

SÉRIE WWP

ESTUDO DE CASO

Desafios de capacitação profissional: a experiência do Pronatec/BSM em Senador Canedo (GO)

Sergio Paganini Martins



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY

MUNDO SEM POBREZA
INICIATIVA BRASILEIRA DE APRENDIZAGEM

SÉRIE WWP

ESTUDO DE CASO

Desafios de capacitação profissional: a experiência do Pronatec/BSM em Senador Canedo (GO)

Sergio Paganini Martins

Este estudo de caso faz parte de uma série de estudos da
Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza
(WWP, por seu acrônimo em inglês).


Brasília, 2016

Lista de Siglas

BPC	Benefício de Prestação Continuada
BSM	Plano Nacional Brasil sem Miséria
Caged	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EC	Estudo de Caso
EJA	Educação de Jovens e Adultos
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inep	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPC-IG/PNUD	Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
MDSA	Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
MEC	Ministério da Educação
MEI	Microempreendedor Individual
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OGU	Orçamento Geral da União
ONU	Organização das Nações Unidas
PBF	Programa Bolsa Família
PIB	Produto Interno Bruto
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAP	Plano Nacional de Aprendizagem Profissional
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
Protege	Programa de Atenção Especial (realizado pelo CREAS e lida com jovens)
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
SAGI/MDSA	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
Sedea	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Agricultura (de Senador Canedo)
Seduc	Secretaria Municipal de Educação e Cultura (de Senador Canedo)
Semasc	Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação (de Senador Canedo)
Semtrar	Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (de Senador Canedo)
Senar	Serviço Nacional da Aprendizagem Rural
Sesc	Serviço Social do Comércio
Sesi	Serviço Social da Indústria
Sistec	Sistema de Informações da Educação Profissional
Sine	Sistema Nacional de Emprego
SNAS/MDSA	Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
WWP	Iniciativa Brasileira de Aprendizagem por um Mundo sem Pobreza

Sumário

1	Introdução ao Estudo de Caso.....	6
2	Contexto do Estudo de Caso.....	8
3	Processo de Implementação.....	10
4	Lições do Estudo de Caso.....	18
	Referências bibliográficas.....	21

The background is a solid yellow color. It is decorated with several thin, blue, curved lines that sweep across the page from the top right towards the bottom left, creating a sense of movement and depth.

Os organizadores agradecem
imensamente a colaboração de
todas as pessoas que encontraram
tempo em suas rotinas para tornar
possível a publicação deste estudo.

Resumo

O Estudo de Caso (EC) sobre a experiência de Senador Canedo (GO) revela que o município ampliou, aprimorou e tornou permanentes as ações de capacitação profissional e inclusão produtiva com base na experiência adquirida na execução do Pronatec. As estratégias e métodos de trabalho adotados na mobilização, acompanhamento e incentivo dos beneficiários da formação profissional à entrada no mercado de trabalho foram apoios importantes para ampliar a participação da população mais vulnerável. A implementação da formação profissional adquiriu caráter mais inclusivo a partir de mudanças significativas na qualificação do pessoal envolvido, na adequada distribuição das atribuições entre os órgãos levando a mudanças na cultura institucional, no desenvolvimento de capacidades e habilidades para realizar parcerias, no provimento do pessoal e direcionamento de recursos, dentre outros fatores. A expansão do ensino profissionalizante mediante articulação com a EJA significou ganhos e aprendizados para os envolvidos, no entanto, para ser posta em prática, requereu organização do sistema municipal de educação e a construção de parceria. Esse Estudo de Caso aponta os fatores que fizeram da formação profissional e dos estímulos para a inclusão produtiva serviços permanentes da política pública de assistência social e instrumentos para promover o desenvolvimento no município.

INTRODUÇÃO AO ESTUDO DE CASO

O município de Senador Canedo (emancipado em 1988) está inserido na região metropolitana de Goiânia, caracterizando-se pelo crescimento acelerado da sua população e economia desde a sua criação. Sendo marcadamente um município urbano (sua população urbana saltou de 94,99% em 2000 para 99,61% do total em 2010), a agricultura responde por apenas 0,3% do PIB. O setor terciário corresponde a dois terços da sua economia. O setor industrial experimentou expansão recente, possuindo significativo polo petroquímico, além de indústrias de móveis e calçados, importantes pela mão de obra que empregam. A economia cresceu fortemente entre 2005 e 2010, com o PIB avançando em 74,3% (superior ao de Goiás, que cresceu 69,4% no mesmo período)¹.

O crescimento demográfico acelerado dos últimos anos, superior às médias estadual e regional, é resultado do fluxo migratório de pessoas que para lá se mudam em busca de oportunidades de trabalho. Segundo estimativas do IBGE², sua população em 2015 contava

100.367 habitantes, com crescimento anual (desde 2000) de 4,76% ao ano, índice muito superior à média estadual, regional e nacional. Conforme dados do Censo Demográfico 2010, a taxa de extrema pobreza da população era de 8,82%. São 14.618 famílias registradas no Cadastro Único, das quais 5.164 são beneficiárias do Programa Bolsa Família (cobertura de 115,47% do total estimado de famílias com perfil de renda do programa). Esse quadro cria forte demanda sobre os serviços públicos, especialmente os assistenciais, cuja rede está estruturada com dois Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Diante da dinâmica econômica e demográfica que apresenta, as últimas administrações municipais têm dedicado especial atenção ao fomento dos processos de formação profissional e à intermediação de mão de obra para o acesso ao mercado formal de trabalho como instrumentos de desenvolvimento e inclusão social.

