

SUMÁRIO EXECUTIVO

ESTUDO QUALITATIVO COM EGRESSOS E DESISTENTES, REPRESENTANTES DAS UNIDADES OFERTANTES E INTERLOCUTORES MUNICIPAIS DO PRONATEC-BRASIL SEM MISÉRIA (BSM)

Contratação Pessoa Física
Brasília, Julho de 2014.

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

Sumário executivo

Apresentação

Este sumário executivo apresenta os principais resultados do “Estudo qualitativo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil Sem Miséria”, realizado entre julho de 2013 e janeiro de 2014 por três consultores contratados no âmbito do projeto UNESCO 914BRZ3002, que visa apoiar o Programa Bolsa Família e o Plano para a Superação da Extrema Pobreza no Brasil, cujos recursos provêm do Acordo de Empréstimo BIRD N.º 7841-BR.

Em junho de 2011, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) lançou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que possui três eixos principais de atuação: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva (urbano e rural). No eixo inclusão produtiva, destaca-se o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), criado pela Lei nº 12.513/2011. A modalidade “Pronatec Brasil Sem Miséria” (Pronatec/BSM) prevê a oferta gratuita de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional, por meio da Bolsa-Formação Trabalhador, para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico). O Pronatec/BSM envolve também a articulação com outras políticas públicas de inserção profissional, como o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do trabalho (ACESSUAS/TRABALHO), ações de intermediação pública de mão-de-obra, de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo.

Apesar de recente, o Programa Pronatec/BSM obteve, desde a sua criação, um alcance considerável em termos de escala e de capilaridade territorial. Até março de 2014 foram realizadas um total de 1.028.270 matrículas. Apenas no ano de 2013, quando a pesquisa foi a campo, foram realizadas 575.847 matrículas em 2.395 municípios. A região Nordeste respondeu por 37% das matrículas, seguida pelas regiões Sudeste (23%), Sul (19%), Centro-Oeste (11%) e Norte (10%). Grande parte das matrículas ocorreu em municípios de grande porte (36%) ou metrópoles (10%); os municípios de pequeno porte responderam por 36% das mesmas, e os de médio porte, por 17%. Entre os cursos ofertados, destacam-se os de auxiliar administrativo (11,7% das matrículas) e operador de computador (7,7%). Cursos mais especializados, tais como eletricista instalador predial de baixa tensão (3,7%), cuidador de idoso (1,7%), costureiro industrial (1,8%), eletricista industrial (1,3%) e soldador de eletrodo revestido (1%) também fazem parte do arco de ofertas. O “sistema S” é o principal ofertante, com destaque para o SENAI (39%), o SENAC (33%) o SENAR (17%) e o SENAT (6%).

Assim, diante do ganho de escala e da diversidade de públicos e arranjos institucionais envolvidos com a implementação do Pronatec/BSM, foi desenvolvido um estudo qualitativo junto a concluintes, desistentes, representantes das Unidades Ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec/BSM nas cinco regiões do país, com o intuito de avaliar e contribuir com o aprimoramento do programa. Os objetivos, a metodologia, os principais resultados da pesquisa bem como recomendações advindas do estudo são expostos a seguir.

Objetivos

- Subsidiar as ações do Pronatec/BSM com informações acerca de sua implementação na ponta;
- Aprimorar a implementação do Pronatec/BSM tanto no que se refere à adequação entre os cursos ofertados e o perfil dos alunos, quanto em relação à adequação entre os cursos e as demandas existentes nos mercados de trabalho locais, e;
- Avaliar as diferentes dimensões associadas aos alunos que já passaram pelos cursos ofertados, tendo concluído ou não estes cursos.

Metodologia

O estudo foi realizado em 12 municípios selecionados dentre os 879 municípios em que houve registro de matrícula em 2012, considerando três regiões (“Sul-Sudeste”, “Norte-Centro-Oeste” e Nordeste) e o porte populacional do município. Buscou-se selecionar os municípios com maior número de matrículas realizadas em 2012, garantidos os critérios regionais e de porte¹. Seis dos 12 municípios recebiam recursos do programa ACESSUAS/TRABALHO à época do estudo.

Para a realização da coleta de dados foram utilizadas duas técnicas: entrevista individual e grupo focal. Desse modo, em cada município foram realizadas duas entrevistas individuais - uma com o interlocutor municipal do Pronatec/BSM em 2013 e outra com um representante da Unidade Ofertante com maior número de matrículas em 2012; como também dois grupos focais - um com alunos concluintes do programa e outro com os alunos desistentes, no caso dos municípios de maior porte (grande e metrópole).

¹ Em alguns casos o município originalmente selecionado teve que ser substituído por questões de logística; ainda assim, manteve-se o critério de selecionar municípios com grande quantidade de matrículas.

Quadro 1: Entrevistados e grupos focais por município

Grande Região	Município	Grupo Focal: concluintes	Grupo Focal: desistentes	Entrevista: unidade ofertante	Entrevista: interlocutor municipal	Total
Nordeste	São Luís (MA)	1	1	1	1	4
	Camaçari (BA)	1	1	1	1	4
	Tauá (CE)	1	0	1	1	3
	Barreiros (PE)	1	0	1	1	3
	Campinas (SP)	1	1	1	1	4
Sudeste/ Sul	Duque de Caxias (RJ)	1	1	1	1	4
	Guaíba (RS)	1	0	1	1	3
	Santos Dumont (MG)	1	0	1	1	3
Centro Oeste/ Norte	Manaus (AM)	1	1	1	1	4
	Santarém (PA)	1	1	1	1	4
	Senador Canedo (GO)	1	0	1	1	3
	Ipameri (GO)	1	0	1	1	3
TOTAL		12	6	12	12	42

Tanto as entrevistas quanto os grupos focais foram realizados a partir de um roteiro semiestruturado, elaborado pelos consultores em parceria com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), responsável pela gestão da pesquisa, e pela Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (SESEP), área técnica demandante, ambas do MDS.

