

SUMÁRIO EXECUTIVO

AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE CAPACITAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME

AVALIAÇÃO DE EXPERIÊNCIAS DE CAPACITAÇÃO PARA INCLUSÃO PRODUTIVA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

AUTORES:

SIBELLE CORNÉLIO DINIZ – PESQUISADORA, CEDEPLAR/UFMG

ELIZABETH FILIZZOLA – PESQUISADORA, INSTITUTO DA ATENÇÃO SOCIAL INTEGRADA – IASIN

JACQUELINE E. RUTKOWSKI – PESQUISADORA, INSTITUTO SUSTENTAR

THIAGO ARAÚJO DO PINHO – ASSISTENTE DE PESQUISA, CEDEPLAR/UFMG

LUIZA F. LIMA – ASSISTENTE DE PESQUISA, CEDEPLAR/UFMG

PATRÍCIA VARGAS – ASSISTENTE DE PESQUISA, CEDEPLAR/UFMG

ROBERTO L. M. MONTE-MÓR – PROFESSOR E PESQUISADOR, CEDEPLAR/UFMG

RESUMO

Este artigo apresenta os principais resultados do estudo de duas experiências de inclusão produtiva em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) que possuem, como público-alvo, beneficiários do Programa Bolsa Família. A primeira experiência, implementada na Vila São José, no município de Belo Horizonte, consistiu na estruturação de uma unidade produtiva coletiva, do setor de confecção, composta por moradores reassentados com recursos do PAC. A segunda experiência é associada ao Programa Vida Nova, implantado pela Prefeitura de Nova Lima, e que visa, entre outros objetivos, proporcionar a inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho, tanto pela colocação em vagas formais de emprego quanto pela estruturação de pequenos negócios. Em ambas as experiências, as metodologias adotadas buscaram considerar as especificidades do público envolvido, ou seja, as ações foram definidas e direcionadas levando em conta questões que em geral impedem a efetividade, para este público, dos processos tradicionais de qualificação profissional, e que se referem às múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão. Sendo assim, a investigação aqui descrita buscou compreender as duas iniciativas do ponto de vista: i) das escolhas metodológicas envolvidas na concepção das ações; ii) dos obstáculos e avanços na implementação das ações; iii) da efetividade quanto à promoção de melhorias nas condições de renda e de vida dos beneficiários.

PALAVRAS-CHAVE: INCLUSÃO PRODUTIVA, GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA, QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL, TRANSFERÊNCIA DE RENDA, BOLSA FAMÍLIA, POLÍTICAS PÚBLICAS.

59

AVALIAÇÃO DE
EXPERIÊNCIAS
DE CAPACITAÇÃO
PARA INCLUSÃO
PRODUTIVA
NA REGIÃO
METROPOLITANA
DE BELO
HORIZONTE

INTRODUÇÃO

A situação de pobreza e exclusão social é configurada por múltiplas dimensões subjetivas e objetivas, individuais e coletivas, que impõem grandes desafios ao seu enfrentamento, mesmo em uma conjuntura de crescimento econômico (COELHO ET AL, 2010). A multidimensionalidade da pobreza e da exclusão dá forma a diversas armadilhas que, como 'teias', tendem a prender indivíduos e famílias nessa condição, mesmo quando conseguem avançar em algumas dimensões da vida (GORDON ET AL, 2000; SPICKER 2007). Uma questão central para as políticas de enfrentamento da pobreza se refere, pois, à efetiva capacidade de fortalecimento de indivíduos e famílias que lhes possibilite uma ruptura e uma transformação sustentável de suas condições de vida, tendo em vista sua situação de amplas e múltiplas vulnerabilidades.

Programas de transferência condicionada de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF), têm sido uma alternativa para enfrentamento da pobreza e as evidências apontam seus efeitos positivos ao longo do tempo, sobretudo no que diz respeito aos indicadores educacionais, de saúde e nutricionais dos atendidos (COELHO ET AL, 2010). Entretanto, tais programas constituem uma estratégia certamente importante, mas não suficiente: ações de articulação ao mercado de trabalho (inclusão, reinserção ou melhoria das condições de trabalho) tornam-se importantes na perspectiva da promoção e da inclusão social, com impactos positivos não apenas para as famílias beneficiadas, mas também para toda a sociedade.

Várias iniciativas dos poderes públicos e de instituições não governamentais têm investido na promoção da inclusão produtiva da população de baixa renda, principalmente através de ações de capacitação e qualificação profissional, e de incentivo a grupos produtivos. Ocorre que, freqüentemente, essas ações mostram-se de baixa eficiência, não propiciando, para grande parte do público-alvo, a inserção efetiva no mundo produtivo (IPEA, 2011; TEIXEIRA, 2004; MORETTO, 2007; PRAXEDES, 2009; GUIMARÃES, 2010). As razões encontram-se justamente nas múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão, que vão desde a falta de aparato pedagógico para o aprendizado formal até a inadequação aos processos burocráticos, passando por problemas psíquicos e de relacionamento inter-pessoal. Por outro lado, muitas vezes essas ações não reconhecem as formas alternativas de conhecimento e as visões diferenciadas de mundo que trazem os treinandos (RUTKOWSKI, 2008), assim como suas aspirações vocacionais e as demandas do mercado de trabalho local.

A pesquisa aqui relatada se propôs a investigar duas experiências de inclusão produtiva em curso na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), que possuem como público-alvo os beneficiários do PBF. A primeira experiência, implementada na Vila São José, no município de Belo Horizonte, Minas Gerais, consistiu na estruturação de uma unidade de produção, na área de confecção, composta por moradores reassentados com recursos do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC. Essa experiência desenvolveu uma metodologia de capacitação simultânea ao processo de produção e comercialização possibilitando, já durante o período de aprendizado dos treinandos, uma atividade que remunerava pelos produtos. A segunda experiência é associada ao "Programa Vida Nova" - PVN, implantado pela Prefeitura Municipal de Nova Lima, Minas Gerais. A proposta do Programa é implementar ações

complementares ao Programa Bolsa Família, elevando o valor do benefício das famílias mais vulneráveis e articulando ações em diversas áreas para a promoção social destas famílias. Entre outros objetivos, a iniciativa visa proporcionar meios para a inclusão dos beneficiários no mercado de trabalho, por meio de cursos de qualificação e serviços de orientação e intermediação profissional, tanto pela colocação no mercado formal quanto pela estruturação de pequenos negócios.

A definição dos casos estudados considerou a aplicação de métodos diferenciados: enquanto a primeira experiência, da Unidade de Produção de Confecção e Silk da Vila São José, buscou a estruturação de uma unidade produtiva coletiva, partindo dos preceitos da economia solidária e também da necessidade de articulação ao mercado competitivo formal, a segunda tem como objetivo principal a inserção individual no mercado de trabalho, a partir de ações de qualificação e intermediação profissional do Programa Vida Nova. Em comum a ambas as experiências há o fato de que as metodologias adotadas buscaram considerar as especificidades do público envolvido, ou seja, as ações foram definidas e direcionadas levando em conta questões que em geral impedem a efetividade, para este público, dos processos tradicionais de qualificação profissional, e que se referem, por sua vez, às múltiplas dimensões da pobreza e da exclusão. Sendo assim, a investigação aqui descrita buscou compreender as duas iniciativas do ponto de vista: i) das escolhas metodológicas envolvidas na concepção das ações; ii) dos obstáculos e avanços na implementação das ações; iii) da efetividade quanto à promoção de melhorias nas condições de renda e de vida dos beneficiários.

Este artigo apresenta um relato das duas experiências estudadas: seus antecedentes, sua concepção e implementação. Em seguida, são discutidos os resultados dessas iniciativas, em termos de seus avanços e das dificuldades enfrentadas, identificados a partir de entrevistas realizadas com os beneficiários e gestores. Busca-se, assim, contribuir para a discussão sobre as diretrizes metodológicas e a conseqüente efetividade das ações que visam a inclusão produtiva do público-alvo das políticas do MDS, em âmbito urbano.

CONTEXTO

Ao abordar o conceito de exclusão social, Joan Subirats aponta para a necessidade de reavaliá-lo à luz da atual reconfiguração das relações sociais, como também reavaliar o papel do Estado e do mercado nessas relações. A exclusão social seria definida como “a impossibilidade ou dificuldade intensa de ter acesso aos mecanismos de desenvolvimento pessoal e inserção sócio-comunitária, e aos sistemas preestabelecidos de proteção” (SUBIRATS, 2010, p. 104). A exclusão, para ele, deve ser entendida como um fenômeno estrutural, inscrito na trajetória histórica das desigualdades sociais, e também dinâmico e composto por um conjunto de processos de geometria e impactos variáveis, além de multidimensional, formado pela articulação de um acúmulo de circunstâncias desfavoráveis, em geral fortemente inter-relacionadas.