1. Dados obtidos nos Boletins SAGI/MDSA. Disponíveis em RAIS: <<https://goo.gl/BGPaBV>>; e Caged: <<https://goo.gl/z093JI>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

2. Dados obtidos em: <<https://goo.gl/z8mEv7>>. Acesso em: 23 jun. 2016.

2



CONTEXTO DO ESTUDO DE CASO

O Estudo de Caso sobre a experiência de Senador Canedo (GO) foi proposto para identificar as principais medidas e estratégias implementadas para elevar a escolaridade, sua articulação com o ensino profissionalizante, e os arranjos institucionais existentes, bem como a relação com os beneficiários, a partir da experiência de execução do Pronatec Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM).

Ao disponibilizar cursos de formação profissional, numa escala ampliada em relação ao seu histórico de realizações, o município aumentou as perspectivas de atuação na inclusão produtiva dos vulneráveis. Os procedimentos de trabalho adotados inicialmente não se mostravam capazes de promover a participação prioritária dos segmentos mais vulneráveis. Assim, os gestores municipais reviram a forma de atuação da prefeitura, para torná-la mais preparada para identificar e compreender as necessidades específicas da população inscrita no Cadastro Único para participar dos cursos de formação e, assim, ampliar suas possibilidades de alcançar a inclusão produtiva. Nesse contexto se insere a iniciativa de associação do ensino profissionalizante à EJA e outras ações.

A formulação adotada para o desafio do desenvolvimento enfrentado pela prefeitura consiste na promoção da inclusão produtiva como forma de melhoria de vida dos segmentos mais vulneráveis da população. A formação profissional, consolidada como um serviço permanente da política de assistência social, está a cargo da Secretaria Municipal de Assistência Social e Habitação (Semasc). O desenvolvimento de métodos, capacidades e habilidades para sua execução se deu a partir da experiência adquirida com a execução do Pronatec/BSM no período compreendido entre 2012 e 2015. O município realizava anteriormente atividades de formação profissional, mas passou a operar numa escala mais ampla e de forma mais sistêmica bem como focalizada nos segmentos vulneráveis com o Pronatec. Para realizar as ações de formação profissional, o principal desafio de entrega enfrentado pelo município se refere justamente ao atendimento adequado do público mais vulnerável, de baixa escolaridade e renda, de modo que as ações direcionadas resultem efetivamente na sua inclusão produtiva.

A construção do EC tomou como um ponto de partida a identificação das instituições envolvidas, suas ações e instrumentos para interpretar as necessidades do público e a realidade do mercado, na demanda por mão de obra qualificada. Nesse aspecto se destacou a atuação da Semasc pelo seu protagonismo no trato direto com as famílias e pelos métodos que estabeleceu para promover a mobilização e seleção, fundamentais para que o público prioritário pudesse participar dos cursos. Outro fator de destaque revelado foi a proximidade da administração municipal com o comércio e a indústria local por

intermédio da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda (Semtrar), que no seu contato cotidiano com as áreas de recursos humanos das empresas acumula conhecimento sobre as necessidades e disponibiliza os apoios básicos às pessoas para promover seu acesso às vagas disponíveis.

Outro ponto abordado esteve relacionado à forma como o município trabalha a ampliação da escolaridade, principalmente na oferta da educação de jovens e adultos (EJA), considerando as necessidades do público beneficiário e contribuindo para minimizar os efeitos de suas precariedades crônicas. São crescentes as exigências do mercado com relação ao grau de escolaridade dos trabalhadores que recruta. A Semasc e a Semtrar são órgãos municipais que trabalham diariamente no atendimento ao público; quando identificam a necessidade de ampliação da escolaridade, orientam e encaminham as pessoas atendidas para realizar a matrícula na EJA. A capacidade da Seduc em atender a demanda pelo aumento da escolaridade e interpretar as necessidades desse público manifestou-se de forma mais emblemática na associação do ensino profissionalizante à EJA para o ensino fundamental, viabilizada numa ação em parceria com o Sesi/Senai. O projeto “Família da EJA” merece ser destacado pelo apoio para que os estudantes possam superar, ao menos em parte, suas dificuldades crônicas em ingressar e permanecer nos cursos, recepcionando os filhos menores de 12 anos que não têm onde ficar para serem cuidados no turno das aulas dos pais. Além disso, o transporte escolar e a alimentação oferecida são apoios importantes para criar melhores condições para a permanência no curso e a redução do índice de evasão.

O terceiro eixo de análise se referiu ao perfil do público beneficiário. Ainda que se considere que a maioria dos beneficiários atendidos pelo Pronatec/BSM nos primeiros cursos não era exatamente composta pelos mais carentes, considerando os níveis de renda familiar, as mudanças empreendidas nas práticas de mobilização e seleção adotadas pelos órgãos municipais contribuíram para alterar esse quadro. Para assegurar a prioridade aos segmentos mais vulneráveis socialmente, foi fundamental ajustar os métodos para mobilização do público, seleção dos participantes, acompanhamento dos cursos e inclusão produtiva.

A apresentação das condições contextuais, do processo de implementação das ações e das lições resultantes da experiência oferecem um panorama, mapeiam e registram as principais medidas e estratégias adotadas na implementação do ensino profissionalizante para segmentos vulneráveis da população em Senador Canedo.

3

PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO

3.1 A abrangência da atuação

As melhorias no processo de execução das políticas públicas de formação profissional e inclusão produtiva em Senador Canedo podem ser constatadas, em termos concretos, na adoção de um conjunto de posturas e procedimentos incluindo: i) a busca pela maior convergência entre o perfil dos cursos oferecidos e as demandas das empresas instaladas no município; ii) a maior participação de segmentos vulneráveis da população, muitas vezes alijados por não possuírem os documentos e não contarem com o apoio e acolhimento necessários para motivar o ingresso e permanência nos cursos; iii) a adoção de procedimentos de acompanhamento da frequência e desempenho dos alunos nos cursos, reduzindo a incidência dos fatores que levam à evasão; iv) a valorização da formação profissional concluída perante o estudante e seu círculo de familiares e amigos; v) a disponibilidade de recursos de suporte para que o beneficiário possa buscar sua inclusão produtiva, quer pela via da inserção no mercado formal de trabalho, quer pelo estímulo ao empreendedorismo.