Cada visita ao município durou em média cinco dias. Atividades adicionais foram realizadas durante as visitas a fim de proporcionar uma visão sistêmica sobre como o Programa de fato é realizado no município, a saber: a) Conversas com autoridades e gestores municipais indiretamente ligados ao Programa, diretores de unidades ofertantes e empresas associadas ao Pronatec; b) Visitas aos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e às instalações onde os cursos são ofertados; c) Entrevistas informais com professores e instrutores de cursos do Pronatec; d) Visita à Unidade Ofertante, especialmente às salas de aulas onde os cursos são ofertados.

Ademais, foram analisados dados secundários disponíveis em pesquisas oficiais feitas pela SAGI e pela SESEP, tais como informações sobre o funcionamento do mercado de trabalho local, sobre a procura dos cursos em âmbito estadual e municipal, sobre as pactuações de cursos e matrículas realizadas, oriundos do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

Resultados

O programa foi extremamente bem avaliado tanto por alunos quanto por gestores públicos e representantes das unidades ofertantes. Nos municípios visitados o Pronatec/BSM foi capaz de promover convencimento e adesão a sua proposta e seus objetivos, mobilizando esforços locais para sua consolidação que vão muito além dos retornos financeiros oferecidos aos municípios e parceiros privados pelo governo federal.

Os dados de campo revelaram uma multiplicidade de formas de organização do Programa nos municípios, bem como diferentes vocações econômicas locais que se relacionam a elas e que são importantes para se pensar as possibilidades de êxito do Programa. É neste complexo de relações que se inserem os três temas que organizam esta seção: 1) perfil dos alunos, 2) gestão municipal; e 3) unidades ofertantes. Serão trazidas as informações gerais para todos os municípios, ressaltando-se os pontos que foram recorrentes nos discursos apreendidos e se destacando situações específicas quando essas forem relevantes à análise. Pertinente assinalar que pela sua natureza qualitativa, o presente estudo não tem pretensões de generalização, tal como ocorre em pesquisas quantitativas de maior escopo; sua vantagem analítica consiste em dar sentido aos discursos e práticas dos envolvidos com o programa, investigando as potencialidades e desafios de sua implementação.

Perfil dos alunos

Com base nas pesquisas realizadas, por meio das entrevistas e grupos focais, foi possível identificar três perfis sociais claramente determinados e que apresentam um padrão similar em todos os municípios visitados. Os perfis foram pensados com base em critérios de contexto socioeconômico, posição familiar, idade, perspectivas e motivações dos participantes.

O primeiro perfil identificado é o de alunos jovens, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e que ocupam, em sua maioria, as franjas superiores do Cadastro Único (renda familiar per capita de meio salário mínimo). Proveem de famílias mais estáveis financeiramente e podem se dedicar aos estudos. Em geral, eles concluíram ou estão concluindo o nível médio e buscam os cursos principalmente para melhorarem os seus currículos e assim conseguirem posições melhores no mercado, menos desgastantes e com salários mais altos. Trata-se, portanto, de um público para o qual se faz mais clara a opção pela

formação profissional como alternativa à entrada imediata no mercado de trabalho e estratégia para evitar a precarização laboral no futuro.

Dado que são jovens com pouca ou nenhuma experiência profissional, o certificado dos cursos do Pronatec/BSM é valorizado como meio de compensar/substituir a falta de experiência. Não por outra razão, este público demanda com maior força que o Pronatec/BSM vincule às suas atividades programas de estágio e primeiro emprego com vistas a suprir essa ausência em seus currículos e atender à demanda dos contratantes.

O segundo perfil encontrado é o de mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar². Estas mulheres enfrentam mais dificuldades para concluir o curso em decorrência da manutenção de seus papéis tradicionais no tocante aos cuidados familiares; em outras palavras, elas evadem mais facilmente porque precisam cuidar das crianças e de membros da família que adoecem. Essa dificuldade se acentua ainda mais quando elas são migrantes, não possuindo redes de apoio e quando são chefes de famílias monoparentais. Além disso, sua inserção no mercado de trabalho é dificultada pelo fato de terem baixa escolaridade – frequentemente largam a escola – e pela pouca experiência no mercado de trabalho formal. São mulheres que ocupam as “franjas inferiores” do CadÚnico (renda familiar per capita abaixo de R\$ 140,00), para quem o benefício do PBF representa uma importante fonte de recursos.

Devido ao seu perfil de cuidadoras com baixa escolaridade e experiência profissional, suas estratégias de inserção produtiva envolvem ocupações com maior flexibilidade de horários e menor grau de formalização. Em consequência, buscam cursos de salgadeiro, manicure, corte e costura, entre outros que lhes possibilitem autonomia³. Entretanto, a autonomia laboral envolve frequentemente a capacidade de adquirir os seus instrumentos de trabalho, de sorte que o acesso ao microcrédito – algo que elas ou desconhecem ou têm dificuldade em obter – se constitui como gargalo importante à inclusão produtiva deste público. Neste tocante, observou-se que o SENAC de algumas cidades nordestinas forneciam “kits” (e.g tesouras e outros equipamentos para corte e costura, roupa e outros materiais para garçom etc.) que contribuía para a mitigação deste gargalo enfrentado particularmente por este perfil.

