

APRENDIZAGEM PROFISSIONAL PARA ADOLESCENTES EM CUMPRIMENTO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS NO BRASIL

Resumo Executivo

Com a finalidade de avaliar em que medida os programas de aprendizagem profissional podem ser considerados mecanismos efetivos para a (re)inserção social e produtiva de adolescentes em cumprimento de medidas socioducativas, a Subsecretaria de Capital Humano – SUCAP do Ministério do Trabalho e Previdência (MTP), apresentou como demanda ao Programa EUROSociAL+ o desenvolvimento do Projeto denominado “Apoio para o Fortalecimento da Aprendizagem Profissional para Adolescentes e Jovens em Cumprimento de Medidas Socioeducativas”.

O contexto no qual se enquadram as medidas socioeducativas é, no plano internacional, a Convenção Internacional sobre os Direitos da Criança (CDC)¹, adotada pela Assembléia Geral da ONU em 20 de novembro de 1989 e ratificada por 196 Estados Partes, incluindo o Brasil na data de 24 de setembro de 1990; e, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Administração da Justiça de Jovens – Regras de Beijing (1985)², dentre outras diretrizes internacionais que foram consideradas³ no primeiro Diagnóstico⁴ realizado no âmbito do referido Projeto.

No Brasil, o Art. 227 da Constituição Federal (1988) introduziu a doutrina da proteção integral, responsabilizando família, sociedade e o Estado como os entes que devem garantir os direitos das crianças, adolescentes e jovens, com absoluta prioridade.

Nesta esteira, em 1990, foi promulgado o Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (Lei Nº 8.069, de 13 de Julho de 1990), que em suas disposições preliminares destacam os princípios da “proteção integral” à criança e ao adolescente, a sua “condição peculiar de pessoa em desenvolvimento” e a “prioridade absoluta” no atendimento de suas necessidades pelo Estado, o qual deve garantir a preferência para a formulação de políticas sociais públicas e a destinação de recursos públicos às áreas que cuidam da infância e juventude.

Foi criado o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – CONANDA (Lei nº 8.242, de 12 de outubro de 1991), com a função de coordenar as ações de promoção, proteção e defesa dos direitos, executadas pelos Conselhos Estaduais, Distrital e Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA's, esses com o papel primordial de promover a articulação de todos os demais órgãos e entidades que integram

1 Ver: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

2 Ver: http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regras_minimas_beijing.pdf

3 Ver: Princípios Orientadores de Riade para a Prevenção da Delinquência Juvenil e as Regras para a Proteção de Menores Privados de Liberdade (Princípios orientadores de Riade), Organização das Nações Unidas, 1990 (<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/principiosriade.pdf>); as Regras Mínimas Das Nações Unidas para a Proteção dos Jovens Privados de Liberdade (Regras de Havana) (<https://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasprotecaojovens.pdf>), Organização das Nações Unidas, 1990; e, as Regras Mínimas das Nações Unidas para a Elaboração de Medidas não Privativas de Liberdade (Regras de Tóquio), Organização das Nações Unidas, 1990 (<http://gddc.ministeriopublico.pt/sites/default/files/regrasdetoquio.pdf>);

4 Foi realizado um primeiro diagnóstico que incluiu as Boas Práticas de aprendizagem profissional no Brasil e em outros países da América Latina da Europa, com a participação de consultor internacional contratado pelo Programa EUROSociAL+.

o "Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente - SGDCA (Resolução do CONANDA, nº 113 de 2006), assegurar e fortalecer a implementação do ECA, em um trabalho colaborativo de toda a rede de proteção integral.

A Lei nº 10.097 de 19 de dezembro de 2000⁵ definiu cotas obrigatórias a todos os estabelecimentos das empresas de médio e grande porte⁶, sejam privadas ou públicas, com a finalidade de efetivar o direito constitucional à profissionalização para adolescentes de maneira protegida, e de acordo com os incisos I, II e III do parágrafo 3º do Art. 227, no qual estão dispostos, respectivamente, os aspectos que devem ser observados nas relações de trabalho que envolvem adolescente e jovem: idade mínima de quatorze anos para admissão, garantia de direitos previdenciários e trabalhistas e acesso à escola.