Como ação emblemática no contexto da expansão do ensino profissionalizante, a iniciativa de propor a sua articulação à EJA para todas as turmas do 3º semestre do ensino fundamental, executada pela Seduc em parceria com o Senai, ocorreu apenas no ano de 2015, diante da indisponibilidade de recursos para manter a iniciativa em funcionamento. Apesar disso, foram inegáveis os benefícios proporcionados para o aprendizado, conforme pôde ser constatado em entrevistas com os beneficiários. A escala de execução do ensino profissionalizante em Senador Canedo com o advento do Pronatec foi um importante fator indutor da parceria viabilizadora da iniciativa.

O conjunto de medidas adotadas na formação profissional e na inclusão produtiva descrito a seguir revela um contexto no qual a gestão municipal desenvolveu capacidades e promoveu adequações institucionais que lhe dotaram de melhores condições para executar essas atividades, priorizando a participação das famílias vulneráveis para melhorar as suas condições de vida.

A observação das iniciativas feitas pelo município e como estas se complementam permite constatar o encadeamento entre as ações realizadas pelos diversos órgãos municipais configurando, na prática, um arranjo institucional dotado dos atributos requeridos para lidar com esse estrato da população e atuar adequadamente nas diversas etapas que compõem o processo de inclusão produtiva.

3.2 O que fez a diferença

A forma de entrega, isto é, como atender ao público de baixa renda e de menor escolaridade com formação profissional, apresentou desafios importantes para a administração municipal (“desafio da entrega”). Na Semasc, o trabalho de mobilização – incluindo busca ativa com visitas às famílias, atendimento individualizado nos serviços socioassistenciais e demais apoios oferecidos para a solução de problemas – significou acolhimento para que as famílias pudessem acessar os cursos de formação profissional. Durante os cursos também houve um trabalho importante para reduzir a evasão e assegurar a sua conclusão. Na Semtrar, os apoios concretos disponibilizados para as pessoas que buscam sua inclusão formal no mercado de trabalho são básicos, mas de suma importância. Na Seduc, o maior exemplo de acolhimento ao público vulnerável é o projeto Família na EJA. O conjunto de ações empreendidas por cada secretaria configura uma ação integral da administração municipal para enfrentar o desafio de entrega.

3.3 O Pronatec como ponto de partida

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec)³ foi instituído pelo Governo Federal em 2011 com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, melhorar a qualidade do ensino médio e ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores. O programa criou importante sinergia e auxiliou de maneira decisiva no desenvolvimento das capacidades do município de Senador Canedo para a realização dos cursos de ensino profissionalizante, com a inclusão dos segmentos mais vulneráveis da população.

3. O Pronatec foi criado pela Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/pronatec>>. Acesso em: 2 jul. 2016.

O programa possui um instrumento denominado Bolsa-Formação⁴ que consiste na oferta gratuita de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada presenciais, custeados com recursos repassados pelo MEC às instituições públicas de educação profissional e tecnológica, aos serviços nacionais de aprendizagem e às instituições privadas de ensino superior e de educação profissional devidamente habilitadas pelo MEC para a oferta desses cursos.

3.3.1 O Pronatec Brasil sem Miséria

A modalidade Pronatec Brasil sem Miséria (BSM) visa oferecer cursos de formação inicial e continuada (FIC)⁵ para a parcela mais vulnerável da sociedade brasileira, a fim de ampliar as suas possibilidades de inclusão produtiva. Os alunos devem ter ao menos 16 anos de idade e estarem inscritos no Cadastro Único, sendo preferencialmente de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF).

Os cursos de FIC ou qualificação profissional, visam assegurar o atendimento prioritário ao público em situação de vulnerabilidade social, grupos que historicamente vêm sendo excluídos dos processos de escolarização. O objetivo é fortalecer a organização da oferta de cursos de formação de acordo com as necessidades e interesses desse público, em sintonia com as demandas de cada contexto social e econômico. A estratégia de inclusão produtiva urbana do BSM estimula três alternativas de inserção digna no mundo do trabalho: emprego, empreendedorismo individual e economia solidária.

O Governo Federal arca com os custos dos cursos, efetuando os repasses diretamente às unidades ofertantes, disponibilizando os cursos gratuitamente aos beneficiários. A participação das prefeituras no Pronatec se dá mediante adesão, a qual não implica na alocação de contrapartidas financeiras, mas sim no compromisso de desempenhar atribuições de articulação com as unidades ofertantes, mobilização dos inscritos no Cadastro Único para participação, acompanhamento do desempenho dos estudantes, integração de políticas de emprego e renda e outras políticas de inclusão produtiva e setoriais (saúde, educação etc.).

O município de Senador Canedo aderiu ao Pronatec/BSM logo após a sua implementação em 2012 e a ação conjunta possibilitou que até o final de 2015 fossem concedidas oportunidades de capacitação para 2.242 beneficiários. Antes do advento do Pronatec, o município já realizava cursos de formação profissional, tendo sido essa ação potencializada, ampliada e aprimorada em todo o seu ciclo de execução, considerando desde a oferta dos cursos até os processos de inclusão produtiva dos beneficiários. Esse processo se desdobra em diferentes etapas que envolvem conceitos, aspectos positivos ou negativos e decisões críticas que são descritas nesta seção.