2 Mulheres com filhos muito novos não foram frequentes nos grupos focais. Embora se constituam como público a ser alcançado pelo programa, é provável que sua condição social e familiar, agravada pela ainda deficiente oferta de creches, dificulte o acesso ao Pronatec/BSM e tenha gerado sua exclusão, fazendo com que não fosse possível traçar um perfil deste público.

3 É importante não generalizar neste caso, já que a demanda parece ser muito dependente do contexto: em regiões onde houve crescimento da construção civil e do polo industrial, muitas mulheres demandam cursos nessas áreas.

O terceiro perfil que pôde ser pensado a partir das diferentes trajetórias trazidas pelos participantes dos grupos focais foi o de homens mais velhos, “chefes de família”. Seu perfil típico é de um homem de meia idade que abandonou os estudos cedo por necessidade de trabalhar. Normalmente eles trabalham no mercado informal, em empregos precários e pouco duradouros, executando trabalhos pesados. Poucos dependem exclusivamente do PBF para sobreviver, mas muitos recebem o benefício, especialmente em função do número de filhos – assim, poder-se-ia dizer que neste tocante eles ocupam lugar intermediário entre o primeiro e o segundo perfil.

Se no caso dos jovens o curso é um substituto à experiência e um investimento na busca de melhores empregos, no caso dos homens mais velhos a estratégia é claramente credencialista: fazem os cursos para conseguirem certificação em áreas em que já atuam. Para além da qualificação em si – que é também valorizada – o certificado abre a possibilidade de empregos formais em grandes empresas. Em diversos casos, o certificado atua como substituto da escolaridade que lhes falta; ainda assim, a falta de estudos se mantém como limite à empregabilidade com qualidade. Talvez por isso, após a conclusão do curso do Pronatec/BSM, muitos se sentem motivados a voltar a estudar e acabam procurando o Educação de Jovens e Adultos (EJA). Outra estratégia de empregabilidade viabilizada pelo Pronatec/BSM são os trabalhos autônomos com maior remuneração. Dentro deste quadro, muitos procuram cursos de eletricista, encanador, operário da construção civil e operador de máquinas. Suas demandas ao programa se centram no fortalecimento dos mecanismos de intermediação de mão-de-obra – que, embora não sejam parte prevista do desenho da política, são percebidos como tal pelos alunos que buscam o Pronatec/BSM – e maior flexibilidade por parte das unidades ofertantes.

Outra preocupação do estudo foi a de captar a diferença do perfil do aluno que conclui o curso e o perfil do aluno que desiste. A esse respeito, é essencial notar que as características dos alunos desistentes por si só já dificultam a sua participação nos grupos focais, de modo que se deve reconhecer o viés de seleção intrínseco ao método. É provável que não tenham comparecido aos grupos focais justamente os alunos que têm mais dificuldades de se articular para frequentarem os cursos. Além disso, é provável que concluintes e desistentes melhor posicionados no mercado de trabalho e/ou com maiores demandas por afazeres domésticos tenham participado com menor intensidade.

Constatou-se que os alunos desistentes geralmente são pessoas mais velhas e com um nível de escolaridade inferior aos concluintes, tendo estado por mais de 10 anos sem frequentar uma sala de aula, o que pode prejudicar ainda mais o vínculo com a escola e o rendimento em seus estudos. A renda dos desistentes é inferior e sua inserção no mercado de trabalho é marcadamente precária. Neste quadro, a necessidade da renda do trabalho se coloca como empecilho à conclusão dos cursos: muitos abandonam o programa à primeira oportunidade de emprego. Neste sentido, o perfil dos desistentes é o retrato refletido dos jovens: enquanto

os últimos possuem renda e estrutura familiar capaz de lhe assegurar, ainda que de forma limitada, uma postergação na entrada do mercado de trabalho para aumentar sua qualificação, aos primeiros a situação de privação material e a necessidade de renda impede que o programa atinja seus objetivos. Esta “armadilha da pobreza” afasta o público do curso e os recoloca no mercado de trabalho, amiúde, em condições precárias.

O local de moradia dos desistentes e, por vezes, a precariedade da mobilidade urbana também prejudicam a sua frequência nos cursos, visto que eles moram em locais mais distantes e de mais difícil acesso, de modo que eles têm mais dificuldade para estarem presentes no horário determinado do curso. Há de se notar que a postura da unidade ofertante frente a essas dificuldades que podem, nesse caso, levar a atrasos recorrentes e algumas faltas, também acaba por determinar a continuidade desses alunos no curso. Foi verificado que ofertantes maiores são mais resistentes à mudança de turno dos alunos quando estes conseguem emprego e quando eles estão enfrentando outras dificuldades, a exemplo do cuidado com os filhos pequenos e/ou problemas de saúde na família. Essas dificuldades também deixam entrever o problema da falta de oferta de creches municipais para atender o público dos cursos. Unidades ofertantes mais sensíveis e abertas aos problemas dos alunos têm menor evasão; unidades mais rígidas e menos acolhedoras (e.g. SENAI) afastam principalmente as mulheres mais velhas. Por vezes, foi verificado também que, como não há acompanhamento dos gestores municipais, os alunos evadem por problemas que poderiam ser resolvidos.

O público de perfil mais jovem evade por falta de interesse nos cursos, decorrente de falta de informação dada na pré-matrícula. Os atendentes das unidades de assistência não têm informações suficientes sobre os cursos e sobre sua aplicação no mercado, e as informações fornecidas pelo SISTEC são insuficientes. O perfil feminino evade principalmente em virtude de doenças na família e pela dificuldade de deixar os filhos em casa. Por sua vez, o perfil constituído por homens mais velhos evade por ter conseguido trabalho, em geral, bicos. Como usualmente eles são os chefes da família e precisam desses empregos, ainda que precários, para sustentar suas famílias, eles acabam não conseguindo dar continuidade ao curso do Pronatec/BSM.

