

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Liliane Varanda Pereira

**O PAPEL DO ENTE ESTADUAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS DE
ABRANGÊNCIA NACIONAL: ESTUDO DE CASO DO PRONATEC/
OSASCO SEM MISÉRIA**

São Paulo

2012

O PAPEL DO ENTE ESTADUAL NAS POLÍTICAS SOCIAIS DE ABRANGÊNCIA NACIONAL: ESTUDO DE CASO DO PRONATEC/ OSASCO SEM MISÉRIA¹.

Liliane Varanda Pereira²

RESUMO

As políticas sociais de enfrentamento à pobreza no Brasil têm sido marcadas por programas de abrangência nacional em que a tomada de decisão e o orçamento são centralizados no governo federal, e a execução descentralizada, realizada pelos estados e municípios. Nesse modelo, no entanto, existem políticas em que o ente estadual ainda não possui um papel claro e muitas vezes não consegue atuar de maneira coordenada com a União e os municípios. Este artigo pretende discutir o papel do governo estadual nas políticas sociais de abrangência nacional, e como sua atuação pode ser benéfica à cooperação federativa dentro dessas políticas. Para isso vamos analisar o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego no âmbito do Brasil Sem Miséria, no município de Osasco, estado de São Paulo.

Palavras-chave: Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, Brasil Sem Miséria, Osasco Sem Miséria, Programa Via Rápida, federalismo, cooperação federativa, políticas públicas sociais, políticas de enfrentamento à pobreza, estado, entes federativos.

¹ Este artigo baseia-se na pesquisa realizada pela autora e os colegas Caio Resende Trogiani, Luis Henrique de Campos, e Angélica Lozano Medina, para a conclusão do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas - Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP) 2012, o trabalho, intitulado: *DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PRONATEC/OSASCO SEM MISÉRIA Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão*. São Paulo, 2012.

² Mestranda Profissional em Gestão e Políticas Públicas - Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília – UnB. Especialista em Políticas Públicas do Governo do Estado de São Paulo. *Email:* liliane.vp@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país territorialmente muito extenso e marcado pela grande diferenciação regional em termos culturais e socioeconômicos. Ademais, os estados e municípios possuem condições diversas de desenvolvimento de seu aparato público, ferramentas de gestão pública, e, por conseguinte, condições diversas de desenvolver políticas sociais de enfrentamento à pobreza da sua população.

Para tentar reduzir as desigualdades regionais, uniformizar a implementação de políticas e focalizar melhor o público-alvo dos programas de enfrentamento à pobreza, o governo federal tem centralizado a tomada de decisão e a execução do desenho dessas políticas, e contando com a parceria dos estados e municípios para a implementação nacional. Nos moldes do conhecido Programa Bolsa Família.

Esse modelo de tomada de decisão e orçamento centralizados e implementação descentralizada depende muito da coordenação dos atores envolvidos e da cooperação entre eles. Apesar dos avanços que o Brasil já alcançou nesse sentido, como com os sistemas de políticas públicas no modelo do Sistema Único de Saúde (SUS), os entes federados ainda encontram dificuldades em atuar nas políticas públicas de maneira coordenada e com compartilhamento de atribuições, dado o histórico brasileiro de um federalismo mais compartimentado e competitivo.

No caso das políticas de enfrentamento à pobreza, a cooperação entre União (como tomador de decisão e financiador das políticas) e município (executor da política) tem se dado diretamente, deixando o estado, muitas vezes, com um papel indefinido. Nesse artigo, pretendemos mostrar que esse papel precisa ser mais claro, e pode trazer grande contribuição, preenchendo lacunas de coordenação entre a União e os municípios e apoiando-os na construção de melhores ferramentas de gestão.

Para isso, analisaremos o caso da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no âmbito do Brasil Sem Miséria (BSM), no município de Osasco, apontando o espaço de atuação do governo estadual nesse caso.

Com o intuito de oferecer uma visão ampla sobre o tema abordado, o presente trabalho está dividido em oito sessões. As duas primeiras trazem um breve histórico do federalismo no Brasil e da trajetória das políticas sociais no país; seguidos de uma problematização do papel do ente estadual nas políticas públicas sociais de abrangência nacional; três sessões são dedicadas a explicar o funcionamento do PRONATEC no BSM e sua implementação em Osasco, além de esclarecer o que é o Programa Via Rápida Emprego. A penúltima sessão analisa os espaços de atuação do estado no PRONATEC/OSM, na sequência, a conclusão.

2. FEDERALISMO NO BRASIL

"O termo 'federal' é derivado do latim foedus, o qual (...) significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles" (ELAZAR, 1987: 5)

O federalismo no Brasil foi marcado por vários momentos diferentes. Inicialmente, na República Velha, havia um modelo centrífugo, com estados mais autônomos e o Governo federal enfraquecido. Na era Vargas, durante os primeiros 15 anos, o poder central fortaleceu-se e os Estados perderam um pouco de sua autonomia (ABRUCIO, 2005). Esse período seguiu-se de um momento de maior equilíbrio federativo, que durou até o período militar (1946-64) (op.cit., 2005). A Ditadura deu início a um modelo unionista autoritário (ABRUCIO, 1998), com grande centralização política, administrativa e financeira.