3.4 Definição dos cursos ofertados

Na execução do Pronatec, os municípios têm autonomia para definir os cursos que julgam adequados ao seu perfil socioeconômico e às estratégias de desenvolvimento local. Na fase inicial da implantação do Pronatec em Senador Canedo, os gestores municipais se depararam com algumas dificuldades cujo enfrentamento foi importante para modelar o método de trabalho mais adequado a ser adotado. As principais dificuldades identificadas foram: i) os cursos na área de prestação de serviços inicialmente propostos (padeiro, porteiro e vigia, recepcionista etc.) não despertaram interesse, pois houve dificuldades para a montagem completa das turmas; ii) o público com o perfil de vulnerabilidade social a ser priorizado não dispunha da documentação completa requerida para matrícula, dada a forte presença de migrantes, e essas dificuldades ocorriam principalmente pelo fato de os interessados não estarem na posse do seu histórico escolar para comprovar sua habilitação ao curso; iii) os potenciais beneficiários não atendiam aos requisitos de escolaridade para participar de determinados cursos; iv) o limitado conhecimento por parte do pessoal do CRAS sobre os conteúdos e as condições para participação nos cursos, restringindo a capacidade de prestar os esclarecimentos aos interessados sobre os cursos.

Para ajustar a oferta de cursos do Pronatec/BSM com as necessidades das famílias e a capacidade do mercado em absorver a mão de obra formada, a seleção dos cursos passou

4. A Bolsa-Formação foi criada pela Lei nº 12.513, de 2011, e regulamentada pela Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013.

5. Cursos com carga horária mínima de 160 horas e que admitem alunos com ensino fundamental completo ou incompleto (nos anos finais) – a depender do curso.

a ser feita com base em um planejamento anual elaborado pela Secretaria Municipal de Assistência Social e Cidadania – Semasc. A Secretaria Municipal de Trabalho e Renda – Semtrar passou a ser o primeiro órgão a receber a relação de todos os cursos disponíveis, justamente visando compatibilizar a oferta com as necessidades do mercado de trabalho local. Nesse processo eram consideradas as demandas do CRAS, Pró-Jovem e dos demais serviços socioassistenciais, bem como aquelas identificadas pela Secretaria Municipal da Educação e Cultura – Seduc. Visando ampliar a oferta de cursos, foram atraídas novas unidades ofertantes (além do Sesi/Senai foram contatados o Sesc e o Senar). Foi estabelecido um diálogo produtivo com os ofertantes e a Semasc apostou num processo de capacitação de seu pessoal sobre o funcionamento do Pronatec para que pudessem entender melhor o seu papel e se tornassem mais capazes de prestar atendimento de qualidade para a população vulnerável.

3.5 A participação dos segmentos mais vulneráveis

Na execução do Pronatec, o município tem autonomia para realizar a mobilização do público, prioritariamente os segmentos mais vulneráveis da população, de acordo com suas especificidades e com os recursos disponíveis. Considerando o público prioritário do Pronatec/BSM, a mobilização deve ser feita utilizando as informações do Cadastro Único. Para ampliar a mobilização do público socialmente vulnerável para participação nos cursos, a Semasc adotou diferentes estratégias de mobilização, que para melhor compreensão podem ser classificadas como massivas, direcionadas (a chamada “busca ativa”) e por demanda. O processo de mobilização passou a contar com o suporte de uma retaguarda de acolhimento capaz de registrar a demanda por formação profissional, orientar e dar encaminhamento aos principais problemas.

O processo mais massivo de comunicação foi realizado com reuniões amplas para discussão do significado do Cadastro Único como instrumento para a execução de políticas públicas, os critérios de inclusão e permanência no PBF e o

Pronatec. O principal objetivo desse processo foi reverter o receio bastante generalizado entre os beneficiários do PBF de que ingressar no Pronatec/BSM significava perder o direito ao benefício pago pelo Bolsa Família. Esse entendimento representou um importante fator limitante para a participação dos segmentos vulneráveis da população no Pronatec, sobretudo, no seu estágio inicial de execução.

Em outra frente de captação da demanda, os serviços assistenciais, ao realizarem o atendimento das famílias do município, procediam ao registro da condição da pessoa atendida (nome, data de nascimento, telefone, e-mail, endereço e qual curso interessava e o horário), possibilitando fazer o chamamento (visita ou telefonema) por ocasião da abertura de curso ajustado às suas condições. Em muitas oportunidades foi esse mecanismo de registro da demanda que permitiu preencher as vagas necessárias para “fechar a turma”.

A incorporação de novos gestores e profissionais na equipe da Semasc, proporcionada pelo Acessuas Trabalho⁶, fizeram o município revisar seus métodos de trabalho e promover a capacitação de seus servidores focada principalmente no desenvolvimento das capacidades e habilidades para o atendimento das famílias e a identificação de suas fragilidades e necessidades. As mudanças promovidas nas dinâmicas de trabalho e nos métodos de realização das atividades resultaram na disponibilização de serviços de apoio aos segmentos vulneráveis da população, capazes de minimizar os problemas crônicos que apresentam para participar e se manterem nos cursos de formação profissional.

As atividades de formação profissional, remodeladas, com maior inclusão dos segmentos vulneráveis, conectaram-se com as ações de inclusão produtiva, realizadas principalmente pela Semtrar. Nos casos de necessidade de retorno à escola para a ampliação da escolaridade, ocorre o encaminhamento para a Seduc e sua rede. A demanda desses estudantes por formação motivou a proposição de associação da EJA ao ensino profissionalizante.

6. O Acessuas Trabalho é um programa implantado pelo MDSA que chegou ao município em junho de 2013. O programa transfere recursos do Governo Federal aos municípios para a realização de ações de inclusão produtiva do público-alvo da assistência social. Foi estruturado com uma equipe composta por quatro membros, sendo uma coordenadora, dois técnicos sociais (uma assistente social e uma psicóloga) e um profissional para o apoio administrativo. Essa equipe assumiu o papel de coordenação em relação aos diversos serviços da assistência social em torno das oportunidades de formação profissional desenvolvidas pela prefeitura ou em parceria, contribuindo para que o Pronatec/BSM experimentasse importantes avanços no município.