Gestão Municipal

As especificidades dos municípios, da formação dos gestores, das relações políticas locais e da consolidação do SUAS em cada território revelam diferenças significativas nos cenários, nos alcances e sucessos do programa. Não obstante, certas recorrências e elementos particularmente significativos permitem a análise de nós críticos mais gerais à gestão do Pronatec/BSM.

O papel da gestão municipal é fundamental para a implementação do Pronatec/BSM. Cabe ao município, representado pela figura do interlocutor municipal, a

mobilização do público, a negociação dos cursos com as unidades ofertantes e o acompanhamento do programa. A análise que segue considera aspectos como mobilização, matrícula, pactuação, acompanhamento dos alunos e dos cursos, além dos tipos de articulações estabelecidas com outras secretarias e organizações civis e privadas, visando à operacionalização do programa no município e à inclusão produtiva do público concluinte.

Quanto às estratégias de divulgação e mobilização para o Pronatec/BSM, os elementos utilizados pelos gestores municipais variam significativamente em razão, sobretudo, do porte. Municípios com uma rede socioassistencial estabelecida e que contam com a mídia televisiva para divulgação da informação e mobilização do público-alvo parecem elevar o nível de alcance do programa. Por outro lado, municípios de porte pequeno enfrentam dificuldades como a falta de recursos humanos, burocráticos e financeiros. Em um dos municípios estudados foi verificada a existência de apenas um funcionário responsável por praticamente todas as etapas procedimentais do Programa. Em alguns dos municípios de pequeno e médio porte foram reveladas práticas de divulgação, mobilização e conscientização dependentes, em grande medida, de vontades pessoais dos agentes envolvidos. Em municípios onde não há um suporte técnico suficiente os interlocutores lançam mão de estratégias limitadas como a distribuição de cartões nos ônibus.

Em quase todas as cidades visitadas os gestores entendem que seu engajamento com o programa se encerra tão logo são realizadas as matrículas dos alunos nos cursos. Há um grande esforço dos gestores em mobilizar os alunos interessados, em realizar as pré-matrículas e em fechar as turmas – atividades nas quais pode-se afirmar com segurança que são bem sucedidos, considerando o observado em campo e os ganhos de escala observados pelo programa no seu curto espaço de implementação. Por outro lado, foi verificado que esse esforço decai gradativamente na medida em que as aulas se iniciam.

Cabe destaque a experiência de um município na realização simultânea da pré-matrícula e da matrícula. Isto causa maior distanciamento entre a data de inscrição e a data de início do curso e, com isso, maior possibilidade de desistências. Por outro lado, resolve a dificuldade relatada pelos outros municípios, a dizer, a perda de vagas por parcela do público mais vulnerabilizado pela dificuldade em realizar a matrícula⁴ – o que favorece o preenchimento das vagas por outro tipo de perfil dentro do âmbito do Pronatec.

4 Foram relatados casos em que os alunos têm que enfrentar longas filas para garantir a pré-matrícula e a matrícula. Nesse sentido, a proposta de realizar ambos os processos no mesmo local e data evitaria esse tipo de desgaste e diminuiria a burocratização do processo, além de diminuir a possibilidade de perda de vaga para alunos que não têm o perfil do público-alvo e que poderiam tomar essas vagas por meio do processo feito online. Por outro lado, não haveria tempo para a formação de um cadastro de reserva de alunos interessados nos cursos, o que, em caso de desistência, ocasionaria em vagas ociosas.

Observou-se que os responsáveis municipais pela pré-matrícula dos alunos não são suficientemente apropriados sobre o conteúdo dos cursos nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho. Este desconhecimento afeta a capacidade do público interessado em fazer escolhas informadas sobre qual curso fazer, sendo esta uma das causas de evasão (particularmente entre os mais jovens). Além disso, este desconhecimento também aponta para o problema mais geral da pouca capacidade dos governos municipais em demandar adequadamente quais cursos devem ser ofertados pelas unidades de ensino que participam do programa. Com efeito, o poder dos governos municipais em negociar cursos a partir da demanda de mão de obra e das aspirações formativas dos alunos é reduzida. Quanto à dimensão da demanda por força de trabalho, não há, por parte da gestão municipal, leitura estratégica, baseada em dados, sobre a dinâmica do mercado local para direcionar a oferta de cursos. Em suma, foi constatado que este mapeamento da demanda por mão-de-obra parece não estar ao alcance das secretarias municipais de assistência social. Há ainda um longo caminho a ser percorrido, em especial nos municípios de médio e grande porte, onde a comunicação entre as esferas governamentais e privadas são mais complexas e distantes.

Nesse tocante, uma boa prática – observada em município cuja estrutura organizacional do programa encontra-se mais consolidada – é a realização, em estreita articulação com a Secretaria de Trabalho e Renda e as unidades ofertantes, de reuniões periódicas para o mapeamento da demanda e a articulação de oportunidades de inclusão produtiva. Outro caso particular é de um município cuja dinâmica do programa gira ao redor de uma grande empresa com a qual se firmou uma parceria para formação e absorção da mão-de-obra.