O fim da década de 80 foi um momento em que havia grande motivação para romper com o autoritarismo, e com o Estado centralizador instituído pelos militares. Nesse sentido, a Constituição de 1988 provocou a configuração de um novo pacto federativo no Brasil, um pacto que fortaleceu os municípios. Pela primeira vez na história brasileira, e, sem paralelo na experiência internacional, os municípios transformaram-se em entes federativos, constitucionalmente com o mesmo *status* jurídico dos estados e da União. (ABRUCIO 2005:12), foi o ápice de um processo de descentralização fiscal e tributária.

No período pós-constitucional, a participação dos municípios na receita nacional cresceu muito, isso se deu principalmente por meio de transferências federais viabilizadas pelos fundos de participação. Os fundos geraram uma competição intermunicipal por recursos. O primeiro efeito percebido foi a multiplicação de municípios para obter vantagens no Fundo de Participação dos Municípios (FPM), que tem critérios de alocação de recursos

que favorecem municípios menores. Os Estados, por sua vez, também desenvolveram uma dinâmica competitiva usando uma recém adquirida liberdade tributária para atraírem novas empresas para seu território.

A constituição viabilizou um sistema de distribuição e compartilhamento de responsabilidades entre as esferas, mas não orientou bem esse processo. No âmbito das políticas públicas algumas atribuições não ficaram claras, tornando-se competências concorrentes. Nesse contexto, os estados e o Governo Federal começaram um jogo de repasse de funções intitulado operação desmonte (ABRUCIO e LOUREIRO, 2002); desse modo os municípios acabaram assumindo responsabilidade por grande parte das ações relacionadas a algumas políticas. Esse “jogo de empurra” da responsabilidade para outra esfera (FRANZESE, 2010) caracterizou um federalismo compartimentalizado, em que cada nível de governo procurava encontrar o seu papel específico e não havia incentivos para o compartilhamento de tarefas e a atuação consorciada.

O federalismo compartimentalizado é muito nocivo no campo das políticas públicas, já que em uma Federação a interdependência dos níveis de governo é a regra básica para gestão de programas públicos, especialmente na área social, que exige articulação intergovernamental e intersetorial.

Na segunda metade dos anos 90, a estabilização monetária, e o início da superação da difícil década de 80 amenizaram o panorama de competição e o “desmonte” começou a ser modificado. Foi criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, e os ajustes fiscais, aliados a um novo padrão de atuação do governo federal com relação às políticas sociais, possibilitaram o início de um federalismo um pouco mais cooperativo.

3. HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

As políticas sociais no Brasil começaram a ser desenhadas em governos autoritários, entre 1930 e 1945 e entre 1964 e 1985, e o autoritarismo refletiu-se na concepção desse desenho. Essas políticas tinham um caráter fortemente conservador, embasadas em uma

cidadania que estava muito mais ligada à garantia de direitos daqueles que participavam do processo produtivo (mercado de trabalho) do que pela necessidade, simplesmente (BICHIR, 2011). Existia uma lógica de mérito para os beneficiários, diferente da noção de direito à riqueza socialmente produzida. A pobreza era vista como algo natural, que precisava ser combatida muito mais por representar um risco à segurança pública do que pela defesa de direitos.

A proteção social era centralizada no Governo Federal e tinha um complexo aparato burocrático que atendia um grande número de pessoas, porém de forma muito desigual e insuficiente.

Nos anos 1970, começaram a surgir novas reflexões sobre as causas estruturais da pobreza no Brasil, revelando as primeiras discussões sobre programas de transferência de renda como modo de combater a pobreza, levantadas em obras como “Moeda e Redistribuição de Renda”³, mas que não produziram ações governamentais.

Com a redemocratização e a ampliação da atuação dos estados e municípios houve terreno fértil para inovação em políticas públicas. Em 1990, o tema dos programas de transferência de renda finalmente entra na agenda política, por meio do Projeto de Lei 80/91, do então Senador Eduardo Suplicy. O projeto instituía o Programa de Garantia de Renda Mínima, que representou um contraponto em relação às políticas sociais anteriores que viam como potenciais beneficiários apenas aqueles muitas vezes considerados “incapazes ao trabalho” (crianças, idosos, pessoas com deficiência ou vítimas de calamidades).

A pobreza começou a ser vista como insuficiência de renda e falta de acesso aos serviços sociais básicos; e o pobre, como indivíduo com alta vulnerabilidade social que tem direito de receber do Estado condições para enfrentar o ciclo de pobreza.