Em síntese, pode-se afirmar que a conjunção de três elementos tornou possível prestar atendimento de qualidade para a população mais vulnerável em Senador Canedo: i) os avanços empreendidos na capacidade de gestão dos serviços socioassistenciais do município, com investimentos na formação das equipes para, em entrevistas aplicadas aos beneficiários e seus familiares (mediante visitas domiciliares, quando necessário), identificar o curso mais adequado ao seu perfil; ii) a boa infraestrutura de atendimento pré-existente, com as unidades do CRAS e CREAS em funcionamento; iii) a implantação do Acessuas Trabalho. Dessa forma, o trabalho de mobilização passou a contar com uma retaguarda de serviços de apoio envolvendo triagem e orientação, obtenção de documentação, encaminhamento (para saúde e educação, quando necessário), possibilitando o acesso do público prioritário aos cursos de formação profissional, como serviço permanente da política de assistência social. A capacidade de atendimento foi capilarizada com a montagem de estruturas para a realização da pré-matrícula em escolas municipais.

Na visão dos gestores, esse conjunto de medidas possibilitou superar os desafios de entrega referentes à participação dos segmentos mais vulneráveis da população nos cursos e potencializou as ações da prefeitura na formação profissional, valorizando-o para se tornar um serviço permanente da política de assistência social.

3.6 Acompanhamento dos cursos

A permanência do beneficiário no curso é fortemente influenciada por alguns fatores, entre os quais a dificuldade em conciliar os cursos com o trabalho ou com a busca por emprego, os cuidados com filhos pequenos, problemas de saúde na família, não adaptação à cultura institucional da unidade ofertante ou dificuldade para acompanhar os conteúdos do curso. A rede socioassistencial municipal tem a incumbência de realizar o acompanhamento dos beneficiários durante os cursos, valendo-se inclusive dos dados de frequência e desempenho que a unidade ofertante disponibiliza. Com base nessas informações e no diálogo permanente com as instituições ofertantes, os gestores municipais e a equipe do Acessuas Trabalho realizam o acompanhamento sistemático dos beneficiários, identificando os casos em que há necessidade de algum apoio para a permanência do aluno no curso e intervindo para minimizar os casos de evasão.

Para viabilizar plenamente a participação dos estudantes nos cursos, o Pronatec/BSM prevê recursos de assistência estudantil para que o beneficiário possa fazer frente às suas necessidades de transporte e alimentação para frequentar o curso. Essa assistência é disponibilizada diretamente pela unidade ofertante, podendo ser concedida em dinheiro ou mediante vale-transporte e lanche. Além da assistência estudantil, as instituições ofertantes estão obrigadas a oferecer gratuitamente aos estudantes todos os insumos necessários para participação nos cursos, incluindo uniforme, materiais didáticos, cadernos e canetas.

3.6.1 Etapas e métodos de acompanhamento

O início do curso é decisivo para estimular a permanência dos participantes. Como uma parcela significativa dos beneficiários pode estar fora da escola há muito tempo, a prefeitura e a unidade ofertante organizam conjuntamente a “aula inaugural” de cada curso, formatada para sensibilizar e estimular a participação do beneficiário no curso e evitar a desistência precoce. Ademais, esse evento se presta para que o corpo técnico-pedagógico da unidade ofertante se prepare para lidar com um perfil de público, com o qual pode estar pouco habituado.

O acompanhamento dos beneficiários durante a realização dos cursos passou a ser feito pela equipe do Acessuas mediante grupos psicossociais, cuja proposta é estimular, motivar, estar próximo e realizar a escuta ativa sobre as questões relacionadas aos beneficiários que, ao perceberem o interesse, sentem-se valorizados e mais aptos para perceber suas próprias qualidades, habilidades e potenciais. O grupo psicossocial visa fortalecer a identidade do estudante e é realizado mediante um cronograma de visitas técnicas para acompanhamento dos cursos. O acompanhamento realizado pelo Acessuas visa minimizar os índices de evasão (situados entre 10 e 15%), considerados baixos pelas unidades ofertantes para esse tipo de curso.

Como a grande maioria desses beneficiários nunca teve a oportunidade de estudar nas escolas das unidades ofertantes e sente-se orgulhosa por concluir o curso, a prefeitura municipal de Senador Canedo realiza a avaliação ao final do curso e as atividades de formatura. O curso é avaliado por uma dinâmica participativa na maioria das vezes bastante informal ou, por vezes, uma ficha de avaliação. Os dados obtidos servem como base para o planejamento de novas atividades de capacitação profissional.

3.7 Oferta permanente de capacitação profissional e incentivo à inserção no mercado

A criação do Pronatec potencializou as ações que já eram desenvolvidas por iniciativa municipal. No período compreendido entre 2012 e 2015, foram disponibilizados 40 cursos em 20 eixos temáticos diferentes. Após o ápice do Pronatec, ocorrido em 2014 (20 cursos), a curva de oferta de cursos apresentou declínio, induzindo a prefeitura a buscar outras formas para atender a demanda, uma vez que a formação profissional havia sido incorporada como atividade permanente da assistência social. No ano de 2015, essa demanda foi suprida mediante a disponibilidade de vagas em cursos da chamada “gratuidade”⁷, baseada em parceria com os ofertantes. A não disponibilização de novos cursos para o município frustrou as expectativas da população, que apresenta demanda contínua por capacitação, tanto nos CRAS quanto nas demais unidades de atendimento socioassistencial. A Semasc optou por estruturar uma unidade municipal para a realização de cursos de formação profissional, denominada “Central de Cursos”. Para seu funcionamento, essa unidade conta com a capacidade de trabalho da equipe do Acessuas (mantida com recursos próprios da prefeitura), instalações cedidas pelo governo do estado e os equipamentos que adquiriu para a realização de cursos em algumas áreas. A unidade também mantém parcerias permanentes e aplica recursos próprios para oferecer cursos de formação profissional em diversas áreas. Os recursos para os cursos profissionalizantes são originários da parcela que recebe do PBF em função de seu IGD⁸. Para possibilitar o uso desses recursos, os cursos priorizam a formação dos beneficiários do PBF.