Esta deficiência na gestão municipal é parcialmente sanada pelas unidades ofertantes, que em geral possuem um conhecimento acumulado sobre o mercado local. Esta situação, entretanto, gera outros dois problemas. O primeiro é que, sendo as unidades ofertantes a parte contratada, o seu empoderamento no processo decisório estratégico de cursos ofertados gera um potencial conflito entre o interesse público e o interesse da unidade em propor cursos sobre os quais já possui know-how e costume em ofertar (“oferta de prateleira”). O segundo problema é que o conhecimento do mercado (e, conseqüentemente, a expertise na oferta) dessas unidades não tem um olhar necessariamente voltado ao público do Pronatec/BSM.

De fato, os ofertantes em geral (em especial os mais consolidados, como o SENAI e, em alguns casos, o SENAC) já apresentam um conjunto de cursos e os horários em que serão oferecidos, com pouco espaço para negociação. Este fenômeno é particularmente forte em situações de virtual monopólio da capacidade de oferta por apenas uma unidade no município, o que, obviamente, reduz o poder de indução por parte da gestão municipal.⁵ Como consequência desta leitura

5 É digno de nota que relações pessoais e políticas permeavam as relações entre unidades ofertantes e poder público em alguns casos observados; em um município particular, os cursos ofertados pela única unidade local não guardavam relação nem com a demanda do mercado de trabalho nem com o interesse da população local.

inespecífica do mercado de trabalho associada ao interesse em conservar o status quo do tipo de oferta já existente, os cursos ofertados nem sempre atendem à demanda atual dos municípios, acarretando em dificuldades para o fechamento de turmas e até o seu cancelamento por falta de interesse/disponibilidade do público. Além disso, percebe-se que alguns ofertantes assumem o compromisso de fechar turmas “a qualquer custo”, e, nesse contexto, nem sempre as vagas são ocupadas pelo público preferencial do Brasil Sem Miséria.

Nos casos em que se estabeleceram fóruns de diálogo entre o município, as unidades ofertantes, sindicatos e associações patronais e/ou de trabalhadores, observaram-se choques de interesses e tensionamentos entre os participantes envolvidos na pactuação. Estas dificuldades de barganha são, em certa medida, inerentes a um modelo de pactuação de cursos mais transparente e com maior capacidade de escuta e diálogo com os atores sociais envolvidos⁶. Sua vantagem é a mitigação dos riscos de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes via inclusão de outros atores com interesses diferentes e, em certo sentido, mais próximos do objetivo central do programa que é a inclusão produtiva com qualidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

Há pouco ou nenhum acompanhamento dos alunos pelo município após o início dos cursos. O interlocutor municipal quase nunca acompanha a qualidade do curso e do material didático, tampouco as condições para as aulas práticas. Não se acompanham as dificuldades enfrentadas pelos alunos para frequentar as aulas, problemas com horários e familiares (e.g. inserção de crianças em creches e em outros serviços para possibilitar que mulheres frequentem as aulas). Em apenas dois municípios foi verificado um grande empenho por parte dos gestores para que os alunos sejam bem atendidos e permaneçam nos cursos, assim como apoio constante em caso de dificuldades. Mais escassa ainda é a atuação da gestão municipal em iniciativas de articulação com empresas e com as secretarias de trabalho e emprego para o encaminhamento dos alunos concluintes para o mercado de trabalho. Essa situação é ainda agravada pelo fato de que em parte das cidades visitadas não há secretarias de trabalho em funcionamento, ou a relação entre a pasta da assistência social e a do trabalho é dificultada por problemas políticos. O Sistema Nacional de Emprego (SINE) funciona mal, ou não funciona, em quase todas as cidades visitadas, tendo sido registradas reclamações por parte dos alunos de mau atendimento, ineficácia e direcionamento de vagas pelos

6 Cabe destacar que o Pronatec/BSM não dispõe de mecanismos de controle social pelos seus usuários. As decisões e ações a respeito do programa não passam pelas comissões tripartites e nem pelos conselhos municipais (que, por sua vez, também não têm representação de usuários). Assim, o controle sobre o Pronatec/BSM, a resolução de problemas e o atendimento às demandas dos alunos ficam ainda mais distantes das instituições políticas e dos canais formalmente instituídos para o controle social, sendo mediados por interações pessoais com os gestores.

funcionários (“peixada”).

No que se refere ao ACESSUAS/TRABALHO, sua implantação é ainda recente e, em alguns municípios, foi relatada inclusive certa dificuldade para utilizar os recursos disponibilizados. De qualquer forma, observou-se que a atuação da equipe deste programa impacta no processo de pré-matrícula, desafogando as redes socioassistenciais que se encontram já bastante sobrecarregadas. Embora o programa tenda a gerar maior consciência para a questão da empregabilidade e do acompanhamento da qualidade dos cursos, observou-se pouca capacidade de ação efetiva neste campo. A exceção fica por conta de um caso em que o programa já estava mais estruturado e exercia papel fundamental de articulação governamental e intersetorial para a inclusão produtiva.

Com efeito, a ausência de equipes exclusivamente dedicadas ao programa e de recursos para deslocamento e para insumos básicos como telefones, computadores, impressoras é um dos entraves principais para a gestão do Pronatec/BSM e serve como hipótese explicativa para o fato de os gestores não conseguirem fazer muito mais do que a mobilização e a pré-matrícula dos alunos. A isto se soma a falta de qualificação das equipes, o desconhecimento sobre os procedimentos do programa, as falhas no sistema de informação (SISTEC)⁷, a ausência dos governos estaduais na capacitação e apoio técnico, certo ressentimento do pouco contato com o MDS e uma percepção de ausência do governo federal no controle sobre as unidades ofertantes. É neste quadro que se observou com frequência uma atuação “tímida” dos interlocutores municipais diante dos ofertantes, muitas vezes se colocando como “reféns” de suas ações e normas por não terem subsídios e empoderamento suficiente para se portarem como agentes de mudança. Nesse contexto, mostram-se insuficientes as ações locais de controle da qualidade dos cursos e serviços oferecidos pelas unidades ofertantes.