Os economistas Cristovam Buarque e José Márcio Camargo demonstraram-se defensores da adoção de transferência de renda condicionada à escolarização dos filhos, complementando o programa proposto por Suplicy. Esses economistas entenderam que pais muito pobres tendem a não manter seus filhos na escola, pois eles precisam gerar renda. Assim, a condicionalidade poderia tornar mais atraente o envio de crianças e adolescentes à

³ Cf. SILVEIRA, 1975.

escola do que ao trabalho. Com maior nível de escolaridade dos filhos, a família teria mais chances de sair da situação de pobreza extrema. A renda mínima passou a ser vista como um instrumento transitório, que deve estar aliado à educação e à qualificação profissional.

Em 1995, foram executados os primeiros programas de transferência de renda, por iniciativa principalmente dos governos municipais e dos estados. Por seu pioneirismo, destacaram-se o Distrito Federal e o Município de Campinas, mas muitos outros também desenvolveram políticas com esse padrão de funcionamento. Porém, apenas os municípios com mais recursos financeiros, humanos e melhor estrutura do aparato público foram capazes de executar essas políticas, agravando o problema da desigualdade regional brasileira. Ficou claro que a questão da redistribuição de renda no Brasil não poderia ser resolvida apenas com a ação dos governos locais (ABRUCIO, 2005).

Em meados dos anos 1990, a estabilização monetária e o princípio da superação da difícil década de 1980 fortaleceram o Governo Federal. Foi realizado um significativo ajuste fiscal federal e criada a Lei de Responsabilidade Fiscal, surgindo, com isso, um contexto propício para a União dar início a uma atuação mais importante no sentido de ampliar os programas redistributivos. Assim, foi instituído o Programa Federal de Renda Mínima Vinculado a Ações Socioeducativas. Em 2001, esse Programa foi substituído pelo Bolsa-Escola, que alcançou 99,5% dos municípios (LÍCIO, 2012). Outras iniciativas foram: Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – Peti (1996), Agente Jovem (1997), Programa Bolsa Alimentação (2001), Programa Bolsa-Renda (2001) e Auxílio-Gás (2002).

Nesse período, duas outras ações foram de extrema importância: a aprovação do Fundo Constitucional de Combate à Pobreza e a criação do Cadastro Único (CadÚnico), em 2001. O CadÚnico é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias que possuem baixa renda, sendo a identificação feita seguindo dois critérios: famílias com renda mensal *per capita* de até meio salário mínimo ou renda mensal familiar de até três salários mínimos⁴. Atualmente, conta com mais de 21 milhões de famílias inscritas.

A criação do CadÚnico representou uma tentativa importante de unificar os vários programas de combate à pobreza existentes, mas isso foi feito com mais eficácia apenas em

⁴ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>>

2003, com a criação do programa de transferência direta de renda Bolsa-Família (PBF). O programa possui três eixos: transferência de renda, condicionalidades e ações e programas complementares. Com isso, possibilitou-se certa consolidação das discussões a respeito dos programas de combate à pobreza fundamentada nos seguintes conceitos: transferência de renda alivia a pobreza; as condicionalidades reforçam o acesso a direitos sociais básicos; e os programas complementares visam ao desenvolvimento dos indivíduos e das famílias⁵.

O público-alvo do PBF é formado por aqueles que se encontram em situação de grave vulnerabilidade social, no entanto, a execução do programa mostrou ser muito difícil alcançar esse público, pois, não raro, a situação de miséria é tão grande que essas pessoas não conseguem nem mesmo tomar conhecimento dos programas de governo e inscrever-se no CadÚnico. O Governo Federal entendeu que precisa ir até essas pessoas e articular vários setores para suprir suas necessidades e superar a miséria em que vivem. Nesse contexto, foi criado o Plano Brasil Sem Miséria do qual faz parte o PRONATEC, a serem detalhados no item 5.

4. FEDERALISMO E POLITICAS SOCIAIS, QUAL O PAPEL DO ENTE ESTADUAL?

O arranjo federativo de um país é, certamente, fator importante na configuração de suas políticas públicas. No caso das políticas de combate à pobreza, esse fator é ainda mais determinante, pois como apontado anteriormente, o sucesso dessas políticas depende da atuação entrelaçada de vários setores (saúde, educação, moradia) que têm arranjos descentralizados, ou seja, é necessário haver cooperação vertical e horizontal.

Como pôde ser visto na trajetória das políticas de combate a pobreza, o PBF foi corolário de uma tendência de o Governo Federal atuar em um modelo de tomada de decisão centralizado a respeito das políticas e programas sociais. Essa estratégia é importante principalmente como tentativa de redução da desigualdade regional e uniformização da implementação das políticas, além de melhor focalização do público alvo-alvo. No entanto, duas grandes dificuldades desse modelo podem ser apontadas: falta de condições de muitos municípios para gerir a execução da política (ausência de recursos humanos e administrativos necessários); e falta de coordenação entre os entes na execução das políticas.

⁵ Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em: 23/07/2012.