A prefeitura de Senador Canedo tem importante atuação no processo de intermediação de mão de obra, com ações de captação de vagas junto às empresas e de suporte aos trabalhadores para que possam acessar essas vagas. A estratégia para apresentar as possibilidades de emprego e renda aos beneficiários se dá com uma palestra realizada por essas instituições na fase final dos cursos. Após o seu encerramento, a Semtrar faz contato com cada concluinte dos cursos de formação profissional, convidando

para comparecer na sua sede e utilizar os serviços e recursos disponibilizados. Esse suporte compreende orientação, apoio técnico para adequação do currículo, preparação de documentação e agendamento de entrevistas. Essas ações simples são de grande importância para as pessoas e compreendem o acompanhamento na colocação no mercado, identificando quem não foi inserido e as razões para isso. Os servidores municipais envolvidos são orientados a realizá-las de forma a fomentar a autonomia dos beneficiários, para que desenvolvam suas próprias capacidades para lidar com essas situações. Essas ações reforçam sua relação com as empresas locais, promovem a inclusão produtiva de segmentos carentes da população e auxiliam no desenvolvimento econômico do município.

Esse conjunto de elementos permite identificar a vocação do município para a manutenção de ações permanentes de formação profissional e incentivo a inserção no mercado de trabalho, com foco no atendimento da população mais vulnerável.

3.8 Estímulo inicial ao empreendedorismo

As iniciativas para a inclusão produtiva, além da busca pela inserção no mercado formal de trabalho, incluem a orientação para se tornar um microempreendedor individual (MEI), quando esta se apresenta como a alternativa mais indicada. A primeira etapa desse processo se dá mediante a realização de palestra da Sedea (que atua em parceria com o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Sebrae) para os participantes dos cursos de formação profissional, na qual são explicados os procedimentos e as vantagens da formalização. Essa orientação precede o acesso ao microcrédito produtivo⁹, quando há necessidade de recursos para exercer a atividade. No caso, os recursos disponibilizados pelo Banco do Povo são direcionados a pequenos empreendedores que residam no município há pelo menos três anos e possuam habilidade na atividade pretendida (que o certificado de conclusão do curso do Pronatec pode comprovar). A operacionalização é feita numa parceria entre a prefeitura e o governo do estado.

7. São cursos oferecidos em diversas áreas tecnológicas demandadas pelo mercado, destinados aos jovens de baixa renda que buscam o seu primeiro trabalho, pessoas que já atuam no mundo produtivo e demais interessados que desejam se requalificar. Nesses cursos, os estudantes recebem material didático e uniforme gratuitamente.

8. Índice de Gestão Descentralizada do PBF é um indicador que mostra a qualidade da gestão local do PBF e do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos pelo município ao aderir ao programa. O índice varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDSA calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados ao município.

9. Pelo Banco do Povo são financiáveis máquinas, equipamentos, ferramentas, móveis e utensílios (novos), mercadorias para revenda e/ou matéria prima com valores entre R\$ 500,00 (mínimo) e R\$ 10.000,00 (máximo), taxa de juros de 0,25% ao mês, carência de três meses e prazo de pagamento de até 36 meses.

3.9 Ampliação da escolaridade e ensino profissional

Considerando a escala de operação e a variedade de iniciativas em formação profissional, o município de Senador Canedo desenvolveu cultura institucional e capacidades para enfrentar o problema da formação profissional e baixa escolaridade, buscando alternativas capazes de estimular a permanência de jovens e adultos na escola. Os estudantes da Educação de Jovens e Adultos (EJA), em diversas faixas etárias e condições diferenciadas de trabalho, buscavam melhorar sua capacitação para ampliar suas condições de acesso ao mercado. A Seduc propôs que a EJA fosse associada ao ensino profissionalizante, de forma universalizada para os alunos do 3º semestre (correspondente ao início do 8º ano do ensino fundamental). Essa proposta contribuiria para que o município avançasse no cumprimento da meta do Plano Nacional de Educação (PNE), que propõe que 25% das matrículas se concentrem no ensino profissional¹⁰.

3.9.1 Parceria, custos e condições de efetivação

A efetivação na prática dessa proposta requereu da Seduc a celebração de uma parceria para

disponibilizar os cursos profissionalizantes, uma vez que não dispunha dos recursos para contratar os profissionais e especialistas nas áreas de conhecimento relacionadas ao conteúdo dos cursos e da experiência para realizá-los. Na visão dos gestores, a escala de operação do Pronatec no município criava as condições para que o Sesi/Senai participasse dessa parceria, arcando com os custos inerentes, principalmente de pessoal. Por outro lado, essa instituição via a iniciativa como meritória e a alocação de recursos próprios para a sua realização se justificaria pela parceria mantida por longo tempo com a prefeitura. Assim, ainda que com motivações diferenciadas a parceria foi concretizada e no arranjo estabelecido os custos relacionados aos insumos foram assumidos pela administração municipal, que já dispunha dos equipamentos necessários para a realização de cursos em algumas áreas. Os cursos profissionalizantes foram realizados no primeiro e segundo semestres de 2015. Não foi possível continuar com a experiência em 2016 porque nem o Senai nem a prefeitura dispunham de recursos para custear as despesas, de modo que ação foi descontinuada.