Unidades Ofertantes

7 Foram inúmeras as reclamações em relação ao sistema no que tange à conexão; lentidão; mudanças nas suas funcionalidades sem a capacitação adequada; restrição de acesso a determinados dados dos alunos (tanto do perfil quanto informações sobre recepção de assistência estudantil, sobre frequência no curso, conclusão ou evasão); reiterados momentos em que o sistema fica “fora do ar”, o que compromete os processos de pré-matrícula, encurtando os prazos e desmotivando os interessados que comparecem para realização da pré-matrícula; impossibilidade de recuperar dados antigos no sistema, como, por exemplo, para realização de nova matrícula de aluno antigo; ausência de um suporte técnico eficaz.

Na visão das unidades ofertantes o Pronatec/BSM é um programa em consolidação cuja continuidade é incerta. Com base nesta leitura, suas relações com o programa tendem a uma postura relativamente conservadora e inflexível frente às demandas de adaptação de suas regras e métodos - os quais já se encontram legitimados no campo da educação profissional - para melhor atender às especificidades do público. Esta visão não advém tão somente de incertezas no plano político federal. Fatores políticos locais como a descontinuidade da gestão municipal e disputas partidárias foram citados como entraves ao funcionamento do programa especialmente onde ele não está bem vinculado a uma rede socioassistencial e onde o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) não está bem consolidado - o que gera mais incerteza quanto à sua continuidade e, logo, menos investimentos por parte das ofertantes.

Outrossim, as unidades ofertantes têm, em maior ou menor medida, se adaptado ao Pronatec/BSM. As unidades ofertantes com menor expressão tendem a ser mais flexíveis na relação com os interlocutores municipais. Elas mantêm contatos mais constantes com os gestores, atendendo com maior frequência às suas demandas de aberturas de cursos, turmas e flexibilidade de horários. Muitas vezes estas instituições não têm estrutura física montada há tanto tempo nos municípios e nem regras tão sedimentadas em seus procedimentos e trato com os alunos. Ainda, estas unidades dependem mais para sua sobrevivência financeira e institucional dos alunos oriundos do Pronatec/BSM, já que a maioria delas teve um crescimento expressivo em termos de atendimento e também de estrutura física após a adesão ao programa, tendo ampliado o número de salas, laboratórios e o corpo docente especificamente para atendê-lo. Isto, obviamente, facilita a negociação por parte do poder municipal.

As mais consolidadas e tradicionais, como o SENAI e o SENAC, assumem uma postura de independência financeira para com o programa, que se reverte em menos disposição à adaptação. O SENAI e, em menor grau, o SENAC, tendem a ser mais resistentes às demandas dos gestores, às mudanças solicitadas em termos de estrutura, horários e especialmente às regras e padrões de condutas impostos aos alunos do Pronatec/BSM⁸. Colocando-se como atores indispensáveis e insubstituíveis para a implementação do programa, as unidades ofertantes criam barreiras institucionais de entrada, por meio da exigência de documentação rígida e extensa - que não corresponde aos parâmetros nacionais do programa - e de fluxo, por meio da inflexibilidade de horários e procedimentos. Estas barreiras, que reproduzem uma lógica de exclusão das populações em situação de pobreza dos espaços educacionais, são causas centrais tanto da dificuldade de acesso ao programa quanto da evasão, constituindo-se como uma das principais razões de

8 O SENAC no Nordeste parece fugir a esta regra, apresentando maior receptividade e flexibilidade em ofertar cursos demandados fora de seu catálogo, melhor capacidade de adaptação ao público e proposição de atividades complementares relevantes à inserção produtiva dos mesmos.

disputa e de desacordos entre gestores e ofertantes nos municípios.

Estes mecanismos de exclusão se expressam nas práticas cotidianas das unidades. Eles envolvem decisões sobre vagas, áreas de oferta e ações que não são redirecionadas de acordo com a proposta federal do programa, o qual demanda uma inversão de prioridades para a inclusão de um público tradicionalmente excluído. A dificuldade da adaptação às necessidades locais e a perpetuação desses filtros institucionais ocorre em parte porque os gestores municipais têm poderes limitados sobre os ofertantes, como colocado anteriormente. A oferta de cursos de prateleira é a mais evidente e óbvia manifestação deste diagnóstico.

Observou-se, entre as unidades ofertantes, dificuldade em adaptar-se à realidade vivenciada com os alunos do Pronatec/BSM, devido à baixa escolaridade e à desinformação dos alunos sobre os cursos ofertados. Alguns cursos demandam conhecimentos que significativa parte dos alunos não possui porque não tiveram oportunidade de concluir o ensino básico. Isto é particularmente verdade no SENAI, pois os cursos ofertados são direcionados à indústria e todos eles requerem um nível instrucional mais elevado para que o aluno possa acompanhar as aulas e ser aprovado. Observou-se ainda a predileção de determinada unidade conforme o gênero do aluno: os homens procuram mais os cursos ofertados pelo SENAI e Instituto Federal (operador de computador, caldeireiro, eletricista de instalador predial, piscicultor, mestre de cerimônias, dentre outros) ao passo que as mulheres optam pelos cursos oferecidos pelo SENAC (camareira, vendedor, recepcionista, manicure e pedicure, dentre outros).