“No federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma freqüente, modestamente coordenadas” (PIERSON, 1995: 451). A falta de coordenação gera problemas como: pouca integração entre os diferentes atores; competição, ou seja, programas diferentes com objetivos sobrepostos; altos custos de negociação política e falta de cooperação.

Atrelado às duas dificuldades citadas, está a atuação ainda incipiente do poder estadual na execução de muitas políticas. As competências estaduais geralmente são fluidas, exceto na política de Segurança Pública (ABRUCIO, GAETANI, 2006). O estado, muitas vezes, não possui um mandato nítido nas políticas públicas, ou sua atuação não se articula bem com as outras esferas, como no caso da política de educação. Os debates com relação ao pacto federativo têm girado muito mais em torno de disputas na distribuição de recursos do que a discussão sobre atribuições e competências, em grande parte das políticas públicas, assim como nas políticas de combate à pobreza, falta aos estados descobrir como atuar em conjunto com os municípios, e coordenar as diversas partes de seu território.

Em muitas políticas o governo federal atua diretamente com os municípios, sem passar pelo poder estadual, que poderia ser peça importante na coordenação das políticas e também apoiar os municípios na gestão dos programas. O que mostraremos a seguir.

5. PROGRAMA NACIONAL DE ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC)

O Plano Brasil Sem Miséria (BSM) possui três eixos de ações: garantia de renda para alívio das necessidades básicas do indivíduo, acesso a serviços públicos, e inclusão produtiva. A inclusão produtiva atua no campo, visando aumentar a produção dos agricultores; e na cidade, visando qualificar mão de obra e identificar oportunidades e empregos para os beneficiários⁶. Para isso, o BSM está montando um Mapa da Pobreza do Brasil e também desenhando um Mapa de Oportunidades para identificar meios de inserir os beneficiários no mercado de trabalho.

⁶ <http://www.brasilsemmiseria.gov.br/>

Na parte de qualificação profissional do público-alvo, o BSM, coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atua em conjunto com o Ministério da Educação (MEC), que coordena o Programa Nacional de Acesso Técnico e Emprego (PRONATEC).

O PRONATEC atua em três frentes: oferta de cursos técnicos de nível médio e de formação inicial e continuada para estudantes do Ensino Médio da Rede Pública; oferta de cursos de formação inicial e continuada para beneficiários do Seguro-Desemprego; e oferta de cursos de formação inicial e continuada para pessoas inscritas no CadÚnico (PRONATEC/BSM).

Os cursos são ministrados pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e Institutos Federais de Educação Ciência e Tecnologia (IFs). O Programa oferece cursos com duração mínima de 160 horas, de segunda a sexta, nos períodos matutino ou vespertino. A oferta é gratuita e os beneficiários devem receber alimentação, transporte e os materiais escolares necessários.

A execução do Programa é feita em parceria com as prefeituras municipais. Os recursos necessários à garantia da assistência estudantil são repassados diretamente pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)/MEC aos Departamentos Nacionais do SENAI e do SENAC e às Instituições da Rede Federal.

No que tange às atribuições de cada ente federativo no âmbito do PRONATEC/BSM, definiram-se, para cada um deles, as responsabilidades indicadas na tabela abaixo⁷:

Tabela 1. Responsabilidades dos entes federativos no PRONATEC/BSM

⁷ Tabela elaborada tendo como base nas orientações disponíveis na legislação encontrada em:

<<http://www.mds.gov.br/brasilemmiseria/pronatec>>. A organização em fases é uma proposta dos autores do trabalho: *DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PRONATEC/OSASCO SEM MISÉRIA Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. São Paulo, 2012. pag. 27.*

Fases do Programa	Responsabilidades do MDS	Responsabilidades do Governo Estadual	Responsabilidades do Município
Preparação	<p>Articular com o Município a disponibilização das vagas do PRONATEC;</p> <p>Promover gestões que garantam a oferta de vagas nos cursos de formação inicial e continuada;</p> <p>Disponibilizar ao município informações e bases de dados a respeito de: pessoas cadastradas no CadÚnico com o perfil de escolaridade compatível, vagas do PRONATEC/BSM disponíveis no município; outras ações do BSM disponíveis no município; oportunidades de geração de ocupação e renda de empreendimentos públicos e privados; demais dados necessários ao planejamento da execução das ações do Programa na esfera municipal.</p>	<p>Promover a participação dos municípios interessados no PRONATEC e fazer a gestão junto ao Governo Federal para formalização das adesões;</p> <p>Organizar em conjunto com o MDS mesas estaduais de negociação de vagas do PRONATEC/BSM, convidando municípios, unidades ofertantes e representantes do setor privado; e realizar o diálogo com os departamentos regionais das unidades ofertantes, visando discutir eventuais questões levantadas pelos municípios;</p> <p>Apoiar no alinhamento da oferta de cursos de qualificação com o perfil do público-alvo da iniciativa;</p> <p>Identificar oportunidades de geração de emprego e renda no território e apoiar os municípios no alinhamento da oferta de cursos de qualificação com essas oportunidades.</p>	<p>Pactuar em conjunto com o MDS as metas de execução de vagas do PRONATEC/BSM;</p> <p>Identificar e selecionar o público-alvo, com base no CadÚnico, visando à pré-matrícula nos cursos ofertados;</p> <p>Realizar o levantamento junto aos empregadores locais acerca das demandas setoriais por mão de obra, para subsidiar a pactuação das vagas.</p>
Formação do grupo gestor	<p>Apoiar a formação dos agentes envolvidos na gestão e execução do Programa, compreendendo os gestores, técnicos, profissionais das áreas de assistência social, trabalho, conselheiros, entre outros, em articulação com o governo municipal e o governo estadual, e sempre que possível, com o Estado;</p> <p>Informar o gestor indicado para coordenar as ações vinculadas ao PRONATEC/BSM.</p>		Designar servidor para interlocução e articulação do PRONATEC/BSM.
Divulgação	Desenvolver canais de comunicação		Divulgar a oferta de cursos e