Tabela 1: Dados do número de matrículas e evasão no 3º semestre da EJA, nos anos de 2014 (sem a oferta de curso profissionalizante) e 2015 (com a oferta de cursos profissionalizantes)

Escola	Estudantes matriculados e evasão					
	Matrículas em 2014			Evasão (%)	Matrículas em 2015	
	Inicial (nº)	Final (nº)	Inicial (nº)		Final (nº)	Evasão (%)
Aracy Amaral	60	32	46,6	66	38	42,4
Luzia Maria de Siqueira	137	126	8,1	83	72	13,3
Senador Canedo	108	82	24,1	134	118	11,9
Vovó Dulce	78	51	34,6	72	50	30,6
Total	305	240	21,3	283	228	19,4

Fonte: Elaborado pelo autor, com dados disponibilizados pela Diretoria de Ensino da Seduc de Senador Canedo (GO)

10. O PNE, aprovado em 26 de junho de 2014 com validade de 10 anos, estabelece diretrizes, metas e estratégias que devem reger as iniciativas na área da educação. Os estados e municípios devem elaborar planejamentos específicos para fundamentar o alcance dos objetivos previstos – considerando a situação, as demandas e necessidades locais. A meta nº 10 é “EJA integrada à Educação Profissional” e estabelece: “Oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional”.

A percepção dos dirigentes da Seduc foi de aumento da frequência dos alunos na escola e de redução da evasão, historicamente elevada. Os dados disponibilizados quanto a matrículas no 3º período da EJA em 2014 (ano anterior da experiência de associação da EJA ao ensino profissionalizante) e 2015 (quando houve a oferta de curso profissionalizante na EJA) permitem verificar o número de estudantes matriculados no início e dos aprovados ao final do semestre. Efetivamente, o índice de evasão construído tendo por base simplesmente o número de matrículas iniciais e finais é menor em 2015 (19%) em comparação com 2014 (21%). No entanto, sem uma avaliação criteriosa sobre o tema, não se pode afirmar que a menor evasão verificada em 2015 se deva à oferta do ensino profissionalizante na EJA.

A colocação dessa iniciativa em prática foi possível devido ao município possuir um sistema de educação bem estruturado, com Conselho e Fórum atuantes e um Fundo Municipal regular. A proposta pedagógica foi elaborada com a participação de professores e da equipe técnica do Sesi/Senai, sendo encaminhada ao Conselho Municipal de Educação, que analisou com agilidade e elaborou um parecer totalmente favorável à proposta.

Na fórmula adotada foi proposto para cada turma um rol de cursos possíveis com duração de 120 horas, a turma optava pelo preferido da maioria e uma vez escolhido o curso, ele passava a ser ministrado para todos os integrantes da turma, duas vezes por semana. A frequência nas aulas profissionalizantes era obrigatória; no entanto, a educação profissional não poderia levar o estudante à reprovação na EJA.

3.9.2 Oportunidades e limites

O principal desafio em promover essa articulação da EJA à formação profissionalizante, ainda no ensino fundamental, residiu na compatibilização da carga horária. Além de ministrar o conteúdo integral previsto para a respectiva série do ensino fundamental, foi necessário adicionar o conteúdo do curso profissionalizante. Essa conciliação foi difícil, uma vez que não era possível ampliar o horário para os alunos e a EJA não comporta

aulas aos sábados, devendo a carga horária se distribuir apenas nos cinco dias úteis da semana. Os parceiros dividiram os conteúdos entre os professores da EJA e os especialistas do Sesi/Senai, considerando que o conteúdo prático dos cursos profissionalizantes tem a capacidade de trazer para as atividades do dia a dia o aprendizado de sala de aula. As entrevistas realizadas com os beneficiários permitiram constatar que efetivamente houve sinergia no aprendizado, com o ensino profissionalizante contribuindo para fixar conteúdos da grade curricular normal. Ademais, o curso profissionalizante foi inserido na grade curricular do 3º semestre, de modo que algum eventual déficit de transmissão de conteúdo pudesse vir a ser suprido no semestre final de conclusão da EJA.

3.9.3 Projeto Família da EJA

Esse projeto que existe há 11 anos possibilita que os estudantes que não têm com quem deixar seus filhos levem-os para a escola, onde existe a disponibilidade de profissionais (agentes educativos) que desenvolvem atividades de acolhimento e de brincadeiras pedagógicas com as crianças de até 12 anos.

A alimentação é adequada para aqueles que vão direto do trabalho para a escola (sendo conhecida como “jantinha”), que inclusive é compartilhada entre pais e filhos. A prefeitura também disponibiliza o transporte escolar para que os estudantes da EJA possam realizar os trajetos para as escolas com mais facilidade. Também é distribuído material escolar, cujo kit consiste em uniforme escolar (2 camisetas), cadernos, livros didáticos, régua, transferidor, esquadros, canetas, lápis etc.

O projeto “Família da EJA” aliado à disponibilização de transporte escolar e lanche configura um conjunto de apoios oferecidos aos estudantes da EJA que possibilita enfrentar o desafio de entrega relacionado à dificuldade dos beneficiários de mais baixa renda em ingressarem e se manterem nos cursos até a sua conclusão, superando aspectos da sua precariedade crônica, tais como os relacionados à ausência de estruturas de apoio para cuidar dos filhos no período de estudo.

4

LIÇÕES DO ESTUDO DE CASO

A análise da experiência de Senador Canedo revela lições aprendidas nas diversas etapas da implementação da formação profissional e no desenvolvimento de ações de inclusão produtiva. A sensibilidade dos gestores municipais na identificação das dificuldades dos beneficiários de mais baixa renda em ingressarem e se manterem nos cursos de formação profissional até a sua conclusão motivou importantes avanços na prestação de serviços assistenciais pelo município.

Os serviços buscaram a melhoria do planejamento e a estruturação da mobilização bem como a busca ativa com visitas domiciliares às famílias, visando proporcionar acesso qualificado da população vulnerável aos cursos profissionalizantes. Para proporcionar o adequado suporte para a demanda que essas ações criaram, os servidores municipais envolvidos foram capacitados para lidar com os problemas mais comuns que afetam a participação da população pobre nas atividades de formação profissional e de apontar soluções que permitam mitigá-los ou superá-los. Esse processo transformou a qualidade do atendimento ao público, para dar maior resolutividade às necessidades da população carente, mediante orientações e encaminhamentos específicos para cada caso. O acompanhamento sistemático dos participantes foi aprimorado, com ações desde o ingresso até a conclusão dos cursos, o que foi importante para minimizar a evasão. Após a conclusão dos cursos, há apoio para a inserção no mercado de trabalho com o atendimento individualizado daqueles que buscam sua inclusão no mercado de trabalho por meio de ações de apoio concreto e de ações que estimulam sua autonomia na elaboração do currículo, na preparação da documentação e no agendamento da entrevista de emprego. Aliado a isso, existe suporte para aqueles que querem se tornar um microempreendedor individual, com orientação e facilitação do acesso ao microcrédito produtivo. Essa conjugação de ações configura uma ação integral para enfrentar o desafio de entrega de inserção do público vulnerável e de baixa escolaridade.