Essa legislação, conhecida como Lei da Aprendizagem, se desdobra em regras específicas para definir a relação de trabalho, que passa a ser do tipo "contrato especial", em que o aspecto formativo é preponderante sobre o objetivo de produção dos contratos regulares. Assim, se desenvolve com base em um programa pedagógico com foco no desenvolvimento integral do(a) cidadão(a), e é organizado em atividades teóricas e vivências práticas que preparam o(a) aprendiz para o exercício pleno de ocupação(ões) reconhecida(s) no mercado de trabalho formal.

Como em qualquer modalidade da educação profissional e tecnológica⁷ - (EPT), o exercício prático no ambiente real de trabalho ou em ambiente simulado é essencial para o sucesso do curso/programa de formação; na aprendizagem profissional as vivências práticas devem acontecer em uma proporção entre 50% e 80% do total do programa.

No caso de adolescentes em situação de privação temporária de sua liberdade, via de regra o(a) aprendiz não pode se deslocar para os estabelecimentos e nem para as entidades qualificadoras, passando as unidades de internação e semiliberdade à condição de "entidades concedentes da experiência prática⁸" nos moldes do art. 66 do Decreto nº 9.579, de 2018.

É mister ressaltar que o estabelecimento empresarial deve ser autorizado pela Auditoria-Fiscal do Trabalho para o cumprimento de cotas nesse modelo alternativo, previsto no Art. 374 da Portaria MTP nº 671, de 8 de novembro de 2021. A partir de instrumento de cooperação celebrado entre o estabelecimento empresarial, o gestor da unidade do Sistema de Atendimento Socioeducativo e a entidade qualificadora, com interveniência da unidade regional da fiscalização do trabalho, a parte burocrática estará resolvida.

Ocorre que a execução da política do Sinase, diferentemente da aprendizagem profissional, acontece de forma descentralizada pela adesão dos Estados, Distrito Federal e Municípios, que são as esferas que executam os planos, as políticas e programas específicos de atendimento. A União, por meio da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) é o órgão que detém as funções executiva e de gestão do Sinase, elaborando e orientando a

5 Ver : http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10097.htm

6 São consideradas empresas de grande porte as que obtiverem receita operacional bruta (ROB) superior a R\$ 300 milhões/ano e de médio porte, empresas com receita bruta superior a 4,8 milhões de reais/ano. Ver : <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/guia/porte-de-empresa>.

7 Art. 429 e Art. 403 da Lei nº 10.097/2000. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm

8 O Decreto nº 8.740 de 2016 foi revogado e a forma alternativa de cumprimento da cota de aprendizagem está regulamentada pelo Decreto nº 9.579 de 22 de novembro de 2018, pelo qual se consolida atos normativos relacionados às temáticas da infância, do adolescente e do aprendiz. Ver: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9579.htm

política e cofinanciando dos programas de atendimento; ao Conanda competem as funções normativa, deliberativa, de avaliação e de fiscalização do Sinase.

A ausência de um banco de dados nacional que reunisse as informações das unidades de atendimento do Sinase, para que fossem identificadas em maior número àquelas que desenvolvem (ou desenvolveram) programas de aprendizagem, apontou para a realização de um diagnóstico essencialmente qualitativo, junto a gestores de unidades de internação e semiliberdade. Essas unidades foram identificadas por autoridades federais e estaduais que ouvidos para realização deste 2º Diagnóstico no âmbito do Projeto “Apoio para o Fortalecimento da Aprendizagem Profissional para Adolescentes e Jovens em Cumprimento de Medidas Socioeducativas”.