A situação de exclusão é determinada pela inter-relação entre um conjunto de fatores de exclusão que operam em várias esferas ou âmbitos (trabalho, formação, social, saúde, política, etc.) com outro conjunto de elementos estruturais que operam como circunstâncias intensificadoras do risco de exclusão: idade, etnia, origem e classe social. Como fontes geradoras de exclusão poder-se-ia citar como exemplos: precariedade do trabalho, analfabetismo digital, incapacidade cognitiva, habitação precária, desestruturação familiar, proteção social insuficiente ou antecedentes criminais, entre outros. Tais fontes incidiriam com maior força nos grupos de alta vulnerabilidade estrutural: mulheres, jovens, idosos, imigrantes ou classes de baixa renda (circunstâncias intensificadoras).

A inserção produtiva, ou sócio-profissional, seria uma das peças da inclusão social, não sendo, no entanto, suficiente para o seu pleno estabelecimento:

"...muitas vezes a inserção socioprofissional é tida como a forma mais completa ou definitiva de inserção, e a comparamos com formas sociais de inserção, que seriam menos satisfatórias ou mais próprias daqueles com os quais já não se sabe o que fazer. Na realidade, há situações em que, apesar de se ter um emprego, não se pode falar de inserção social, e, de igual forma, há muitíssimos casos em que uma plena inserção social não vem acompanhada de emprego remunerado algum, sem que isso signifique que essa, ou essas pessoas, não façam seu trabalho. Poderíamos dizer que da ênfase no emprego surgiram modalidades de jazidas de emprego ou novas ocupações que, em algumas ocasiões, não são mais do que faixas de empregos mal remunerados e precários." (SUBIRATS, 2010, p. 115)

Desse modo, considerando-se o atual contexto de reconfiguração das relações sociais e redefinições do papel do Estado na promoção e proteção de direitos, as políticas de inclusão social devem visar à integração à sociedade, de modo abrangente, perpassando três esferas básicas, que precisam realimentar-se: a esfera produtiva, considerando inclusive as transformações recentes no mercado de trabalho; a esfera institucional, especificamente o grau de alcance dos direitos de cidadania no novo contexto social; e a esfera da reciprocidade, no que tange às transformações nas estruturas familiares e nas redes sociais e comunitárias.

Como apresentam Castro et al (2010), desde a Constituição de 1988 o Brasil tem implementado uma ampla agenda no que se refere à ação social do Estado, resultando em expansão e consolidação do sistema de proteção social, voltado à redução dos riscos e vulnerabilidades sociais, na linha da seguridade social clássica. No entanto, o sistema inclui também ações que buscam a promoção social, de modo a possibilitar a equalização de oportunidades e resultados. As ações de promoção social se desenvolvem em duas vertentes: a promoção do desenvolvimento de capacidades e a promoção do exercício destas capacidades. Assume-se que o desenvolvimento de capacidades somente se realiza plenamente com o seu exercício, do mesmo modo que o exercício de uma determinada atividade somente é pleno se ocorre a partir do desenvolvimento das potencialidades da pessoa.

O conceito de promoção social, nesse sentido, permite construir um entendimento mais geral sobre uma miríade de políticas de geração de emprego e renda, desenvolvimento local, crédito, entre outras. O que permite também, ainda que muito preliminarmente, visualizar sinergias a serem exploradas a partir de uma visão mais integrada destas políticas (CASTRO ET AL, p. 9).

Sendo assim, a inclusão produtiva deve ser entendida como um eixo da promoção social e da inclusão social, que passa pela atenção às capacidades, considerando seu desenvolvimento e seu exercício como determinantes da inserção sócio-econômica. Não pode ser tratada, portanto, à revelia dos demais processos sociais que compõem a situação de exclusão.

Políticas de educação e de inclusão socioprodutiva – sobretudo as políticas definidas em caráter de alta prioridade para melhorar o acesso, a cobertura e a qualidade do ensino público –, com destaque para a área de capacitação e qualificação profissional, são chaves para a redução da pobreza, promoção da igualdade e edificação de sociedades incluídas. Todavia, encontram limites quando não incorporam e integram em sua abrangência o diálogo com o enfrentamento do problema da exclusão e das desigualdades socioterritoriais na articulação e sinergia entre políticas sociais e econômicas (COELHO ET AL, p. 19-20)

Do mesmo modo, torna-se difícil pensar em uma fórmula geral, que dê conta dos mais diversos matizes da exclusão; ao contrário, devem ser consideradas as especificidades dos sujeitos e das suas limitações, e, ainda, as exigências externas que muitas vezes impedem a articulação efetiva à sociedade e, mais especificamente, à esfera produtiva.

Estudos recentes evidenciam que, a despeito da queda recente do desemprego, da informalidade, da pobreza e da desigualdade no Brasil, parcela da população encontra-se ainda “presa” a situações de insuficiência de renda e articulação inexistente ou precária no mercado de trabalho (IPEA, 2011). Utilizando dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, do IBGE, do ano de 2006, Castro et al (2010), caracterizam o público em situação de pobreza no Brasil e apontam a diversidade de ações de apoio necessárias à efetiva inclusão produtiva das famílias vulneráveis, que passam pela melhoria da qualidade da educação formal, expansão e melhoria da educação infantil, educação de jovens e adultos, apoio à agricultura familiar, ações de microcrédito, formação e qualificação profissional e intermediação de mão de obra.

De fato, nos anos recentes, o número e a extensão de ações voltadas à inclusão produtiva e relacionadas aos beneficiários de transferências condicionadas de renda cresceu fortemente, podendo ser citados o Programa Brasil Alfabetizado, Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem), Projeto de Promoção do Desenvolvimento Local e Economia Solidária (PPDLES), Programa Nacional de Fortalecimento

da Agricultura Familiar (PRONAF), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Nacional de Acesso à Escola Técnica (Pronatec), Programas de microcrédito, Programa Nacional Biodiesel e Programa Luz para Todos, programas ligados ao Plano Nacional de Qualificação (PNQ), como o Próximo Passo, entre outros.

A estratégia nacional explícita no Plano Brasil Sem Miséria é de expansão e focalização das ações de qualificação e intermediação de mão de obra e de apoio ao empreendedorismo, a partir da construção de um “Mapa da Pobreza” e um “Mapa de Oportunidades”. Entre os objetivos do Plano, são citados: “ampliar o mercado das pequenas e microempresas, estimular a formação de empreendimentos cooperativados e apoiar o microempreendedor individual, as políticas de microcrédito e a Economia Popular e Solidária.” (BRASIL, 2011).

No entanto, alguns estudos indicam que os esforços, em nível federal, para inclusão produtiva desta população são, de modo geral, de baixa eficácia (IPEA, 2011; TEIXEIRA, 2004; MORETTO, 2007; PRAXEDES, 2009; GUIMARÃES, 2010; SOUZA, 2009). Ações de qualificação e formação profissional, intermediação de mão de obra, incentivo à formação de grupos produtivos solidários e microempreendimentos apresentam ainda baixo alcance e efetividade quando o público tratado é aquele em situação de pobreza.

Do ponto de vista do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, são diversos os desafios, que dizem respeito “à ausência de objetivos claramente concebidos, à falta de definição de públicos prioritários, à insuficiência de recursos financeiros, à incapacidade de gestão dos recursos disponíveis, à articulação precária com os demais programas de trabalho e renda, à capilaridade reduzida ao longo do território, à indefinição dos papéis desempenhados pelas instituições federadas, à ausência de relações complementares com instituições privadas e à falta de avaliação de processos e de resultados alcançados” (IPEA, 2011, p. 226). Soma-se a isto a dificuldade de enquadramento da população mais vulnerável, para a qual o desemprego está associado muitas vezes a questões psicológicas, como desalento e falta de confiança (GUIMARÃES, 2010).

A política federal de apoio à Economia Solidária (ES), por sua vez, tem avançado após a criação, em 2003, da Secretaria Nacional de Economia Solidária, vinculada ao Ministério do Trabalho e do Emprego. No entanto, as ações nessa área das políticas públicas ainda se encontram restritas pelo baixo volume de recursos e pela ausência de integração entre as diversas esferas estatais relacionadas. As ações mais efetivas são implementadas pelos estados e municípios, mas com baixa integração entre si e entre os três níveis de governo. Ademais, carecem de legislações adequadas (PRAXEDES, 2009).

