eficiente para a aquisição dos materiais relativos às aulas práticas, caso assim fosse permitido pela legislação vigente, seria a simples pesquisa de orçamento comparativo entre algumas opções disponíveis na própria região. Isto geraria uma economia de tempo e enxugaria o processo que poderia fluir de maneira mais alinhada com o desenvolvimento dos cursos.

Igualmente ao percebido em Santos e Ribeiro e Santos (2009), o modelo de hierarquização das decisões existente acarreta no distanciamento da finalidade do conjunto, conforme um dos princípios da Administração Política, pois suprime a visualização mais aprofundada das características e potencialidades das localidades. Isto compromete fortemente a eficiência da implementação do programa e, conseqüentemente, a da política, por ser o PRONATEC um de seus principais focos de atuação.

4.1.2.3 Princípio do processo de governança do projeto

Como já mencionado, o fato de o PRONATEC ser parte de um programa de governo, tal característica implica-lhe a possibilidade de interrupção no caso de descontinuidade do governo que lhe deu origem. Isto está diretamente ligado ao conceito das duas dimensões que embasam o princípio do processo de governança do projeto: a dimensão administrativa e a dimensão teórica.

A primeira dimensão, a dimensão administrativa, está relacionada ao mandato do indivíduo e a segunda dimensão, a dimensão teórica, refere-se ao tempo necessário para o cumprimento da finalidade do projeto (SANTOS; RIBEIRO; SANTOS, 2009).

A possibilidade de haver uma descontinuidade de certas políticas públicas mediante a sucessão de governos, que podem ter as mesmas fundamentações técnicas e políticas ou não, representa um problema de grandes efeitos negativos, uma vez que compromete a construção do projeto de nação e do bem estar social pleno, por divergências de cunho político, muitas vezes. Essa alternância de poder não deve, portanto, perder o sentido da dimensão teórica, que precisa estar acima da dimensão administrativa.

4.1.2.4 Conclusão

O PRONATEC está inserido no âmbito da Política Pública Nacional de Emprego e Renda, porém não se tem números que apontem a eficiência da implementação do programa, ou seja, a quantificação da empregabilidade dos cidadãos; ao invés disso apenas são relativizados os números de matrículas realizadas e ainda sem mencionar a considerável diferença entre os cursos de formação inicial e continuada dos cursos que são realmente de formação técnica. Isto pode denotar certa dificuldade por parte do Governo em realizar a conexão fundamental entre a implementação do programa e seu objetivo final.

Uma forte possibilidade é que esta dificuldade esteja diretamente relacionada à demasiada hierarquização dos processos e decisões tomadas em relação à implementação do programa, resultando no afastamento de sua finalidade maior, considerando o âmbito da política maior na qual está inserido o PRONATEC.

Ainda sob a ótica da eficiente gestão das relações sociais de produção e distribuição das riquezas produzidas, o Governo comete graves erros ao não atuar respeitando o princípio da sustentabilidade, quando em seu planejamento não inclui o aproveitamento das estruturas pré-existentes, muitas vezes subutilizadas, já construídas pelo esforço coletivo,

levando ao desperdício. Assim também, dentro do processo de governança, não há garantias, apesar dos grandes investimentos realizados, de que o programa seja encarado sob a perspectiva de construção de um projeto maior de nação e seu fim.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou compreender o processo de gestão das relações sociais, sob os conceitos e princípios da Administração Política, a partir de um estudo empírico sobre o PRONATEC na cidade de Patos, na esfera da política pública nacional de emprego e renda, considerando a importância de tal gestão para a construção de um projeto de nação e a conquista e manutenção do bem-estar social pleno pela sociedade como um todo.

Sob a perspectiva da Administração Política segundo Santos e Ribeiro e Santos (2009) e sua visão do processo de gestão, tornou-se imprescindível entender como a implementação de uma política pública é afetada pela forma como são desenvolvidas as relações sociais entre a sociedade e o Estado, no contexto do sistema social existente.

Por meio das construções de entendimento emitidas a partir dos atores locais envolvidos no processo de implementação, foi possível identificar, entre outros, os limites da atuação do programa e as divergências ideológicas e empíricas que tem implicação direta no objetivo geral da pesquisa através dos resultados encontrados. Percebemos nesse sentido a rigidez no comportamento dos atores, justificados pela própria estrutura do programa e dos processos burocráticos envolvidos, pertinentes à própria estrutura governamental do Estado.

Destaca-se a forte estruturação baseada no modelo *top-down* (MATIAS-PEREIRA, 2012) no que se refere à tomada de decisões e formatação do PRONATEC. Uma análise do processo empírico de implementação revela a ausência intrigante de *feedbacks* em relação ao direcionamento final da política, como também a completa inexistência de informações sobre a empregabilidade dos alunos concluintes; igualmente a distância demasiada entre os formuladores e as distintas realidades nas quais estão inseridas as comunidades por todo o país, não sendo encontrados quaisquer estudos sobre os potenciais de cada localidade, público-alvo do programa.