Resultados do 1º Diagnóstico - Boas Práticas Nacionais e Internacionais

Pelo menos quatro fatores principais de êxito estão relacionados à concepção, desenvolvimento e monitoramento dos programas técnico-pedagógicos, nos dois continentes, a saber:

- monitoramento do desenvolvimento dos(as) adolescentes, de forma individualizada e em correspondência com as suas necessidades específicas, o que muitas vezes exige acionar a rede de proteção local que conforma o Sistema de Garantia de Direitos (SGD);
- a formação continuada dos(as) profissionais de educação na perspectiva do desenvolvimento integral dos(as) adolescentes e a necessidade de formação continuada dos profissionais que realizam o acompanhamento individual dos(as) adolescentes e jovens atendidos pelos sistemas socioeducativos em cada país;
- a elaboração de programas de aprendizagem profissional - com o uso de metodologias ativas, projetos de vida e integradores e mediação de conflitos, tendo como eixo condutor o desenvolvimento de competências socioemocionais, mobilizado e observado por meio das situações de aprendizagem vividas durante o programa de formação; e,
- a inclusão dos elementos de inovação, como a certificação/acreditação de competências técnicas a serem desenvolvidas em segmentos de ponta, em parceria com as empresas, devem potencializar as chances de inserção futura e manutenção de adolescentes egressos do Sinase no mercado de trabalho.

Resultados do 2º Diagnóstico – SINASE - Dados Secundários

A Lei nº 12.594/2012 que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (Sinase) e regulamenta a execução das medidas destinadas a adolescente que pratique ato infracional, nos artigos de 19 a 27 prevê que a União realize em articulação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a avaliação da gestão, das unidades de atendimento, dos programas e dos resultados, assegurando que a metodologia contemple a autoavaliação dos gestores e das instituições, bem como avaliação institucional externa.

A avaliação externa encomendada pelos MMFDH – órgão federal responsável pelo SINASE⁹, teve como foco a execução das medidas de internação e de semiliberdade

9 Foi firmada Carta-Acordo em abril de 2018 entre o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Centro de Estudos Internacionais sobre Governo (CEGOV) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e o Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos (MMFDH),

no ano de 2019 e foi realizada nos meses de fevereiro e março de 2020, por meio de E-survey. A coleta de dados teve abrangência nacional, entretanto o estado de São Paulo, com quase a metade da população que cumpre medidas socioeducativas no país, decidiu não participar. Os gestores estaduais de Tocantins, Mato Grosso do Sul, Santa Catarina e do Distrito Federal também não participaram, o que dificultou a adesão de tantos outros atores, conforme o plano de pesquisa.

Segundo os pesquisadores,

“...Como poderá ser conferido, dentre outros aspectos o Sistema apresenta alto grau de heterogeneidade e baixo grau de institucionalização, evidenciados pela falta de parâmetros para a implementação dos serviços; capacidade limitada dos membros em alcançarem os objetivos do Sistema, dentro de suas regras e propósitos; familiaridade aquém da esperada sobre as normas e regras que regem o SINASE..”

“...atendendo-se à necessidade de viabilizar a pesquisa no contexto temporal em que foi proposta, optou-se por não ouvir, ao menos na fase inicial da pesquisa, os beneficiários da política pública em análise, ou seja, os adolescentes e suas famílias. Isto é um prejuízo importante, não apenas porque os adolescentes têm o direito de serem ouvidos sobre assuntos que lhe dizem respeito, mas porque uma avaliação de política pública precisa contar com a perspectiva dos beneficiários.

“...Conforme demonstrado no corpo deste relatório, vários dos respondentes que participariam da pesquisa e que, certamente, teriam muito a contribuir com os seus diferentes olhares, em razão de dificuldades de várias ordens, não atenderam aos chamados de responder os questionários a eles destinados. Este foi o caso dos órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) que contou com baixo retorno, motivo pelo qual as respostas obtidas não puderam ser usadas por ausência de representatividade estatística. Também foi o caso de representantes das políticas públicas estatais das áreas de Educação, Saúde, Segurança Pública e Assistência Social.”

“...o que se encontrou na realidade investigada, sendo um dos principais resultados da pesquisa desenvolvida até aqui, foi que: o SINASE não é um Sistema articulado; não está estruturado da mesma forma em todos os estados; e, ainda, não funciona como uma rede de informações com fluxos de responsabilidades definidos. Ou seja, o estágio de organização do Sistema é anterior à possibilidade de acesso ágil às pessoas que representam as várias instituições que o compõem, as mesmas que poderiam fornecer as informações indispensáveis à qualquer avaliação.”