Além disso, estudos (SINGER, 2003; GAIGER, 2003; LAVILLE, 2004) demonstram que compreender a ES como uma alternativa de geração de trabalho e renda exige um olhar ampliado da economia, uma capacidade de ir além da visão hegemônica e da racionalidade que acompanha a teoria econômica mainstream. Nesse tipo de produção alternativa, dinâmicas não-econômicas - culturais, sociais, afetivas e políticas - adquirem importância tanto na decisão de empreender quanto no sucesso dos empreendimentos. Por isso, são necessários novos critérios, gradualistas e inclusivos, para se avaliar o êxito ou o fracasso dessas alternativas econômicas,

tendo como base estudos da economia das comunidades e da práxis (RUTKOWSKI, 2008). Além de habitualmente não reconhecerem essas diferenças entre as formas de economia, as políticas públicas de fomento à ES raramente são de longo prazo, dificultando a continuidade e a atuação multidisciplinar necessária para ampliar a sustentabilidade de empreendimentos econômicos solidários.

METODOLOGIA

Discutindo a evolução do debate epistemológico, Godoi, Bandeira-de-Mello & Silva (2006) recomendam utilizar nos estudos organizacionais métodos que permitam a obtenção de um conhecimento intersubjetivo e compreensivo, pois estes são mais úteis para se decifrar as formas simbólicas nas quais se desenvolvem as ações sociais, as quais assumem aparência codificada em forma de linguagem. Porém, não interessa ao pesquisador das organizações a linguagem por sua gramática ou estrutura interna, mas por seu caráter comunicativo de mediador e formador de experiências e das necessidades sociais. Mais do que um conhecimento objetivo e explicativo interessa, ao pesquisador das organizações, examinar as produções geradas e construídas pelos sujeitos dessas organizações em seus contextos situacionais, o que indica a utilização de abordagens qualitativas de pesquisa (RUTKOWSKI, 2008), tais como o estudo de caso.

O estudo de caso é um método de pesquisa qualitativa utilizado desde a década de 1910 e que tem sido muitas vezes questionado pela especificidade de seus resultados, o que dificultaria a sua generalização ou, até mesmo, poderia invalidá-los (GODOY, 2006). Autores como Goode & Hatt (1969) e Yin (2001) se opõem a essa crítica lembrando que seu emprego destina-se à compreensão de fenômenos sociais complexos, porém, individuais, ou seja, preservando o caráter unitário do objeto social estudado. Isto é, tal especificidade não está centrada nas formas de pesquisa empregadas, mas no tipo de questão que o estudo de caso responde e cujo foco está no individual, no específico. Para a ciência positivista, o estudo de caso seria válido como estratégia de pesquisa se representativo de uma população. Em métodos alternativos de pesquisa social, de caráter não positivista, porém, os casos podem ser considerados fontes suficientes de conhecimento, desde que se reconheça que a base para a generalização dos resultados é situacional e limitada pelo contexto (SUSMAN & EVERED, 1978 apud THIOLENT, 1997).

O estudo de caso é, assim, especialmente indicado quando se deseja capturar atividades e ações formal e informalmente estabelecidas na dinâmica da vida de uma organização. O estudo de caso interpretativo, além de se ocupar da descrição do fenômeno estudado, permite, tal como pretendido na pesquisa aqui relatada, encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais para confirmar ou ilustrar suposições teóricas (GODOY, 2006) admitindo, tal como defendido por Thiollent (2008) para a pesquisa social, construir progressivamente uma generalização a partir da discussão dos resultados de várias pesquisas organizadas em locais e situações diferentes. Os estudos de caso são, deste modo, "generalizáveis a proposições teóricas e não a populações e universos", atendendo ao objetivo de "expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística)" (YIN, 2001, p. 29).

Yin (op.cit.) indica seis fontes distintas para a coleta de evidências em um estudo de caso: documentos, registros em arquivos, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos, tais como o uso que se dá a ferramentas ou equipamentos. Utilizar cada uma dessas fontes requer procedimentos metodológicos diferentes. Nos estudos de caso aqui relatados foram empregados, na pesquisa de campo, os seguintes elementos:

Análise de documentos relativos às duas experiências (projetos-básicos e relatórios de acompanhamento), visando levantar informações sobre os recursos financeiros, humanos e materiais empregados nas duas experiências, e sobre as metodologias adotadas em sua implantação;

Análise de fichas cadastrais com informações individuais dos beneficiários, no caso da Unidade de Produção de Confeção e Silk da Vila São José, e de banco de dados com informações dos beneficiários, cedido pela equipe gestora do Programa Vida Nova;

Realização de entrevistas individuais semi-estruturadas com beneficiários do projeto Unidade de Produção da Vila São José e do Programa Vida Nova, visando diagnosticar a efetividade das metodologias empregadas, as limitações encontradas e os resultados percebidos;

Realização de entrevistas semi-estruturadas com gestores públicos responsáveis pela implantação e acompanhamento de ambas as experiências, visando compreender as diretrizes metodológicas e os obstáculos encontrados na definição das ações, bem como os resultados percebidos;

Observação participante de locais de trabalho e residência de participantes de ambas as experiências.

Quanto às entrevistas realizadas, na avaliação da experiência da Unidade de Produção de Confeção e Silk da Vila São José, foram entrevistados 17 beneficiários e 3 gestores, no período de julho e agosto de 2011. No caso do Programa Vida Nova, foram entrevistados 33 beneficiários e 3 gestores, entre setembro e novembro de 2011¹.

Os roteiros utilizados nas entrevistas buscaram captar a percepção dos beneficiários quanto à efetividade das metodologias utilizadas – ou seja, se estas conseguiram prover capacidade de inclusão no mercado de trabalho ou a geração de renda por meio da participação em um empreendimento econômico autogestionário. Em relação aos gestores, buscamos aprofundar em que bases metodológicas e pressupostos teóricos foram construídas as ações que fundamentam os projetos estudados e a sua visão em relação aos resultados alcançados.

1 A SELEÇÃO DOS GESTORES ENTREVISTADOS SE DEU PELO GRAU DE ENVOLVIMENTO DOS MESMOS NO PROJETO. QUANTO AOS BENEFICIÁRIOS, O CÁLCULO DO TAMANHO DAS AMOSTRAS FOI BASEADO NA FÓRMULA,

$$n = \left(\frac{z_{\alpha/2} \sigma}{E} \right)^2$$

ONDE N É O NÚMERO DE INDIVÍDUOS NA AMOSTRA, Z/2 É O VALOR CRÍTICO QUE CORRESPONDE AO GRAU DE CONFIANÇA DESEJADO, É O DESVIO-PADRÃO POPULACIONAL DA VARIÁVEL ESTUDADA (DEFINIDAS A PARTIR DE DADOS PRÉ-EXISTENTES PARA O UNIVERSO DOS BENEFICIÁRIOS, NOS DOIS CASOS ESTUDADOS) E E É A MARGEM DO ERRO OU ERRO MÁXIMO DA ESTIMATIVA, QUE CORRESPONDE À DIFERENÇA MÁXIMA DESEJADA ENTRE A MÉDIA AMOSTRAL E A MÉDIA POPULACIONAL. MAIORES DETALHES SOBRE A DEFINIÇÃO DAS AMOSTRAS E SOBRE OS DEMAIS MÉTODOS EMPREGADOS NA INVESTIGAÇÃO SÃO ENCONTRADOS NO RELATÓRIO FINAL DA PESQUISA: UFGM ET AL, 2012.

Além disso, considerando tratar-se de uma pesquisa que pretende avaliar políticas públicas, partimos, nas escolhas metodológicas, de uma concepção teórica de Pesquisa Avaliativa, que considera toda avaliação um ato técnico e político e é desenvolvida em contexto de sujeitos e interesses distintos e, portanto, jamais será consensual ou definitiva, mas sim uma versão, um julgamento sobre o real. Como descreve Silva (2008), a avaliação de políticas públicas não constitui um ato desinteressado; contrapõe-se à objetividade da ciência positiva, mas requer esforço de objetivação na relação do avaliador com a realidade social e com os sujeitos que participam do processo de avaliação; valoriza a análise crítica da política ou programa social em consideração; busca compreender os princípios e fundamentos teórico-conceituais que orientam a política ou programa avaliado; considera os vários interesses e procura envolver os diferentes sujeitos no processo da política ou programa objeto da avaliação; fundamenta-se em valores e concepções sobre a realidade social partilhada pelos sujeitos da avaliação; contrapõe-se à idéia de neutralidade e, não percorrendo um caminho único, considera os resultados da avaliação como uma versão parcial da realidade, posto serem as realidades historicamente construídas e dotadas de um caráter relativo e temporal; considera a política ou programa como decorrência de vários fatores: ação de vários sujeitos, especificidades das conjunturas, condições financeiras e materiais e elementos culturais envolvidos; e finalmente, situa a política ou programa na sua relação com o Estado e a Sociedade.