De igual modo, não foi identificada nenhuma atuação no sentido de formar parcerias, com empresas privadas ou mesmo dentro da própria estrutura dos governos municipais ou estaduais, que promovesse o aproveitamento dessa mão-de-obra disponível e recém-qualificada. Além disso foi possível perceber que existe certa inconsistência entre os dados divulgados pelo Governo Federal em relação ao número de estudantes concluintes e matriculados no PRONATEC, pois grande parte dos cursos ofertados ainda é de formação inicial e continuada, ou seja, não são cursos técnicos realmente e grande parte dos alunos, cerca de 29%, são formandos destes cursos, segundo dados do MEC. Isto pode causar uma percepção falsa sobre a eficiência do programa.

É bastante relevante o uso midiático do PRONATEC por parte do governo federal, sendo um dos principais temas de sua plataforma de campanha eleitoral para a reeleição em 2014, onde foram divulgados os exuberantes números de matriculados no programa, sem que fossem detalhados os reais números de matriculados em cursos técnicos e nem qualquer menção à empregabilidade dos concluintes.

Em vista de tais características observadas somos levados a entender que existem falhas consideráveis no processo de gestão do PRONATEC. Por tratar-se de um programa incluído na política pública de Trabalho, Emprego e Renda, existe uma sensível falta de acompanhamento do processo de implementação, assim como da mensuração dos resultados empíricos, não sendo estes apenas o número de concluintes, mas principalmente a sua empregabilidade e o impacto destas formações no âmbito de suas comunidades de atuação.

A própria estrutura na qual está apoiada quase que integralmente a implementação do programa (*top-down*) por si só representa um problema ao desenvolvimento do processo de implementação e à construção dos resultados esperados. Não obstante devemos ter ciência de que muitos dos problemas inerentes à eficiência das políticas públicas, no que diz respeito à sua implementação, estão relacionados intrinsecamente ao seu processo formal de elaboração. Não podemos considerar que seja possível resolver carências no âmbito do emprego e da renda dos cidadãos, dentro do complexo sistema social no qual estamos inseridos, com ações isoladas de profissionalização de pessoas carentes. É preciso que tenhamos uma compreensão macro, de todos os processos responsáveis pela existência das lacunas de questões sociais básicas – não em sua complexidade, mas em sua essencialidade – e necessárias à sobrevivência humana, a exemplo do emprego e da renda em uma sociedade.

É questionável o tipo de sociedade que estamos construindo – se somos seres sociais segundo a ciência sociológica e autores como Max Weber – ou talvez estejamos permitindo que construam com ou sem o consentimento ou a participação direta nossa, onde somos empurrados à busca exaustiva de acúmulo de recursos materiais para o sustento de nossas famílias, muitas vezes esquecendo ou subtraindo-se dos valores éticos e morais humanos que deveriam reger uma sociedade, na perseguição de um objetivo de significado vazio em si mesmo.

Outro questionamento, dentre os vários que podemos fazer, refere-se à quantidade da riqueza social que temos produzida em todo o planeta, por todas as nações, em comparação com a quantidade de pessoas que vivem no mundo; e nesta relação analisar o porquê desta distribuição não ser, em absoluto, minimamente suficiente para a subsistência de alguns seres humanos, ou até nações inteiras, que vivem em completo estado de miséria. É admirável o

estratagemas ao qual somos “formatados” desde as nossas primeiras impressões do funcionamento da sociedade até nossas definições de prioridades na vida adulta, o que nos conduz a manter-nos ocupados em demasia para percebermos com profundidade o que ou quem acontece a nossa volta.

Este entendimento aponta para a urgência de uma reavaliação do sentido primordial de todo o nosso sistema social, suas construções e objetivos. É necessário que reflitamos enquanto sociedade sobre os nossos anseios sem perder de vista os meios para o seu alcance. Para isto faz-se necessária também a realização de mais estudos com vistas a aprofundar o entendimento de todo o sistema de gestão do relacionamento entre a sociedade e os governos, dentro do objetivo do ente primário, a sociedade; entendendo as bases das ações do Estado e as lacunas resultantes da regulação pelo mercado. Isto principalmente diante da ainda escassa literatura sobre a Administração Política e sua óptica sobre estas relações.

Entretanto, entendemos que esta reflexão, bem como as consequências práticas de tais possíveis mudanças que possam a vir ocorrer em torno das complexas relações entre sociedade e governos, seriam processos longos e demasiadamente abrangentes por atuarem diretamente em todo o conjunto de bases já firmemente estabelecidas da sociedade ocidental, o que de forma alguma poderia acontecer sem corajosos amadurecimentos e rupturas com o caminho anelado pelas ordens mundiais.