Fases do Programa	Responsabilidades do MDS	Responsabilidades do Governo Estadual	Responsabilidades do Município
	visando divulgar amplamente o Programa no âmbito de atuação do MDS.		mobilizar o público-alvo.
Operação	Fazer gestões visando à operacionalização do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC/MEC), dentre outros instrumentos necessários à execução do Programa; Acompanhar a execução municipal das metas acordadas.		Realizar a pré-matrícula dos candidatos, utilizando o SISTEC/MEC; Promover a orientação profissional para os interessados em participar dos cursos.
Articulação Institucional	Promover a integração do PRONATEC/BSM com as demais ações do BSM.		Articular a oferta de qualificação profissional a outros serviços e políticas públicas integrantes do BSM.
Apoio à inserção no mercado	Apoiar o governo municipal e o estadual na identificação e prospecção de oportunidades de desenvolvimento local e regional para inclusão produtiva da população beneficiada pelo Programa; Pactuar com setores empregadores de mão de obra a contratação dos alunos qualificados pelo PRONATEC/BSM.	Promover, em conjunto com o município, a integração dos alunos às políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo.	Viabilizar, em conjunto o governo estadual, a pactuação com empregadores locais para a intermediação da mão de obra dos alunos qualificados em cursos do PRONATEC/BSM.

Nota-se que os municípios são os principais executores da Política, sendo responsáveis pela mobilização dos beneficiários, pré-matrícula e acompanhamento dos alunos. A distribuição das responsabilidades pressupõe grande articulação entre Governo Federal e o poder público local, o estado aparece como promotor e facilitador dessa articulação, além de apoiador dos municípios em suas atividades.

No entanto, a tabela deixa clara a existência de lacunas na atuação do estado, que possui atribuições apenas na “preparação” e “apoio a inserção no mercado”, além disso, a legislação não compromete diretamente os governos estaduais em muitas das ações conferidas

a eles, o que se nota a partir dos termos utilizados como: “apoiar”, “promover”, “acompanhar”. A não vinculação explícita desses atores compromete o equilíbrio de responsabilidades na condução do Programa, permitindo a não atuação do estado, como acontece no caso de Osasco, em que o governo do estado não possui nenhum tipo de envolvimento com o PRONATEC/BSM.

No caso de Osasco, a ser analisado a seguir, as negociações do Programa se deram sempre exclusivamente entre a União e o município.

6. PRONATEC EM OSASCO

O município de Osasco aderiu ao BSM, lançando o Osasco Sem Miséria (OSM) no dia 15 de março de 2012⁸, e foi um dos precursores da execução do PRONATEC/BSM no Brasil. O OSM é uma ação intersecretarial, coordenada pela Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI). Assim como no âmbito federal, o OSM tem três eixos: garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva.

Em Osasco, o PRONATEC/OSM começou a funcionar muito rapidamente graças à experiência e aos recursos humanos da SDTI. A Secretaria tem feito a mobilização da população e a pré-matrícula, encaminhando os alunos para as instituições ofertantes.

A SDTI fez um primeiro chamamento oferecendo os cursos do SENAC. Os canais de divulgação utilizados foram: cartas, telefonemas e mensagens de texto via telefone celular, ou SMS – *Short Messaging Service*. Segundo a informação disponibilizada por parte dos gestores do Programa, foram postadas 2.000 cartas, feitos 1.978 telefonemas e enviados 890 SMS. Nos dias da apresentação dos cursos foram efetuadas 236 pré-matrículas no Portal do Trabalhador. Posteriormente, foram confirmadas 146 matrículas, o que corresponde a uma taxa de adesão de 62% das pré-matrículas. Ao fim das aulas, o SENAC registrou uma taxa de evasão de 34%, correspondente a 49 alunos. Já no SENAI, o processo de divulgação iniciou-

⁸ Informação disponível em: <<http://www.osasco.sp.gov.br/InternaNot.aspx?id=5318>>. Acesso em: 24/07/2012.

se em abril de 2012, utilizando-se os mesmos instrumentos de divulgação. Foram feitas 184 pré-matrículas, sendo efetivamente confirmadas 141 matrículas, uma taxa de adesão de 76%. A taxa de evasão registrada foi de 38%, correspondendo a 54 alunos evadidos.⁹

A partir dos dados apresentados, conclui-se que a resposta do público ao esforço de divulgação da secretaria foi muito baixa, e houve uma perda considerável de alunos entre a matrícula e a pré-matrícula. Além disso, a evasão dos alunos também foi considerada alta.