DESCRIÇÃO DAS EXPERIÊNCIAS E RESULTADOS OBTIDOS

HISTÓRICO DA EXPERIÊNCIA DE IMPLEMENTAÇÃO DA UNIDADE PRODUTIVA FÁBRICA SOCIAL, BELO HORIZONTE - MG

A Vila São José está localizada na região noroeste de Belo Horizonte, capital do Estado de Minas Gerais. Sua formação como aglomerado urbano teve início na década de 1960 e os primeiros moradores da Vila teriam vindo de bairros próximos, e também do interior do Estado. Desde o início da ocupação, observou-se bastante heterogeneidade no padrão das habitações. A população da Vila convivia constantemente com riscos de inundação e deslizamento, além de, recentemente, problemas com o tráfico de drogas e altos índices de violência. Nas décadas recentes, os moradores da Vila se organizaram em lutas pela melhoria das condições de moradia; em 2009, apesar de ocupar uma área de 197 mil metros quadrados e possuir 9 mil moradores em 2.400 domicílios, a Vila ainda não contava com saneamento básico. Segundo dados da Companhia Urbanizadora de Belo Horizonte - URBEL, órgão responsável pelas intervenções nas vilas e favelas da capital, em 2009, o percentual de residentes com renda inferior a um salário mínimo era de 67,3%, e aqueles que ganhavam acima de três salários mínimos constituíam apenas 2,0% do total. Somente 49% possuíam o Ensino Fundamental completo (URBEL, 2011).

A partir de 2009, a Vila São José teve a sua infraestrutura urbana alterada pelas intervenções do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. Tais intervenções, ligadas ao Programa Vila Viva, da Prefeitura de Belo Horizonte, envolveram, principalmente, a

remoção de 2.200 famílias, parte delas reassentada em 1.408 apartamentos construídos com recursos no valor de R\$ 115 milhões, a fundo perdido (URBEL, 2011).

Como parte do processo de intervenção na Vila, foi desenvolvido um trabalho social com os moradores, a partir de diretrizes contidas no Caderno de Orientações do Trabalho Social – COTS, desenvolvido pela Caixa Econômica Federal – Caixa - com a finalidade de orientar as equipes técnicas envolvidas na elaboração e monitoramento do Projeto de Trabalho Técnico Social – PTTS. O PTTS orienta as ações desde a concepção do projeto até a etapa posterior à conclusão das obras e serviços e tem como pilar o desenvolvimento de 3 eixos: Mobilização e Organização Comunitária e/ou Condominial; Educação Sanitária e Ambiental; e Capacitação Profissional e Geração de Trabalho e Renda (URBEL, 2011).

Para o eixo de Geração de Trabalho e Renda, a Caixa orienta em seu COTS a adoção de uma metodologia denominada Sistemática Fábrica Social – FS. Segundo o COTS, o objetivo dessa Sistemática é contribuir para o desenvolvimento local, por meio de parcerias, com integração de políticas públicas, mediante a inclusão produtiva imediata das pessoas atendidas, pautada na sustentabilidade dos grupos e nos princípios da Economia Solidária (CAIXA, 2009).

A Sistemática Fábrica Social teve origem em experiência piloto desenvolvida em 2007 em Belo Horizonte, por meio da Gerência Nacional de Políticas Sociais da Caixa – GEPOS, tendo como beneficiário um grupo de costura da Associação de Catadores de Papel, Papelão e Material Reaproveitável de Belo Horizonte – ASMARE. A proposta de atuação da Caixa seria de apoio institucional ao grupo, buscando a articulação das parcerias, oportunidades e formalização de acordos comerciais com empresas de atuação social, em especial a rede das Santas Casas de Misericórdia, hospitais e entidades filantrópicas, clientes da operação CAIXA Hospitais (CAIXA, 2009). A lógica empregada foi garantir, prioritariamente, que a atividade econômica adotada pelo grupo tivesse sua comercialização garantida, ou seja, o escoamento da produção já deveria ser garantido antes mesmo da confecção das peças encomendadas. Além disso, a metodologia buscava conciliar o processo de capacitação à produção e à remuneração, em tempo real. Para tanto, os produtos seriam classificados segundo as várias etapas do aprendizado, de modo a conciliar, na mesma linha de produção, treinantes e produtoras já capacitadas. Outro aspecto importante da metodologia seria o empenho coletivo de uma rede de instituições comprometidas com o aspecto social (FIGUEIREDO & COSTA, 2007).

Considerando a orientação do COTS, a Prefeitura de Belo Horizonte passa a adotar a metodologia da Fábrica Social para o eixo de Geração de Trabalho e Renda na Vila São José. O objetivo principal era incluir produtivamente as pessoas reassentadas para que conseguissem arcar com parte das despesas domiciliares após o reassentamento (por exemplo, despesas com água, IPTU e luz). A empresa Assessoria Social e Pesquisa – ASP, contratada pela URBEL por meio de processo público, ficou responsável pelo desenvolvimento do PTTS na Vila São José. Entre as atividades desenvolvidas, implementou a metodologia da FS na UP, a partir de três etapas: a primeira consistia na elaboração de diagnóstico para identificação da atividade

econômica vocacional e de interesse dos moradores da área; a segunda consistiu na elaboração e implementação de Projeto Básico, visando a incubação de um empreendimento coletivo voltado à atividade definida; a terceira constituiu no assessoramento técnico, por meio de uma agência de negócios, para a estruturação da unidade produtiva - UP.

A primeira fase do trabalho, de diagnóstico, apontou para quatro possíveis atividades econômicas a serem desenvolvidas na UP, das quais foi escolhida a confecção e o silk, uma vez que as demais atividades propostas já contavam com empreendedores individuais que não aceitaram coletivizar suas atividades.

O processo de estruturação da Unidade de Produção de Confecção e Silk da Vila São José foi realizado de forma participativa, envolvendo o Fórum de Entidades da Vila São José, composto de cerca de 30 entidades, além dos gestores públicos e dos moradores reassentados. Foi constituída uma rede social e material, por meio da assinatura de Protocolo de Intenções, onde cada entidade se comprometeu a apoiar a iniciativa, assumindo diversas funções. Posteriormente, as instituições parceiras se constituíram no Grupo Gestor, cuja função era monitorar o processo e tomar decisões ao longo da incubação da UP.

O Projeto foi orçado em aproximadamente, R\$ 300.000,00, a serem desembolsados em 12 meses, sendo que, deste montante, R\$ 150.000,00 viriam do PAC e o restante, dos parceiros. Os recursos provenientes do PAC custearam a compra de equipamentos, pagamento das despesas fixas (exceto aluguel), remuneração dos técnicos e consultores, pagamento de bolsas-auxílio durante 3 meses e compra de matéria-prima (ASP, 2009). Um galpão foi alugado e adequado às várias fases da capacitação e produção em escala industrial, tendo sido a reforma custeada pela Construtora Santa Bárbara, empresa responsável pela construção das moradias na Vila São José.

Para o processo de seleção dos 50 integrantes, foram estabelecidos critérios pactuados com o Grupo Gestor, por ordem de prioridade: 1º) Famílias que seriam reassentadas nos prédios (PAC/Vila Viva); 2º) Beneficiários do BF e que estivessem em acompanhamento sócio-familiar no Núcleo de Assistência Familiar/CRAS São José; 3º) Pessoas em situação de desemprego/subemprego; 4º) Famílias com maior número de crianças/adolescentes; 5º) Famílias que possuíssem, em sua composição, pessoas com deficiência; 6º) Grupo familiar com indicação de violência doméstica (negligência, violência psicológica, violência física, exploração sexual); 7º) Grupo familiar com 40% dos participantes com escolaridade até a 4ª série; 8º) Não contemplar mais de um membro do mesmo grupo familiar; e 9º) Pessoas com idade acima de 16 anos e alfabetizadas.

A execução do projeto foi dividida em 3 módulos: (i) Preparação da empresa social – 9 meses; (ii) Funcionamento da empresa – 4 meses e; (iii) Monitoramento e assessoramento técnico e de mercado - 4 meses. Tinha-se a expectativa de que, nos últimos 4 meses, a UP estaria apta a arcar com as despesas fixas e que, para tanto, a assessoria de mercado deveria ser processual e contínua mesmo após o término dos recursos públicos. O fato não ocorreu devido a um atraso no cronograma para o

funcionamento da entidade responsável pela assessoria de mercado, a Agência de Negócios da Fábrica Social – ANEFS, projeto financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e coordenado pela ONG Moradia e Cidadania-MG2.