Enquanto isto, de forma mais direta, o governo – referindo aqui à nossa nação – deveria, caso realmente almeje atuar de forma concreta na melhoria das condições de vida da população, em especial na promoção do trabalho e da renda, atuar de forma proativa formando parcerias entre as entidades executantes do PRONATEC, os Estados, os Municípios e a esfera privada, com vistas a completar o ciclo da política de forma que a massa de desempregados do país fosse incorporada aos diversos serviços, por vezes bastante demandados, existentes em outros programas vinculados às demais políticas públicas, como por exemplo, as de infraestrutura.

Isto poderia provocar a retroalimentação de soluções ao complexo sistema pertinentes às carências sociais de nosso povo, já que é praticamente impossível tratar um problema sem atuar nas suas várias origens/causas. Não é possível resolver o problema do desemprego sem atuar paralelamente na estruturação do processo educacional das gerações ainda em formação, de forma a antever-se ao impacto de mais uma geração com baixos níveis escolares e educacionais; ou mesmo apenas capacitando os indivíduos que passam por esta demanda social, como se estivesse sendo promovido apenas um “remendo” diante do problema maior que encontra-se na base.

Para isto, no entanto, é absolutamente necessário que o governo possua mecanismos de acompanhamento sólidos dos resultados de seus programas e que os *feedbacks* compartilhados por seus *stakeholders* sejam analisados e novas atitudes sejam tomadas diante a correção de possíveis falhas. É inadmissível que para um programa da magnitude estrutural visada pelo PRONATEC não sejam consideradas as características produtivas ou de serviços das comunidades de maneira ampla, como os exemplos citados no município em estudo. Se as particularidades ou qualidades daquelas pessoas não forem estimuladas, orientadas e ajudadas, dificilmente obteremos resultados concretos em mudanças de qualidade de vida.

Apesar da crítica estabelecida diretamente ao sistema capitalista, neoliberal ou pós-neoliberal, este trabalho não pretende apontar para um modelo socialista ou qualquer alternativa pronta que se faça por solução utópica. Preferimos buscar o entendimento da real essência do sistema social vigente, revisando seus conceitos e finalidades, comparando com o que é praticado; além de associar com a postura assumida pelos governos diante de seu papel enquanto encarregados de conduzir a sociedade ao bem-estar pleno. Este é um dos estandartes da Administração Política que, como o todo, ainda carece de mais estudos. Foi apresentado neste trabalho o apontamento de algumas realidades que por vezes passam despercebidas ou visualizadas sob outros ângulos mais comuns, com o intuito de torna-lo um convite a um aprofundamento das questões ora levantadas.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, P. R. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado**: distinções necessárias. 2009. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>> Acesso em: 30 ago. 2014.
- ANTERO, J. **Realidade do transporte público em patos**. Disponível em << <http://www.patosonline.com/post.php?codigo=34562>>> Acesso em maio 2015.
- ANTONELLO, C. S.; GODOY, A. S. **Aprendizagem organizacional no Brasil**. Porto Alegre: Artmedia, 2011.
- BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de planejamento e investimentos estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei. Brasília, 2011.
- _____. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5450.htm>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- _____. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002**. Institui, no âmbito da união, estados, distrito federal e municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da constituição federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- _____. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da constituição federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm>. Acesso em: 28 ago. 2014.
- _____. **Lei nº 12.299, de 27 de julho de 2010**. Dispõe sobre medidas de prevenção e repressão aos fenômenos de violência por ocasião de competições esportivas; altera a Lei no 10.671, de 15 de maio de 2003; e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12299.htm>. Acesso em: 25 ago. 2014.
- _____. **Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012**. Dispõe sobre as medidas relativas à copa das confederações FIFA 2013, à copa do mundo FIFA 2014 e à jornada mundial da juventude - 2013, que serão realizadas no Brasil; altera as leis nos 6.815, de 19 de agosto de 1980, e 10.671, de 15 de maio de 2003; e estabelece concessão de prêmio e de auxílio especial mensal aos jogadores das seleções campeãs do mundo em 1958, 1962 e 1970. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12663.htm> Acesso em: 25 ago. 2014.
- _____. **Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997**. Estabelece normas para as eleições. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm> Acesso em: 28 ago. 2014.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**: uma visão abrangente da moderna administração das organizações. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COOPER, D. R.; SCHINDLER, P. S. **Métodos de pesquisa em administração**. 7 ed. São Paulo: Bookman, 2001.