Em razão dos índices de resposta, adesão e evasão encontrados, foi realizado um estudo com o objetivo de entender as razões por trás dos índices¹⁰. O trabalho de pesquisa abrangeu a realização de entrevistas com 122 pessoas envolvidas diretamente com o Programa: gestores, educadores, alunos e pessoas do público-alvo que foram convidadas a participar, mas não responderam ao convite. Além de 90 questionários aplicados a pessoas que compareceram à pré-matrícula.

O estudo avaliou todas as etapas de implementação do PRONATEC/OSM encontrando uma série de problemas que foram divididos em cinco eixos: concepção da política, questões relativas ao público-alvo, divulgação, operação da política, e atuação do governo federal. Em seguida, os problemas foram priorizados e soluções relacionadas a eles foram propostas, como pode ser visto na tabela abaixo.¹¹

⁹ *DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PRONATEC/OSASCO SEM MISÉRIA Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. São Paulo, 2012.*

¹⁰ *idem*

¹¹ *DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PRONATEC/OSASCO SEM MISÉRIA Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. São Paulo, 2012. Pag. 78.*

Tabela 2. Medidas Propostas x Problemas

	CONCEPÇÃO	PÚBLICO-ALVO	DIVULGAÇÃO	OPERAÇÃO	GOVERNO FEDERAL
PROBLEMAS	Falta de clareza sobre os objetivos do Programa e as atribuições dos atores envolvidos	Falta de compreensão sobre a importância da qualificação profissional (potencial transformador)	Canais de divulgação escolhidos não foram os mais aderentes ao público-alvo	Insuficiência de orientação para o mundo do trabalho para os interessados no Programa	Inexistência de divulgação nacional do Programa
	Falta de clareza sobre as especificidades do público-alvo	Restrições familiares e de saúde	Baixa articulação com outras Secretarias no esforço de divulgação	Falta de acompanhamento do evadido	Limitação da oferta de cursos em determinando período
	Programa não consta na previsão orçamentária do município	Busca por fontes de renda	Divulgação é uma atividade pontual, não um processo de convencimento	Falhas no alinhamento da equipe técnica da SDTI	Inexistência de formação para os gestores locais
			Informações insuficientes e/ou confusas nos instrumentos de divulgação inicial	Sobrecarga da equipe municipal responsável pela condução do Programa	Inadequação das instituições ofertantes às regras estipuladas na Política
MEDIDAS	Organizar a governança do Programa entre os atores operantes	Formar os professores para lidar com o público-alvo e desenvolver atividades que motivem os alunos	Implantar meios de comunicação não utilizados até então	Organizar evento de pré-matrícula/matrícula	Sistematizar plano de divulgação nacional do Programa
	Promover maior integração da sociedade civil no Comitê Intersetorial OSM	Fortalecer acesso aos demais programas da SDTI de inserção no mercado	Formalizar nos comitês setoriais a participação das secretarias e organizações locais no processo de divulgação do Programa	Organizar agenda de palestras com profissionais do ramo durante os cursos	Rever a regra de limitação de cursos por aluno
	Sistematizar o conhecimento gerado pela SDTI em programas anteriores em manuais de procedimentos	Articular a viabilização de espaços para cuidado com as crianças das mulheres com filhos	Organizar um processo de divulgação contínua junto aos interessados do Programa nas fases iniciais	Organizar processo sistemático de gestão dos alunos	Organizar encontros periódicos de formação continuada da equipe técnica e de gestão do PRONATEC/Brasil Sem Miséria
	Criar um fórum de discussão entre os municípios cujo atendimento é feito pela sede de Osasco das instituições ofertantes	Aprofundar a assistência à saúde dos cursantes, como previsto na Política, em parceria com a Secretaria de Saúde	Aproveitar os testemunhos dos beneficiários na divulgação	Organizar processo de acompanhamento estruturado do perfil do público buscado x formandos	Criar um sistema de atendimento aos gestores locais
	Unificar os cadastros de programas sociais do Governo Federal das diversas áreas	Oferecer bolsa-auxílio que possibilite que essas mulheres paguem alguém da comunidade para cuidar de seus filhos	Aproveitar os estudos sobre a publicidade do Programa	Implantar modelo de monitoramento intensivo do Programa	Acionar a instituição ofertante com problemas de inadequação às regras
	Incluir o PRONATEC/OSM na Lei Orçamentária Municipal para 2013, LDO 2014 e PPA 2014-17	Oferecer bolsa-auxílio aos cursistas	Implantar estratégias de divulgação segmentada	Organizar a governança do Programa entre os atores operantes	
	Aproximar as instâncias diretivas e executivas do Programa da Coordenadoria Municipal de Orçamento Participativo e outras instâncias	Realizar cursos noturnos		Segmentar o público-alvo participante e avaliar qual é a vocação do Programa	
				Incluir o PRONATEC/OSM na Lei Orçamentária Municipal para 2013, LDO 2014 e PPA 2014-17	