Quanto à qualificação recebida pelas produtoras, foram ministrados cursos de Gestão do Processo Produtivo, Formação da Empresa/Direito de Empresa, Costura Industrial (Modatec – FIEMG) e Formação Social/ Integração do Grupo, processo que teve a duração de três meses, durante os quais as produtoras receberam bolsa mensal no valor de meio salário mínimo vigente à época (cerca de R\$ 200,00). O objetivo geral das capacitações era “transmitir conhecimentos sobre o funcionamento de uma empresa na área de confecção e preparar o grupo para atender pedidos de peças têxteis de fácil produção (enxoval hospitalar e roupa de cama e mesa)” (ASP, 2009).

As produtoras contavam com o acompanhamento, em tempo integral, de uma qualificadora, o que visava garantir que as peças comercializadas estivessem de acordo com as exigências do mercado nos quesitos eficácia e qualidade. A permanência da profissional deveria, ainda, permitir a estruturação de uma linha de produção que conciliasse o trabalho das produtoras já capacitadas com o daquelas em estágio de aprendizado: enquanto as iniciantes produziam roupas de cama e enxovais hospitalares, aquelas em estágio avançado trabalhavam com uniformes da construção civil. A UP contava, também, com o acompanhamento de uma técnica social, que tinha a função de auxiliar a formação do grupo como um coletivo, mas que acabou sendo também responsável pela prospecção de novos mercados até que a ANEFS iniciasse as suas atividades.

Em novembro de 2010, a ANEFS conseguiu formalizar a unidade de produção, que se cadastrou como Associação Nova Esperança. Essa formalização possibilitou a emissão de notas fiscais de modo equivalente ao de uma empresa enquadrada no sistema SIMPLES. Entretanto, o projeto enfrentou diversas dificuldades relacionadas à sustentabilidade da unidade produtiva, descritas na próxima seção, que acabaram contribuindo para o esvaziamento do projeto e o fim da UP, em fevereiro de 2012. No total, passaram pelo projeto cerca de 70 mulheres.

Histórico da experiência do Centro de Qualificação Profissional e Empreendedorismo Social - Programa Vida Nova, Nova Lima - MG

Ocupando uma extensão territorial de 428 km² e população estimada em 80.998 habitantes (IBGE-2010), o município de Nova Lima se situa na Região Metropolitana de Belo Horizonte. Apesar de possuir renda per capita relativamente alta (R\$ 404,75, segundo dados do Censo 2000) e bom nível de desenvolvimento humano (IDH-M de 0,821, em 2000, segundo o PNUD), Nova Lima apresenta um contingente significativo de sua população em situação de pobreza e de extrema pobreza.

2 A ANEFS “VISA ACESSORAR GRUPOS DE PRODUÇÃO VINCULADOS OU NÃO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GERAÇÃO DE TRABALHO E RENDA NAS ATIVIDADES (FINANCEIRAS E LOGÍSTICA DE PRODUÇÃO) RELACIONADAS AOS SEUS NEGÓCIOS. A ESTRATÉGIA TEM POR OBJETIVO DOTAR AS UNIDADES DE PRODUÇÃO DE MECANISMOS VIÁVEIS PARA A REALIZAÇÃO DE NEGÓCIOS, POR MEIO DA ARTICULAÇÃO DE PARCERIAS TÉCNICAS, FINANCEIRAS E COMERCIAIS” (SITE DA ONG MORADIA E CIDADANIA). A AGÊNCIA FUNCIONA EM PARCERIA COM A PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, POR MEIO DO CENTRO PÚBLICO DE ECONOMIA SOLIDÁRIA.

Visando minimizar a situação das famílias mais vulneráveis, a Prefeitura de Nova Lima implementou, entre outras ações, uma estratégia articulada entre os diversos setores responsáveis pelas políticas sociais no município, criando o Programa Vida Nova. As ações do Programa consistem em apoio às famílias, tanto financeiro quanto social, condicionado ao cumprimento de condicionalidades, visando potencializar as capacidades de seus membros, bem como ampliar suas chances de integração e inclusão na sociedade.

O Programa Vida Nova articula-se ao Programa Bolsa Família, adaptando conceitos operacionais chave, tais como: definição de família, utilização do Cadastro Único para seleção de beneficiários, incorporação das condicionalidades definidas pelo programa federal e utilização do IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar -, disponibilizado pelo Ministério, para definição dos beneficiários.

O acompanhamento das famílias que ingressam no Programa é processual e regionalizado, sendo realizado por uma equipe de profissionais composta por assistentes sociais e psicólogos. Para tanto, são constituídos grupos familiares que se reúnem periodicamente com a equipe técnica. A metodologia empregada procura atuar na promoção da auto-estima; são discutidos diversos temas focando principalmente os sonhos, desejos, habilidades e vocações.

As reuniões permitem identificar famílias em situação de maior privação e vulnerabilidade, que demandam encaminhamento para outros serviços públicos, tais como: acesso à moradia, ofertas de vagas de trabalho/emprego, capacitação (cursos de idiomas, de informática, profissionalizantes), educação de jovens e adultos, educação infantil, cultura e lazer, entre outros.

Como forma de aprimorar as ações de geração de trabalho e renda, o Programa Vida Nova criou o Centro de Qualificação Profissional e Empreendedorismo Social – CQPES, cujo objetivo é qualificar e encaminhar os beneficiários ao mercado de trabalho. O Manual de Procedimentos do CQPES define como sua missão: “transformar os sonhos de nossos beneficiários em realidade, através da escolha de vida, formação profissional e encaminhamento ao mercado de trabalho”.

Os recursos para custeio do CQPES são provenientes do orçamento municipal e do MDS, que, a partir do Índice de Gestão Descentralizada (IGD), repassa um valor mensal para a gestão do Programa Bolsa Família e implementação de programas complementares a este³.

O CQPES atua em dois espaços físicos de trabalho e suas ações são desenvolvidas a partir de três eixos:

- Orientações profissionais e vocacionais;
- Qualificação técnica e fomento ao empreendedorismo;
- Intermediação para o mercado de trabalho.

71

AVALIAÇÃO DE
EXPERIÊNCIAS
DE CAPACITAÇÃO
PARA INCLUSÃO
PRODUTIVA
NA REGIÃO
METROPOLITANA
DE BELO
HORIZONTE

As atividades desenvolvidas no primeiro eixo buscam facilitar a escolha de uma área de atuação, capacitar os beneficiários para adquirirem conhecimento e técnica referentes às atuações profissionais e desenvolver uma postura profissional adequada. Acreditando que uma das barreiras à entrada de pessoas de baixa renda no mercado de trabalho se relaciona aos processos seletivos para vagas de emprego, a equipe técnica do Programa identifica, previamente, as competências necessárias, e a partir desse resultado, são desenvolvidas as ações de capacitações para a qualificação profissional.

O segundo eixo busca capacitar os beneficiários por meio da promoção de cursos em diferentes áreas, visando à qualificação e requalificação, possibilitando a elevação da renda no mercado formal e informal. Os cursos ocorrem em três módulos: o Módulo 1, Competências Comportamentais, busca orientar os alunos com relação à postura profissional a ser adotada em entrevistas de emprego e durante a permanência na empresa. No Módulo 2, Capacitação Profissional, são ministrados cursos técnicos, selecionados mediante demanda dos beneficiários. A proposta é qualificar pessoas em suas áreas de habilidades e interesse, desenvolvendo e/ou aprimorando técnicas profissionais. Esses cursos, de curta duração e carga horária variando entre 40 e 200 horas, são distribuídos nas seguintes áreas: administrativa, beleza, culinária, corte e costura, construção civil, artesanato, prestação de serviços, hotelaria e vendas e marketing. Buscando garantir a permanência dos alunos nos cursos, a Prefeitura de Nova Lima oferece horários diversificados, vale transporte, lanche e monitores para os filhos. O Módulo 3, Empreendedorismo, propõe-se a fomentar pequenos empreendedores e grupos de produção em áreas afins, potencializando ainda arranjos coletivos de economia solidária. Nesse módulo, são repassadas orientações para os interessados em montar pequenos negócios.