DELLANGNELO, E. H. L.; SILVA, R. C. **Análise de conteúdo e sua aplicação em pesquisa na administração**. Pesquisa qualitativa em administração: teoria e prática. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

GOMES, F. G. **O jovem percurso da administração política**. Revista de Administração Pública. v. 46, n. 1. p. 7-24. Rio de Janeiro: jul/ago 2009.

GONÇALVES, L. A. O. et al. **Currículo e políticas públicas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

GRAGLIA, J. E. **Em la búsqueda del bien común**. Manual de políticas públicas. Buenos Aires: ACEP, 2012.

HISTORIA das coisas, A. Original: **The history of stuff**. Realização: Annie Leonard. Direção: Louis Fox. Produção: Free Range Studios. Documentário, 21'24". Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=xBCoc842FV8>>. Acesso em: 11 jun. 2014.

HAIR JÚNIOR, J. F. et al. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Bookman, 2003.

LEONARD, A. **A História da coisas**. Rio de Janeiro: Zahar, 2011.

MARQUES, A. S. **Arquitetura, poder e educação no brasil**: o centro de atenção integral à criança – CAIC. Montes Claros, MG. 2007. Disponível em: <<http://www.ppgds.unimontes.br/index.php/componente/edocman/?task=document.download&id=145&Itemid=0>>. Acesso em: 22 nov. 2014

PEREIRA, J. M. **Manual da gestão pública contemporânea**. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2012.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. 2 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PÚBLICO (2008), **“Vida de Lula”**, 22 de dezembro de 2008. Disponível em: <<http://www.institutolula.org/vida-de-lula-121>>. Acesso em: 28 ago. 2014.

RAUPP, F. M.; BEUREN, I. M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In: BEUREN, I. M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade**: teoria e prática. São Paulo: Atlas, 2003. p. 76-97.

RUA, M. G. **Políticas públicas**. Florianópolis: CAPES: UAB, 2009.

SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M., SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 4, p.919-941, jul./ago. 2009.

SANTOS, R. S. et al. Compreendendo a natureza das políticas públicas do estado capitalista. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 5, p. 819-834, set./out . 2007.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-77, set./out. 2001.

TAYLOR, F. W. **Princípios da administração científica**. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1990.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

INSTITUIÇÃO:

NOME:

CARGO DO ENTREVISTADO:

TEMPO NA INSTITUIÇÃO:

1. No âmbito da Política pública nacional de Trabalho, Emprego e Renda, no qual os Centros de Inclusão Produtiva estão inseridos, em relação às atividades desenvolvidas no Centro, explique:
 - a) Como é a participação da população em relação aos cursos oferecidos? Todas as atividades disponibilizadas são plenamente utilizadas pela comunidade?
 - b) Já aconteceu ou pode acontecer a descontinuação de algum curso/atividade? Explique.
 - c) Existe produção por parte das turmas? Qual o destino dessa produção?
 - d) Diante das constantes inovações do mercado, como fica o conteúdo abordado nos cursos?
 - e) Como foi a seleção para os profissionais que capacitam? Como está estruturada sua jornada de trabalho dos servidores? Já pertenciam ao quadro da prefeitura?
 - f) O que foi considerado para a escolha do lugar onde o centro foi instalado? O prédio já pertencia ao governo municipal?
 - g) Entre as atividades desenvolvidas no centro, quais apresentam maior custo de manutenção?

2. Explique sobre o funcionamento da hierarquia dentro da implementação da Política:
 - a) Como são escolhidos ou determinados os cursos e atividades a serem desenvolvidos na região?
 - b) Como é tratada a participação da população ou a sua predisposição a determinadas atividades na implantação da Política?
 - c) Explique como as ementas dos cursos ministrados são seguidas e sobre a possibilidade de alteração durante o percurso.

3. Diante da troca de governos, explique:
 - a) Em que nível existe interferência de secretários do executivo ou outros agentes políticos na execução do programa?
 - b) Que garantias os alunos tem sobre a continuação da programação dos cursos?

4. Tratando efetivamente da execução das atividades da Política pública
 - a) Como são selecionadas/recrutadas as pessoas para participarem dos cursos?
 - b) E as possíveis resistências, como são trabalhadas? Como a cultura local influencia na abertura pessoal à participação nos cursos?
 - c) Como é incentivada a permanência no programa?
 - d) E os condicionamentos à participação, quais são e como são verificados?
 - e) Como se dá o apoio por parte de grupos da sociedade e ou políticos?

5. Considerando a estrutura física e logística do centro comente sobre:
 - a) As principais dificuldades encontradas dentro do centro.
 - b) Como acontece a comunicação (tipos, etapas, objetivos, etc.) entre a coordenação e os demais agentes envolvidos (superiores hierárquicos e subordinados)?
 - c) E as dificuldades externas ao centro?