Diante dessa realidade, observaram-se iniciativas pontuais, no mais das vezes empreendidas voluntariamente pelos professores dos cursos, mas que, aparentemente, não solucionam a contento o déficit educacional e não impedem, tanto quanto se desejaria, as evasões por dificuldade de acompanhamento. Contrastando com o quadro geral de inação institucional não adequadamente compensada pelo voluntarismo de professores, registra-se o caso de uma unidade do SENAC que oferece oficinas pedagógicas aos professores com o objetivo de sensibilizá-los e treiná-los para melhor atender o público advindo do Cadastro Único. A estrutura física, o material estudantil, o material didático, a preparação dos professores e pagamento do auxílio estudantil são aspectos positivos a serem destacados na mencionada unidade.

Em relação aos serviços de apoio à inserção no mercado de trabalho, praticamente em todas as instituições participantes da pesquisa eles inexistem. Por outro lado, a maior parte das instituições tem se preocupado com a qualificação voltada ao mercado de trabalho, ou seja, muitas oferecem disciplinas adicionais em que são abordados conteúdos para preparação do aluno frente ao mercado e, assim, facilitar sua inserção. Por exemplo, aulas sobre como elaborar o currículo, como se relacionar em equipe, como prestar um serviço realmente de qualidade, ética dentro da profissão e como se portar, se vestir ou se apresentar em uma entrevista

de trabalho.

No que se refere à relação com os alunos, além das exigências de documentação que excluem particularmente os alunos migrantes, os menos escolarizados e os mais vulneráveis, há reclamações constantes e generalizadas por parte dos alunos quanto ao atraso no pagamento dos auxílios transporte. Em muitos locais eles reclamam também da ausência de turmas no horário noturno, da inflexibilidade das unidades com relação aos atrasos e a necessidade de mudança de horário decorrente da inclusão dos alunos no mercado de trabalho posterior ao início dos cursos. Com relação ao conteúdo, muitos alunos reclamam também da reduzida carga horária prática, da inexistência de oportunidades de estágio e da precariedade de laboratórios e de materiais didáticos voltados para o exercício prático dos conteúdos aprendidos.

Apesar da rigidez, é importante notar que a estratégia do Pronatec/BSM prevê, dentro de uma perspectiva da educação profissional como um direito de cidadania, garantir o acesso dos inscritos no CadÚnico para Programas Sociais à formação inicial e continuada de alta qualidade, em instituições acreditadas e reconhecidas, outrora reservadas a estratos socioeconômicos com condições de pagar por estes cursos. Neste tocante, instituições mais tradicionais – SENAI, SENAC e Institutos Federais, principalmente – gozam de elevado reconhecimento pelos alunos e pelas empresas por oferecem qualidade na formação e, sobretudo, prestígio pelos certificados que emitem. Para os alunos é bastante significativo poder ter um certificado fornecido por estas unidades, acreditando que o acesso a estes diplomas seja fundamental para conseguirem bons empregos. Por sua vez, as unidades reforçam essa visão compartilhada por múltiplos atores e instâncias, o que contribui para seu insulamento e resistência às regras e demandas levadas pelos gestores municipais.

Cabe notar que nacionalmente os ofertantes parecem se adequar bem às diretrizes. Observa-se, assim, uma dificuldade de incidência por parte do poder público na alteração dos comportamentos locais das entidades. No nível local, os ofertantes atuam como atores imbuídos da autoridade e da legitimidade advinda do Sistema S como um todo, enquanto o poder público enfrenta obstáculos à coordenação entre os entes federativos. Esta assimetria permite às ofertantes mais consolidadas uma ação autônoma na ponta, alterando acordos estabelecidos pelo MDS e princípios do Programa. Por sua vez, os Institutos Federais também agem autonomamente, reproduzindo a forma de relação já estabelecida com o Ministério da Educação. Observa-se, assim, a necessidade do estabelecimento de um sistema de controles organizado a partir do governo federal que consiga enquadrar as ações dos ofertantes a padrões comuns nacionais, capacitando e empoderando os gestores municipais para o acompanhamento e cobrança destes padrões.

Aquisições e Desafios

Um dos principais obstáculos à inclusão produtiva por meio do Pronatec/BSM é a ausência de uma articulação estratégica entre a vocação econômica do município, a capacidade da oferta de cursos e as potencialidades da população alvo, o que se reverte na realização de cursos que não se adequam às especificidades do público e/ou às demandas do mercado de trabalho. Por outro lado, influem também algumas questões mais subjetivas que acabam por limitar a inserção produtiva, a exemplo das disposições expressivas e relacionais dos alunos, que não gozam de prestígio social e são encaradas como indesejáveis pelos empregadores. Outro limitador é o baixo capital social de que dispõem, haja vista que a indicação é um fator preponderante para a seleção e a contratação de pessoal no Brasil: sem uma rede de relações adequada, suas chances de inserção diminuem. Por fim, baixa escolaridade, dificuldades de transporte, necessidade de conciliar trabalho e cuidados domésticos, impossibilidade de concluir cursos pela necessidade de volta precária ao mercado de trabalho e ausência de recursos para aquisição de equipamentos básicos para a inclusão produtiva se somam para construir um quadro desafiador à política pública.

Ainda assim, a percepção dos alunos com relação ao Pronatec/BSM é bastante positiva, sendo enfatizada a importância de terem uma oportunidade de frequentar os cursos oferecidos e a influência que o Programa tem em suas vidas no que diz respeito à motivação para voltarem a frequentar a escola e seguir se qualificando profissionalmente. Por outro lado, destacam a necessidade de uma integração de fato entre a qualificação profissional promovida pelo programa e uma política de emprego e renda, citando especialmente os problemas de atendimento no SINE e a sua ineficácia.