Fonte: Elaboração dos Autores

A partir dos problemas e medidas propostas por esse estudo, podemos inferir alguns espaços de atuação do governo estadual, que estão presentes na legislação do PRONATEC, descritos na tabela 1.

Tabela 3. Responsabilidades do Governo Estadual x Medidas Propostas

Responsabilidades do Governo Estadual	Medidas Propostas pelo Estudo
Organizar em conjunto com o MDS mesas estaduais de negociação de vagas do PRONATEC/BSM, convidando municípios, unidades ofertantes e representantes do setor privado	Organizar a governança do Programa entre os atores operantes Promover maior integração da sociedade civil Organizar a governança do Programa entre os atores operantes.
Realizar o diálogo com os departamentos regionais das unidades ofertantes, visando discutir eventuais questões levantadas pelos municípios;	Acionar a intuição ofertante com problemas de adequação às regras
Promover, em conjunto com o município, a integração dos alunos às políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo.	Fortalecer o acesso dos beneficiários aos programas de inserção no mercado da SDTI (expansão para programas estaduais)

Fonte: elaboração da autora.

A partir dos problemas e medidas encontradas pelo estudo citado, nota-se que o PRONATEC/OSM tem carências em pontos que o governo do estado possui atribuições para atuar, especialmente no que tange a coordenação dos atores envolvidos e negociação com os diferentes setores.

Outras atribuições do ente estadual presentes na legislação, como “apoiar o alinhamento da oferta de cursos de qualificação com o perfil do público-alvo da iniciativa” representaria uma contribuição importante para o problema da “falta de clareza sobre as especificidades do público alvo”. Ademais, as outras atribuições: “identificar oportunidades de geração de emprego e renda no território e apoiar os municípios no alinhamento da oferta de cursos de qualificação com essas oportunidades e “promover a participação dos municípios interessados no PRONATEC e fazer a gestão junto ao Governo Federal para formalização das adesões”, apesar de não responderem à fraquezas no caso de Osasco, parecem importantes para a gestão do PRONATEC/BSM em outros municípios paulistas.

Além de espaço de atuação dentro de suas próprias atribuições, o governo de São Paulo certamente teria muito a contribuir por sua experiência em qualificação profissional da população socialmente mais vulnerável, considerando a existência do programa Via Rápida Emprego.

7. PROGRAMA VIA RÁPIDA EMPREGO

O Via Rápida Emprego é um programa do Governo do Estado de São Paulo, coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia (SDECT), que oferece cursos de qualificação profissional. O público-alvo do programa é: maiores de 16 anos, alfabetizados e que residam no Estado de São Paulo, tendo prioridade candidatos que estejam desempregados, jovens matriculados no Ensino Médio nas escolas públicas estaduais, idosos, pessoas com deficiência, beneficiários dos programas estaduais de transferência de renda Ação Jovem e Renda Cidadã, reeducandos em regime semiaberto e egressos do sistema penitenciário¹².

O programa oferece mais de 130 modalidades de cursos gratuitos, nas áreas da construção civil, comércio, serviços e indústria. As aulas são ministradas pelo Centro Paula Souza, SENAI e SENAC, de segunda a sexta, nos períodos matutino ou vespertino. Os cursos são disponibilizados de acordo com as necessidades de cada cidade ou região, identificadas com base nos diagnósticos de emprego elaborados pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (Seade)¹³; nas informações do Portal Emprega São Paulo¹⁴, da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo (SERP); e do CAGED, do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

¹² <<http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/ensino/viarapidaemprego/>>. Acesso em: 23/07/2012.

¹³ idem

¹⁴ Portal da Secretaria de Emprego e Relações de Trabalho que reúne informações sobre pessoas em busca de uma oportunidade de trabalho e empregadores que ofertam vagas no Estado de São Paulo. Informação disponível em:<<http://www.empregasaopaulo.sp.gov.br/imoweb/index.jsp>>. Acesso em: 25/07/2012.

O percentual de evasão do Via Rápida é de cerca de 25%, em que 50% dos evadidos alegam ter abandonado o curso porque encontraram emprego, 25% por problemas de saúde e 25% por outras causas diversas.¹⁵

O Via Rápida oferece auxílio-transporte de R\$ 120, mais uma bolsa-auxílio de R\$ 210, que é paga a todos os alunos, exceto àqueles que estejam empregados ou recebam algum tipo de benefício da previdência social ou seguro-desemprego. A experiência do programa no pagamento dessa bolsa é considerada positiva. Há o entendimento de que a bolsa dá as condições necessárias para que o beneficiário possa frequentar as aulas sem preocupação com suas necessidades financeiras imediatas.