O terceiro eixo de atuação do CQPES se desenvolve a partir de ações para a intermediação dos beneficiários para o mercado de trabalho. Esse encaminhamento é realizado por meio de parcerias com empresas de Nova Lima e da Região Metropolitana de Belo Horizonte. A proposta é encaminhar os profissionais mais adequados às necessidades e à cultura da organização solicitante. Segundo a Prefeitura, são oferecidas diversas vantagens ao setor empresarial para aceitação do profissional, como seleção objetiva e adequada a cada organização e economia de tempo por parte do funcionário ou recrutador (PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA, 2011).

Neste terceiro eixo, os beneficiários contam com a elaboração de currículos e orientação individual para entrevistas e processos seletivos. Esses currículos passam a fazer parte de um banco de dados constantemente consultado para encaminhamento a oportunidades de trabalho.

Apresentamos a seguir alguns dados fornecidos pelos gestores do Programa Vida Nova, referentes ao ano de 2011, e que fornecem uma dimensão quantitativa do programa:

- Beneficiários acolhidos pelo CQPES: 738
- Beneficiários atendidos nos grupos de orientação profissional: 455

- Beneficiários que assistiram aos cursos:
- Técnicas comportamentais: 341
- Empreendedorismo: 174
- Empreendedor individual: 29
- Empreendedor juvenil: 27
- Cursos técnicos: 488
- Currículos recebidos e/ou elaborados: 801
- Encaminhamentos de currículos: 288
- Beneficiários inseridos no mercado: 150
- Empresas parceiras: 29

A metodologia de trabalho do CQPES considera informações adquiridas durante o acompanhamento familiar dos beneficiários pela equipe técnica do PVN. Para tanto, essas famílias são abordadas de forma presencial nas reuniões regionais e por correspondência via correio, sendo convidadas a participar de grupos de orientação profissional. A orientação ocorre em reuniões com duração de 2 horas diárias, ao longo de duas semanas, sendo os grupos divididos entre adolescentes e adultos. Nas reuniões são repassados conhecimentos sobre os programas da prefeitura e discutidos temas de interesse conforme a faixa etária dos integrantes: ética, cidadania, planejamento de vida, sonhos e expectativas, dificuldades e limites, oportunidades de capacitação, ofertas de emprego entre outros. São produzidos relatórios de acompanhamento das atividades e pareceres de habilidades, vocações, competências e personalidade.

A partir desses encontros, a equipe do CQPES extrai as informações que orientam as ações de inserção no mercado de trabalho, dentro dos 3 eixos descritos anteriormente. É interessante observar que a definição dos cursos e da intermediação para o mercado de trabalho parte dos resultados das dinâmicas nos grupos, respeitando, prioritariamente, os interesses e vocações pessoais. Ao término da capacitação, o currículo é elaborado e inserido no banco de dados e, conseqüentemente, encaminhado para as empresas parceiras, juntamente a um laudo técnico e psicológico.

RESULTADOS DAS INVESTIGAÇÕES DAS EXPERIÊNCIAS

Analisando o perfil dos públicos-alvo das duas experiências conclui-se, a priori, que ambos se inserem numa classe social com poucas perspectivas de futuro, onde a ascensão social requer muito mais que a renda mínima, conhecimento teórico e habilidades profissionais. A necessidade premente de concentrar esforços na vida cotidiana, na busca pela sobrevivência, torna mais desafiadora a elabo-

ração e aplicação de metodologias de inclusão produtiva para este público. As metodologias aplicadas nos programas de inclusão produtiva muitas vezes não correspondem às necessidades das múltiplas dimensões da pobreza do público. Ademais, o segmento empresarial exige dos profissionais, além da escolarização, determinada cultura e experiência profissional, dificultando a entrada deste público que vive em situação mais vulnerável no mercado formal.

Nas duas experiências investigadas, foram identificadas as seguintes características relativas ao público-alvo, que dificultam a efetividade de ações tradicionais de capacitação profissional:

- Dificuldades em conciliar a carga horária da capacitação ou qualificação profissional à sobrevivência do dia-a-dia. Muitos fazem “bicos” visando complementar a renda e têm dificuldades de se dedicar à formação profissional;
- Frustração e desestímulo por não conseguir colocação no mercado, mesmo após a realização de cursos, tendo em vista as exigências do empregado, que não condizem com a sua realidade, tais como escolaridade e experiência prévia;
- Boa parte dos beneficiários são mulheres chefes de família com dificuldades em conciliar as tarefas domésticas e os cuidados com os filhos ao aprendizado e exercício do trabalho profissional;
- Interesses e vocações profissionais específicas, muitas vezes ligadas a experiências de trabalho familiar, que precisam ser levadas em consideração na definição das áreas da qualificação;
- Limites de assimilação de conteúdos e metodologias construídos com vistas a atender prioritariamente às demandas do segmento empresarial.
- No que diz respeito ao apoio aos empreendimentos solidários, as características dessas iniciativas colocam desafios e tensões ainda não totalmente debatidas e equacionadas, e que também foram identificadas no estudo de caso da UP São José:
- Dificuldades de compatibilizar a perspectiva de comércio justo e cooperação à necessidade de inserção competitiva no mercado vigente;
- Insuficiência das tecnologias de gestão em adequar-se às necessidades dos empreendimentos autogestionários, nos quais um mesmo indivíduo opera múltiplas atividades e onde as decisões devem ser coletivas, com total transparência das ações;
- Dificuldades de apoio para articular questões fundamentais para o sucesso dos empreendimentos, como acesso a financiamento, canais de comercialização e marcos regulatórios;

- Dificuldades de adequação, pelos empreendimentos, às exigências de qualidade, eficácia e desempenho profissional por parte do empresariado e/ou dos consumidores.
- Dificuldades das equipes gestoras em apoiar o desenvolvimento do empreendimento, dado que em geral são compostas por técnicos sociais com pouco conhecimento e/ou experiência em relação ao mercado e às noções de sustentabilidade e competitividade econômica;

As experiências estudadas mostraram-se inovadoras por buscarem atender às especificidades acima citadas. O êxito das experiências, no entanto, foi limitado a outras questões, como será discutido adiante.

Destacamos, a seguir, alguns aspectos centrais observados durante o estudo das experiências:

Ambas as experiências foram capazes de garantir a inclusão, mas não a permanência no mercado de trabalho, da maior parte dos beneficiários. No caso da UP São José, a qualificação durante a produção assegurou uma remuneração mínima durante o período de aprendizado, o que elevou o interesse das traineas e incentivou a permanência no projeto. Tal método permitiu minimizar a insegurança causada pela ausência de renda no curto prazo. No entanto, aspectos diversos contribuíram para que o empreendimento não alcançasse um grau de sustentabilidade econômica desejável, dentre eles, os custos de manutenção de uma estrutura física para o trabalho, a não regularidade de clientes, entre outras dificuldades de gestão e de atuação no mercado, que levaram à instabilidade da renda auferida e do número de produtoras. Ao que parece, houve dificuldades de implantar o que foi planejado, principalmente porque a articulação interinstitucional na qual o projeto se baseou não se concretizou. Passado o período inicial do projeto, a ausência de garantias quanto à remuneração fez com que ocorresse uma grande evasão de produtoras, que passaram a buscar outras formas de ocupação. Algumas conseguiram empregar-se em empresas de confecção, e outras se colocaram no mercado formal de trabalho em outras atividades. Essa rotatividade de pessoas no projeto impediu ao grupo gerar uma produção em escala industrial.

Para o CQPES - PVN, o Programa foi capaz de incluir as produtoras no mercado de trabalho, mas não de garantir a permanência no mesmo. As ações foram bastante eficazes no aspecto de preparação para o acesso a vagas no mercado; porém, nem sempre as vagas ocupadas se relacionaram diretamente com a qualificação feita. Parece, desta maneira, que os resultados positivos sobre a colocação no mercado se baseiam mais no trabalho social de elevação de auto-estima e incentivo à busca do emprego do que propriamente na qualificação técnica. Além disso, o acesso às vagas ofertadas pelo setor empresarial é dificultado pelas exigências de maior escolaridade e de experiência profissional, colocadas nos processos de seleção. Superar esses limites demanda tempo, o que contrasta com as demandas imediatas do setor empresarial e com as urgências do público alvo. Tais disparidades configuram um grande desafio aos formuladores das políticas de trabalho e renda: como implantar um programa, em curto prazo, com resultados efetivos para os três setores envolvidos - beneficiários, gestores públicos e setor empresarial?