Importante lembrar que as deficiências observadas para o atendimento integral no âmbito das unidades, tanto em relação à estrutura física e sanitária, quanto humana – número de pessoal habilitado para o atendimento à saúde, alimentação adequada, segurança, oferta de atividades culturais e esportivas, são todos fatores determinantes para a ressocialização dos(as) socioducandos. Obviamente, sem que os direitos mais básicos estejam garantidos, a aprendizagem profissional não será uma alternativa viável.

Ainda que com as limitações da investigação relatadas pelos pesquisadores, os gestores públicos, diretores de unidades e demais interessados, poderão consultar no material completo os aspectos e detalhes das quatro dimensões abrangidas no estudo, a saber: gestão, entidades, programas e resultados.

Resultados do Diagnóstico - Dados Primários

Foram ouvidas e responderam aos instrumentos de pesquisa online algumas das autoridades federais e estaduais que, necessariamente, precisam estar envolvidas no processo de concepção, implementação e desenvolvimento de programas, os quais fogem ao padrão quando se trata do público em cumprimento de medidas nas unidades de internação em meio fechado ou de semiliberdade.

Também foram convidados a responder aos instrumentos especialmente elaborados para o segmento, diretores e gestores dessas unidades estaduais. A convite do Ministério do Trabalho e Previdência, participaram ainda de reunião virtual, e puderam relatar e trocar experiências de aprendizagem vivenciadas os representantes de unidades dos estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Roraima, Rio de Janeiro e do Município de Araçatuba, em São Paulo. A estratégia de promover um momento de debate entre os participantes foi de extrema importância para avaliar o interesse no tema e as expectativas de aperfeiçoamento e expansão de programas no âmbito do Sinase.

A metodologia propiciou obter informações qualitativas sobre os modelos de implementação e funcionamento de programas de Aprendizagem Profissional para o público em questão, além de desvelar os principais desafios e fragilidades que impedem ou limitam a inserção dos egressos no mercado de trabalho. O objetivo de coleta de depoimentos de algumas empresas e adolescentes, aprendizes ou egressos, por meio de instrumentos online construídos pela consultora não foram aplicados, em razão da ausência do respaldo legal que viria apenas com a celebração do instrumento de cooperação entre o Ministério do Trabalho e Previdência e os órgãos gestores do Sinase.

Das respostas obtidas, para além da constatação das falhas quanto à infratestrutura física e de pessoal qualificado em algumas unidades, da pouca articulação entre os entes que conformam o Sistema de Garantia de Direitos em algumas unidades da federação, e a ausência total de monitoramento de egressos no Sinase como um todo, o que pode ser corroborado nos resultados apurados na avaliação externa, pode-se destacar como maiores desafios a serem transpostos:

- a adequação dos programas de aprendizagem à realidade dos socioducandos, quanto ao tempo de duração – mais curto, espaço, diversificação da oferta, (saindo da área administrativa) -, e da própria proposta pedagógica com abordagem de competências socioemocionais e mais atividades práticas;
- na visão dos gestores estaduais e profissionais de educação que atuam nas unidades de internação e semiliberdade, e vivenciaram experiências de oferta de aprendizagem profissional, aparecem respostas relacionadas à afetividade e o fortalecimento de vínculos. A formação continuada dos profissionais de educação, tanto das entidades qualificadoras, quanto daqueles que lidam diretamente no dia a dia com socioducandos, foi considerada imprescindível. Afinal, ninguém promove no outro o desenvolvimento daquilo que não teve oportunidade de desenvolver em

si mesmo. E o desenvolvimento de competências e habilidades socioemocionais parte do autoconhecimento. É importantíssimo que os/as formadores pratiquem o conhecimento de si e observem cada aprendiz com olhar cuidadoso e escuta ativa, dispostos/as a perceber empaticamente o jeito de ser de cada um. E em virtude de cada um/a ter seu jeito próprio de aprender e interesses diferenciados, a arte de mediar conhecimento exige um mergulho no autoconhecimento de si e no conhecimento do outro. Perceber quais competências socioemocionais precisam ser abordadas nos encontros com grupos específicos, de que forma – mais ou menos aprofundada, quando etc. –, provavelmente irão imprimir maior qualidade ao processo formativo.