O Via Rápida investe na formação de professores, entendendo que o professor é o maior agente de motivação dos alunos. Os professores recebem formação específica para lidar com o público-alvo do programa, realizada pela Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAP).

Sobre a divulgação e mobilização, o Programa tem grande veiculação televisiva, assim como pelo rádio e internet (inclusive redes sociais como o *Facebook*). Ademais, o Via Rápida recebe ajuda do poder local nos municípios em que atua, que fazem publicidade em escolas e outras instituições públicas.

8. ESPAÇOS PARA COOPERAÇÃO ENTRE ESTADOS E MUNICÍPIOS

Como pode ser observado no detalhamento do PRONATEC e do Programa Via Rápida, existem muitas similaridades entre eles. Ambos visam oferecer qualificação profissional para o público socialmente mais vulnerável, as instituições ofertantes são as mesmas, e os desafios são os mesmos. Pode-se dizer que são dois programas concorrentes em seus objetivos, no entanto, poderiam ser parceiros no que tange a compartilhamento de experiências nos processos de gestão, ou seja, cooperação técnica entre os entes municipal (Osasco) e estadual (São Paulo).

¹⁵ DESAFIOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA PRONATEC/OSASCO SEM MISÉRIA Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. São Paulo, 2012.

Para exemplificar, apontamos que, entre as medidas propostas na tabela 2 para enfrentar os problemas identificados no PRONATEC/OSM, encontram-se algumas em que a experiência do governo estadual com o Via Rápida teria muito a contribuir, quais sejam:

1- Formar os professores para lidar com o público-alvo e desenvolver atividades que motivem os alunos – o Via Rápida capacita seus professores visando justamente usá-los como agente de motivação dos estudantes;

2- Oferecer bolsa-auxílio aos cursistas - o Via Rápida possui uma experiência bem sucedida com essa prática;

3- Implantar novos meios de comunicação – a divulgação pode ser considerada um dos pontos fortes do programa Via Rápida, que possui amplo reconhecimento no estado de São Paulo.

Além dos pontos citados, medidas como “segmentar o público-alvo participante e avaliar qual a vocação do programa” e “implantar modelos de monitoramento intensivo do Programa” são ferramentas de gestão que podem certamente ser beneficiadas pelo compartilhamento de experiências entre os dois programas de qualificação profissional.

9. CONCLUSÃO

Segundo Pierson “As relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação” (PIERSON, 1995: 458). O Brasil ainda precisa descobrir o equilíbrio entre essas três variáveis e especialmente encontrar os caminhos para uma maior cooperação entre os entes federados.

O país está habituado a um federalismo compartimentalizado e apesar dos avanços alcançados, muito ainda precisa ser feito no sentido de lograr uma atuação integrada e efetiva dos entes federativos, especialmente no que tange ao ente estadual. Procuramos mostrar aqui, por meio do estudo de caso do PRONATEC/OSM, que o papel do estado ainda não está claro, o que gera atribuições muito fluidas mesmo na legislação dos programas, provocando total omissão por parte desse ente. Omissão que se torna muito nociva se considerarmos que, no

caso analisado, os espaços de atuação do governo estadual são inúmeros e importantes para ajudar a sanar fraquezas do Programa.

Como dito anteriormente, entendemos que os grandes desafios das políticas de combate a pobreza nacionais são: falta de condições de muitos municípios para gerir a execução da política, e falta de coordenação entre os entes na execução das políticas. No caso do PRONATEC/OSM concluímos que a atuação do governo estadual poderia colaborar para o enfrentamento desses dois desafios com cooperação técnica e apoio à coordenação dos atores envolvidos.

10. BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, Fernando Luiz. Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira. Hucitec/USP. São Paulo, 1998.

_____. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Revista de Sociologia e Política. Curitiba, v.24, p.41-67, 2005.

_____. e LOUREIRO Maria Rita. *O Estado em uma era de reformas: os anos FHC*. Brasília, OCDE/OEA/Ministério do Planejamento, 2002.

_____. e GAETANI, Francisco. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: agenda, aprendizado e coalização*. Brasília. Consad, 2006

BICHIR, Renata Mirandola. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família* (Tese de Doutorado). Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

ELAZAR, Daniel (1987). *Exploring Federalism*. The University of Alabama Press. Alabama.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo Cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* (Tese de Doutorado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas (FGV). São Paulo, 2010.

LÍCIO, Elaine Cristina. *Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010)* (Tese de Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Política Social da Universidade de Brasília (UNB). Brasília, 2012.

PIERSON, Paul (1995). “Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy”. *Governance*, vol. 8, n.4. Cambridge.

SILVEIRA, Antônio M. *Moeda e Redistribuição de Renda*. *Revista Brasileira de Economia*, abr/jun 1975.