O encadeamento das ações e a distribuição de atribuições entre os diferentes órgãos intervenientes nesse processo (Semasc, Semtrar, Seduc e Sedea) respeitou a missão institucional de cada um e criou sinergias, configurando um arranjo institucional dotado de capacidade de gestão para promover a participação da população vulnerável no processo de formação profissional e inclusão produtiva.

A adesão ao Pronatec ampliou a escala de atuação do município em formação profissional, induzindo ao desenvolvimento das suas capacidades, a construção de cultura institucional e busca de parcerias para tornar a formação profissional e a inclusão produtiva serviços permanentes da política de assistência social em Senador Canedo. A estruturação da Central de Cursos e a manutenção da equipe do Acessuas Trabalho com recursos próprios do município, mesmo com a drástica redução da oferta de cursos pelo Pronatec, são indicadores concretos da sustentabilidade das ações e da sistemática de trabalho para melhorar a renda e as condições de vida das famílias, como propugnado pelo desafio de desenvolvimento.

A oferta de ensino profissionalizante associado à EJA (ainda no ensino fundamental) oferece instruções sobre novos modelos de promoção do ensino profissionalizante. A fórmula adotada apresenta elementos que parecem contribuir para a elevação da qualidade do ensino e permanência do estudante em sala de aula, diminuindo os índices de evasão. A realização de visitas domiciliares (10) e as entrevistas com alguns estudantes (4) permitiu constatar que um dos benefícios proporcionado pelo ensino profissionalizante é a sinergia entre as grades curriculares, demonstrando a aplicação prática dos conteúdos teóricos que são ministrados. Por outro lado, verificou-se que os entrevistados não buscaram se inserir no mercado de trabalho nas áreas nas quais concluíram seus cursos por razões particulares e diferenciadas, nem experimentaram mudanças significativas na sua trajetória de vida após a formação recebida. A fórmula adotada em Senador Canedo apresenta custos de execução elevados e em certa medida incompatíveis com a ação municipal em educação.

Para proporcionar formação de qualidade, é preciso contar com a participação de profissionais especializados na respectiva área de conhecimento de cada curso. Essa oferta tem custos elevados que, nesse caso, são bancados pelo parceiro, o sistema Sesi/Senai. Considerando a complexidade dos diversos aspectos envolvidos, há que se ter cautela em estabelecer julgamentos quanto à validade em associar o ensino profissionalizante à EJA no ensino fundamental. Para ser conclusivo, há que se contar com uma avaliação mais abrangente, considerando os seus custos de realização e resultados na formação de mão de obra e inclusão num mercado de trabalho cada vez mais exigente quanto ao grau de escolaridade, preferindo trabalhadores que tenham cursado ao menos o ensino médio mesmo para o exercício das funções mais simples.

Dentre as lições aprendidas deve-se considerar as lacunas percebidas no monitoramento e avaliação das ações. Não existe um procedimento sistemático de acompanhamento dos resultados proporcionados pelos serviços de capacitação profissional, inclusão produtiva e, principalmente, de inserção no mercado de trabalho, que possibilite a construção de indicadores de desempenho para subsidiar o processo de gestão. Essa é uma importante limitação para que se possa analisar os resultados das ações empreendidas. Por fim, cabe destacar também que o arranjo institucional não está regulamentado, não dispondo de um instrumento legal que defina as atribuições de cada órgão e uma instância colegiada para o compartilhamento de decisões.

Bibliografia consultada

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Documento técnico*. Brasília, DF: MDS, nov. 2013. Contém: a) Relatório do trabalho de campo realizado, em que conste a relação das entrevistas e grupos focais realizados; b) Relatório contendo a transcrição dos grupos focais e das entrevistas; c) Cópia em mídia eletrônica do áudio das gravações dos grupos focais e entrevistas. Regiões Centro-Oeste e Norte. Produto 2 referente ao “Estudo qualitativo junto a concluintes e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec/BSM”. Consultora Júlia Moretto Amâncio.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n. 24. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=17796-caderno-de-estudos-24-inclusao-produtiva-urbana&Itemid=30192>. Acesso em: 27 out. 2016.

_____. *Relatório analítico e Sumário Executivo*. Brasília, DF: MDS, abr. 2014. Contém análise dos dados coletados, principais resultados e recomendações para a gestão do Pronatec-BSM. Regiões Norte e Centro-Oeste. Produto 3 referente ao “Estudo qualitativo junto a concluintes e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec/BSM”. Consultora Júlia Moretto Amâncio.

_____. *Produto 4 - Documento final*. Brasília, DF: MDS, maio/dez. 2015. Contém: a) Descrição e análise das ações de inclusão produtiva selecionadas no Produto 2, destacando o papel dos atores envolvidos e o contexto institucional que permitiu a sua implantação e desenvolvimento. b) Resultados, fatores de sucesso e sua replicabilidade em contextos internacionais. Consultora Andrea Perotti Harrop - entrevistas em maio de 2015 e consolidação do relato dezembro de 2015.

MAASSEN A., BATHANTI J. *Guidelines for Delivery Case Studies*. Utilizado pelo Banco Mundial e seus parceiros no âmbito do Global Delivery Initiative.



www.wwp.org