As principais aquisições citadas pelos alunos são o aprendizado de um novo conteúdo - apesar de dificuldades eventuais em acompanhar as aulas devido a uma má formação escolar prévia - o resgate da autoestima, o despertar da motivação para continuar os estudos, o capital social fortalecido e o desenvolvimento de habilidades úteis à inclusão laboral, tais como a escrita de currículo e o modo de se vestir e se portar no espaço de trabalho.

Não se deve desconsiderar, entretanto, a existência de frustrações no que tange à questão da empregabilidade e da utilidade do curso frente às necessidades do mercado, algumas vezes em virtude da desinformação dos alunos com relação ao tema e à aplicabilidade do curso ou da inexistência de cursos que se adequem bem à realidade econômica local. Outro desafio a ser enfrentado diz respeito ao preparo das ofertantes para acolher o público do Programa e para organizar a oferta de cursos em realidades específicas, como para comunidades amazônicas mais isoladas. Alguns alunos demandam cursos que não são ofertados nas localidades em que moram.

Na percepção dos interlocutores, o Programa é também visto muito positivamente, pelo seu caráter inclusivo e de transformação, objetivo com o qual se sentem alinhados. Suas principais reivindicações são maior interlocução com o MDS, o aperfeiçoamento do SISTEC e a estruturação de uma equipe exclusiva para o Pronatec no município. Em alguns locais onde há o acompanhamento do aluno após o curso foi verificada melhoria da condição econômica. Entretanto, essa não tem sido uma prática muito recorrente e necessita de reforço na maior parte das localidades, até mesmo para que possam ser melhor mensurados os impactos do Programa.

Recomendações

- Adaptar estruturas, horários, normas e padrões às especificidades dos alunos do Pronatec/BSM, ampliando assim a capacidade de acesso do público-alvo aos cursos.
- Empoderar os gestores locais do Pronatec-BSM por meio do desenvolvimento de mecanismos federais para acompanhamento da conduta dos ofertantes, com incentivos para alterar comportamentos locais inadequados, envolvendo a definição de padrões comuns a serem seguidos por todos os partícipes do programa.
- Incentivar espaços de diálogo com organizações de trabalhadores, cooperativas e sindicatos patronais, bem como mecanismos de cooperação e controle social, aumentando a transparência e a eficiência do programa e mitigando as possibilidades de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes.
- Aproximar o Pronatec/BSM das políticas de assistência social no que se refere: i) ao acompanhamento dos alunos e ao encaminhamento dos filhos e familiares para rede socioassistencial, reduzindo a evasão dos mais vulneráveis; ii) ao treinamento dos atendentes e assistentes sociais dos CRAS que fazem as pré-matrículas sobre o conteúdo dos cursos e sua aplicabilidade no mercado de trabalho; iii) à ampliação da adesão municipal ao ACESSUAS/TRABALHO, publicizando boas experiências de gestão dos recursos do programa por meio de cartilhas e informes.
- Fornecer insumos e capacitar os gestores municipais para que se realizem estudos de vocação econômica regional como indutores à criação de vagas conectadas aos perfis dos alunos e às possibilidades de desenvolvimento local.
- Fortalecer papel dos estados na capacitação e no apoio técnico.
- Qualificar as equipes técnicas municipais para a gestão do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).

- Orientar as unidades ofertantes para que aceitem auto declarações de escolaridade, reduzindo a necessidade de produzir documentações para matrícula.
- Reforçar parcerias com o SINE, com sindicatos de empresas e comércio, bem como com outras secretarias municipais visando ao direcionamento da oferta dos cursos às demandas do mercado de trabalho. Sugestões advindas dos entrevistados incluem: a) Desenvolvimento de sistema paralelo de bancos de currículos e vagas (como já feito pelo Sistema S) via ACESSUAS/Trabalho; b) elaboração de cartas de recomendação; c) criação de programas de primeiro emprego para concluintes; d) incorporação de programas de estágio ao Pronatec/BSM; e) ampliação do acesso a programas de microcrédito; f) fomento a programas de incubação de cooperativas.

Ficha Técnica

Execução

Contratação Pessoa Física
Projeto 914BRZ3002 da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO) --
Avaliar a implementação, os resultados e os impactos das políticas, programas, ações, projetos, benefícios e serviços sob responsabilidade do MDS ou que constituam o Plano para Superação da Extrema Pobreza.

Pesquisadores

Flávio Wiik
Júlia Moretto Amâncio
Patrícia Fagundes Caetano

Unidades Responsáveis

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação
Paulo de Martino Jannuzzi

Diretora de Avaliação

Júnia Valéria Quiroga da Cunha

Coordenador-Geral de Resultados e Impacto

Marco Antônio Carvalho Natalino

Equipe de acompanhamento da pesquisa

Bruno Cabral França
Cecilia Ishikawa Lariu
Elizabeth Ana Bonavigo
Juliana França Varella
Marco Antonio Carvalho Natalino
Marta Battaglia Custódio
Ricardo Dutra

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza (SESEP)

Tiago Falcão

Diretor de Programas para Inclusão Produtiva Urbana

Luiz Herberto Muller

Colaboradores

Leonardo Meira Reis
Luciano Maduro Alves de Lima
Luiz Herberto Muller
Marcelo Alvares de Sousa
Margarida Munguba Cardoso

Revisão do Sumário Executivo

Cecília Ishikawa Lariú
Juliana França Varella
Marco Antonio Carvalho Natalino

Diagramação do Sumário Executivo

Tarcísio Silva

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

Esplanada dos Ministérios | Bloco A | Sala 323
CEP: 70.054-906 Brasília | DF
Fone: 61 2030-1509 | Fax: 2030-1529
www.mds.gov.br/sagi