▲ **INCLUSÃO PRODUTIVA**

Outro desafio observado na experiência em Nova Lima, em relação à permanência no mercado, diz respeito aos inúmeros problemas sociais que essas famílias vivenciam, principalmente aqueles relacionados aos cuidados com crianças pequenas e problemas de saúde e familiares. Vários dos beneficiários intermediados para o mercado precisaram desistir da vaga alcançada por algum(s) destes motivos. Há que se considerar a necessidade de políticas públicas complementares de educação infantil e de saúde que permitam a essas mulheres atuar no mercado de trabalho, sem desassistir suas famílias. Até o presente momento, a proposta do CQPES de assessorar a formação de microempreendedores ainda é incipiente e de pouca eficácia, apesar de se mostrar uma boa opção para aqueles que têm dificuldades com o afastamento dos afazeres domésticos e/ou que necessitam trabalhar em horários especiais.

Em ambas as experiências, as metodologias de capacitação são adequadas ao perfil dos beneficiários. As duas experiências mostraram-se efetivas nos seus métodos de capacitação para o trabalho, podendo subsidiar a discussão de melhorias dos processos de qualificação geralmente fomentados pelas políticas públicas que, em geral, apresentam-se não adaptáveis à realidade do público. Vantagens da aproximação do espaço físico da capacitação ao local de moradia foram observadas, principalmente, no caso da UP São José. Como a UP foi estruturada próxima aos prédios onde as famílias foram reassentadas, era possível, para as produtoras, por exemplo, almoçar com os filhos, levá-los e buscá-los na escola, estudar no período noturno, entre outras atividades. A presença em tempo integral de uma qualificadora, orientando o processo de produção e (re)adequando os métodos utilizados sempre que necessário e possível, também foi observada como importante. Normalmente, os cursos de capacitação têm curta duração e utilizam metodologias pouco adequadas para suprir as necessidades cognitivas inerentes a este público (GUIMARÃES, 2010).

Aliado a esse aspecto, a definição de um produto de fácil aprendizado e com mercado estável (associado à rede de relacionamentos do poder público) foi um facilitador para o processo de formação do empreendimento, sob dois aspectos. Em primeiro lugar, possibilitou às produtoras vivenciar os desafios de uma fábrica profissional, minimizando os receios de inserção no mercado de trabalho formal. Em segundo lugar, a experiência trouxe um diferencial em relação às experiências convencionais, já que se baseou na qualificação no trabalho, permitindo conciliar uma linha de produção avançada para as capacitadas e uma área de capacitação para as iniciantes, garantindo um processo de aprendizagem mais eficaz. Tal efetividade é comprovada pela facilidade de comercialização dos produtos e pela inserção de boa parte dos capacitados no mercado de trabalho após a saída do projeto, via emprego em fábricas de costura ou estruturação de empreendimentos individuais ou coletivos.

Já a experiência do CQPES/PVN tem como ponto positivo uma atuação direcionada e adequada às especificidades do público alvo. Com o objetivo de preparar os beneficiários para o mercado formal, o trabalho é desenvolvido em várias etapas: sensibilização dos beneficiários e do setor empresarial; capacitação de acordo com os desejos e vocações; orientações e preparação para processos de seleção; elaboração de currículos; manutenção de banco de dados dos qualificados; entre

outras. Outro aspecto observado foi com relação à estruturação da equipe gestora, composta por psicólogos e pedagogos. Esses profissionais se dedicam a (re) alinhar continuamente os métodos de qualificação, de acordo com análises dos perfis e interesses dos beneficiários. O objetivo é adequar ao máximo a linguagem, a metodologia e os instrumentos à realidade do público alvo. Em geral, o que se observa nas ações tradicionais de capacitação é a aplicação de métodos migrados do mercado formal e pouco adequados a este público.

Outra característica identificada foi a sensibilidade dos gestores em compreender que os desejos e vocações são pressupostos pedagógicos para a assimilação dos conhecimentos. A escolha dos cursos a partir de teste vocacional proporciona baixa desistência durante o percurso da capacitação. A estrutura montada para a realização dos cursos é também uma preocupação: são ofertados monitores infantis, horários alternativos e vales-transportes. Entretanto, destacamos as dificuldades, colocadas pelos gestores, de captar os beneficiários para o processo, bem como a burocracia exigida pela Prefeitura, que dificulta a contratação de profissionais adequados para a constituição da equipe multidisciplinar necessária.

A articulação de empresas parceiras é outro aspecto positivo observado na metodologia. A busca de sinergia entre o perfil profissional que as empresas almejam e o desenvolvimento das ações do CQPES/PVN contribui para minimizar as dificuldades enfrentadas pelos capacitados para se colocarem no mercado de trabalho.

Ambas as experiências são efetivas em relação aos resultados não mensuráveis:

São notórios, nas entrevistas realizadas, os benefícios obtidos pelo público-alvo para além dos ganhos monetários, como melhorias na sociabilidade, saúde física e psíquica, relações familiares, entre outros. Esses resultados interferem diretamente na auto-estima, impactando a assimilação dos conhecimentos durante a capacitação e o desejo de alcançar desafios maiores, o que representa impactos óbvios sobre a capacidade de trabalho, quando se considera que a elevação das capacidades para a inclusão produtiva passa pela superação das diversas faces da vulnerabilidade e da exclusão. O impacto positivo nas condições de saúde é o mais observado. A convivência com outras pessoas, com problemas semelhantes, o empenho dos gestores públicos e a perspectiva favorável do mercado de trabalho apresentada para os treinantes favorecem a melhora de quadros de baixa auto-estima e depressão. O retorno aos estudos também foi ressaltado como um desejo das beneficiárias das duas experiências, tendo sido efetivado por boa parte dos entrevistados.

Com relação ao arranjo institucional envolvido, um aspecto observado nas experiências, embora em menor escala, foi a articulação a priori com outras políticas públicas. No caso da UP São José, com a política habitacional custeada com recursos do PAC. No caso do CQPES/PVN, a articulação direta ao PBF do governo federal. Contudo, a baixa articulação das ações de cunho intersetorial foi observada como um aspecto limitador no desenvolvimento das duas experiências. Ademais, as duas iniciativas estudadas não eram de responsabilidade dos órgãos municipais diretamente responsáveis pela formulação e condução das políticas de geração de trabalho e renda. No caso do CQPES/PVN, a experiência é vinculada à Secretaria Municipal de Educação e na UP São José, à Companhia Urbanizadora de Belo Ho-

rizonte - URBEL, ambas com limitações orçamentárias e com baixa autonomia para elaborar e implantar programas de inclusão produtiva. Potencializar e articular as políticas públicas (de educação, saúde, habitação, abastecimento, segurança pública, trabalho e emprego, etc.) é uma boa alternativa para solucionar as diversas dimensões inerentes ao público alvo dos programas de renda mínima, visando a sua inclusão produtiva.

Finalmente, foram notadas nas duas experiências dificuldades diversas enfrentadas pelas equipes gestoras na condução das ações, dada a inexistência de modelos pré-concebidos e a conseqüente necessidade de permanente revisão e readequação das metodologias. Apesar dessas dificuldades, as experiências e ações obtiveram diversos resultados positivos, sobretudo no que se refere à inclusão no mercado de trabalho (ainda que a permanência enfrente desafios) e aos resultados não-mensuráveis, como descrito anteriormente. Superar essas dificuldades depende de um empenho coletivo das instituições envolvidas – setor público, empresários da esfera privada e organizações não-governamentais – que precisam atuar de modo conjunto para realizar a contento essa difícil tarefa e minimizar as tensões que normalmente ocorrem.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações de inclusão produtiva no Brasil, apesar de mostrarem grandes avanços nos anos recentes, apresentam ainda diversas dificuldades. Os programas de qualificação são frágeis, movimentam poucos recursos, oferecem cursos e metodologias inadequadas, contribuindo pouco para suprir as carências da população pobre e com baixa escolaridade. Os serviços de intermediação de mão de obra, por sua vez, têm pouca efetividade, não sendo capazes de identificar as demandas do público mais vulnerável e encaminhá-lo para as ações necessárias. Além de tais desarticulações, as informações sobre o mercado de trabalho são poucas e desconstruídas face às políticas de emprego. Outra arena de ação, o apoio aos empreendimentos da economia solidária, enfrenta diversas dificuldades associadas à articulação ao mercado concorrencial e à inexistência de tecnologias e instituições públicas apropriadas para apoiar e promover a sustentabilidade dos empreendimentos coletivos, apesar de sua relevância em atingir os mais vulneráveis.

Em ambas as experiências estudadas, verificou-se um esforço na concepção e implementação de ações, ao considerar as especificidades do público-alvo. Essas experiências inovaram ao propor metodologias diferenciadas em relação aos tradicionais cursos de qualificação, tendo apresentado bons resultados no que diz respeito à inserção no mercado de trabalho, ao aprendizado da profissão e a efeitos sobre a sociabilidade, saúde, convivência familiar, entre outros.

Aponta-se, assim, como ponto crucial para o sucesso das ações de inclusão produtiva, o mapeamento das demandas reais do público-alvo e dos limites cognitivos, de mobilidade, familiares, de saúde e educacionais, entre outros, de modo a

orientar estratégias e metodologias específicas de apoio. Idealmente, essas características devem orientar a adoção e a constante revisão e readequação das metodologias. Os métodos de capacitação, para além do repasse do conteúdo técnico, devem buscar a elevação das capacidades, por meio do resgate da auto-estima e de saberes tácitos e da definição de objetivos e vocações profissionais. Para tal, a valorização da equipe de profissionais envolvidos deve ser uma das prioridades, assim como a constituição de um grupo multidisciplinar de gestores que dê conta da multiplicidade de questões que envolvem a inclusão produtiva. Do mesmo modo, a oferta de horários alternativos, monitores infantis, vales-transportes e bolsas-auxílio durante o período da qualificação contribui para a elevação da frequência e para o aprendizado.

A não-permanência no mercado de trabalho de boa parte dos beneficiários que conseguiram vagas aponta o potencial de inclusão pelo empreendedorismo social (pequenos negócios da economia familiar ou solidária) para aqueles que não se adequam às exigências do mercado de trabalho formal, como horários rígidos e distância entre o local de residência e de trabalho.

A dificuldade encontrada em constituir e manter a rede de instituições parceiras pensada para apoiar o projeto da UP São José aponta para o desafio de promoção de ações interinstitucionais voltadas à inclusão produtiva. Embora a existência de um grande conjunto de instituições instaladas no território e com ações interrelacionadas possa ser vista como um potencializador de um trabalho integrado, a ausência de modelos prévios a serem seguidos e a própria rigidez das estruturas estatais gera um desafio a ser enfrentado pelos gestores. Além disso, uma articulação efetiva com empresas privadas, potenciais parceiras demandantes de mão de obra ou, no caso de empreendimentos coletivos, fornecedoras de matéria-prima, surge como crucial no desenvolvimento dessas ações.

Por outro lado, a eficácia das ações de inclusão através do fomento a empreendimentos coletivos esbarra na questão da sustentabilidade desses empreendimentos, que em geral enfrentam dificuldades relacionadas à gestão administrativa, à manutenção de um capital de giro, ao contato com os clientes, ao acesso ao crédito, entre outros fatores. Isto aponta para a importância da criação e fortalecimento de instituições (universidades, ONGs, OSCIPs, etc.) destinadas a assessorar os empreendimentos em seus processos organizativos, produtivos e comerciais, por meio de tecnologias e metodologias apropriadas. Deve-se visar o apoio permanente na organização de projetos, articulação de parceiros comerciais, qualificação, definição de marcos regulatórios, processos de (auto)gestão e formalização, marketing e logística, acesso ao crédito, entre outros.

Por fim, destaca-se que, dada a multiplicidade de questões que envolvem a exclusão sócioprodutiva, uma avaliação de ações de inclusão produtiva para este público não deve ater-se a índices de empregabilidade e renda, mas ainda, considerar as demais questões associadas à elevação de capacidades para o trabalho, que se articulam, por sua vez, às múltiplas dimensões da exclusão.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSESSORIA SOCIAL E PESQUISA. Relatórios de atividades Abril-maio-Junho 2009. Relatório Técnico. Mimeo. 2009.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Caderno de Orientação Técnico Social – COTS. Brasília, 2009.

CASTRO, J. A.; SÁTYRO, N.; RIBEIRO, J. A.; SOARES, S. Desafios para a inclusão produtiva das famílias vulneráveis: uma análise exploratória. IPEA, Texto para discussão nº 1486, 2010.

COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M (Orgs.). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. 360p.

FIGUEIREDO, G. A.; COSTA, L. C. Construindo a Fábrica Social. Belo Horizonte: Segrac, 2007.

GAIGER, L. I. Eficiência sistêmica. In: CATTANI, A. D. (org.). A outra economia. Porto Alegre/RS: Veraz Editore. 2003, p.125-129.

GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.), Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais – Paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo/SP: Editora Saraiva, 2006. 460p.

GODOY, A. S. Estudo de caso qualitativo. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE MELLO, R.; SILVA, A. B. (Orgs.), Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais – Paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo/SP: Editora Saraiva, 2006. 460p.

GOODE, W. J.; HATT, P. K. Métodos em pesquisa social. Tradução de Carolina Martuscelli Bori. 3. edição. São Paulo/ SP: Editora Nacional, 1969. 492p.

GORDON, D. Poverty and social exclusion in Britain. York: Joseph Rowntree Foundation, 2000

GUIMARÃES, A. Q. Iniciativas para a promoção de emprego e renda: políticas públicas, economia solidária e desenvolvimento local. Fundação João Pinheiro. Mimeo, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 19, 2011. Cap. 6: Trabalho e renda.

LAVILLE, J. L. Com Mauss e Polanyi, rumo a uma teoria da economia plural. In: MARTINS, P. H.; NUNES, B. F. (orgs.). A Nova Ordem Social – perspectivas da solidariedade contemporânea. Brasília, Paralelo 15, 2004, p.42-57.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. www.brasilsemmiseria.gov.br. Acesso em 20 de outubro de 2011.

MORETTO, A. O Sistema Público de Emprego no Brasil: uma construção inacabada. Campinas, 2007. Tese (Doutorado em Economia). Universidade Estadual de Campinas, 2007.

ORGANIZAÇÃO NÃO-GOVERNAMENTAL MORADIA E CIDADANIA. <http://www.moradiaecidadania.org.br/>, acesso em 17 dez. 2011.

PRAXEDES, S. F. Políticas Públicas de economia solidária: novas práticas, novas metodologias. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Boletim do mercado de trabalho – conjuntura e análise, nº 39, maio 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVA LIMA. Manual de Procedimentos do Centro de Qualificação Profissional e Empreendedorismo Social. Mimeo. 2011

RUTKOWSKI, J. E.; LIANZA, S. Sustentabilidade de empreendimentos solidários: que papel espera-se da tecnologia? In: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: 2004, p. 167-186.

RUTKOWSKI, J. Sustentabilidade de Empreendimentos Econômicos Solidários: uma abordagem na Engenharia de Produção. 2008. 239f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção). COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2008.

SILVA, M. O. S. Avaliação de Políticas e Programas Sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. In: SILVA, M. O. S. Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Cortez, 2008, p. 89-178.

SINGER, P. Economia solidária: um modo de produção e distribuição. In: SINGER, P.; SOUZA, A. R. (orgs). A economia solidária no Brasil: a autogestão como resposta ao desemprego. São Paulo, Contexto, 2003, 2ed., p. 11-28.

SOUZA, J. de. Ensino profissionalizante no Brasil e seu impacto no rendimento dos indivíduos: uma análise de propensity score matching para 2007. Dissertação, Mestrado em Desenvolvimento Econômico, Universidade Federal do Paraná. 2009.

SPICKER, P. The idea of poverty. Policy Press: London, 2007.

SUBIRATS, Joan. Quais políticas públicas para qual crise? Transformação social e intervenção do Estado. In: COELHO, M. F. P.; TAPAJÓS, L. M. S.; RODRIGUES, M (Orgs.). Políticas sociais para o desenvolvimento: superar a pobreza e promover a inclusão. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2010. 360p.

TEIXEIRA, M. A. T. Qualificação profissional e empregabilidade – uma avaliação da política pública de trabalho e renda (PPTR) frente aos desafios do mercado de trabalho. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica, Belo Horizonte, 2004.

THIOLLENT, M. Metodologia da pesquisa-ação. 16. ed. São Paulo/ SP: Cortez, 2008.

THIOLLENT, M. Pesquisa-Ação nas Organizações. SP : Editora Atlas, 1997.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS; INSTITUTO DA ATENÇÃO SOCIAL INTEGRADA; INSTITUTO SUSTENTAR. Avaliação das metodologias de capacitação para inclusão produtiva vinculadas às políticas públicas de transferências de renda do Ministério do Desenvolvimento Social - MDS - na Região Metropolitana de Belo Horizonte: municípios de Belo Horizonte e Nova Lima. Relatório final de pesquisa. Mimeo. Belo Horizonte, 2012.

URBEL - COMPANHIA URBANIZADORA DE BELO HORIZONTE. Disponível em: <http://portalpbh.pbh.gov.br/urbel>, acesso em 17 out. 2011.

YIN, R. K. Estudo de caso – Planejamento e Métodos. Tradução Daniel Grassi. Porto Alegre/ RS: Bookman, 2001. 205p.