- nas respostas sobre mudanças de comportamento de socioeducandos aprendizes, 42% observaram o aumento da esperança no futuro, 33% melhoras na autoestima. Após o acesso a programas de aprendizagem profissional também foi observado por um respondente, um melhor comportamento individual e coletivo no cotidiano nas unidades de internação e diminuição das intercorrências violentas;
- na resistência das empresas e dos Serviços Nacionais de Aprendizagem (Sistema S), o que pode ser minimizado quando esses entes são mobilizados pelas autoridades locais desde a concepção dos programas; e,
- ausência de monitoramento e avaliação dos egressos para publicização de resultados alcançados.

A SUCAP promoveu e participou de um momento de debate virtual com esse segmento de gestores e profissionais das entidades, o que foi de extrema importância para avaliar o interesse no tema e as expectativas de aperfeiçoamento e expansão de programas no âmbito do Sinase.

A partir dos relatos e troca de experiências de aprendizagem vivenciadas pelos representantes de unidades dos estados da Bahia, Minas Gerais, Pernambuco, Roraima, Rio de Janeiro e do Município de Araçatuba, em São Paulo, pode-se inferir que esses atores, mais próximos no dia a dia dos socioeducandos, reconhecem as dificuldades, mas não as entendem como fatores intransponíveis para se concretizar os direitos legais de socioeducandos de terem acesso a contratos desta natureza. Pareceram todos dispostos a participar de novas iniciativas e animados com a perspectiva da realização de seminário virtual para promover intercâmbios de experiências dos países da Europa e América Latina, o que está previsto para ocorrer em abril de 2022.

Recomendações Finais

O uso da aprendizagem para adolescentes infratores, em cumprimento de medidas socioeducativas, entre os 14 anos e 18 anos pode ser fortemente incentivado como opção de profissionalização e certificação mínima para aumentar as chances de acesso a um trabalho digno futuro, promover o aumento da escolaridade formal e, muitas vezes o retorno aos estudos daqueles(as) que haviam abandonado a escola, o acesso à renda mensal pode ser destinado a apoiar o sustento aos familiares – inclusive muitos(as) infratores(a) já são pais ou mães. A remuneração recebida pode também se tornar uma poupança para subsidiar o sustento inicial do(a) aprendiz quando houver a progressão da medida socioeducativa mais rígida para uma outra com menor restrição de liberdade, ou o término da mesma. Segundo, possibilita a luta efetiva contra o

desemprego juvenil, aumenta a proteção social e auxilia o Estado com a contribuição previdenciária de um emprego formal.

Em paralelo, complemento à inserção em regime de semiliberdade ou à internação em estabelecimento educacional, como uma alternativa que traga reais perspectivas de reinserção social e econômica, se houver a colaboração com o tecido empresarial.

Não há que se falar em assistencialismo quando no Brasil, há ainda muitos setores econômicos que merecem ser mais explorados, como é o caso do setor agrícola e das tecnologias disruptivas. Como se viu nos exemplos internacionais, noutros países da América Latina ou da Europa, considerar o contexto social, a vocação econômica local e as metodologias aplicadas no desenvolvimento da aprendizagem podem fazer toda a diferença. O desafio que se coloca é transpor a visão linear, tradicional, de preparação para a empregabilidade e voltar-se para a construção de projetos de vida e de carreira, privilegiando não só os conteúdos como também o desenvolvimento das competências socioemocionais por meio de metodologias inovadoras.

As categorias Educação e Trabalho possuem dimensões amplas e também complexas e, no caso do adolescente em processo de formação profissional compõem uma díade estratégica para a construção da cidadania na perspectiva da inserção e permanência qualificadas e competitivas no mundo do trabalho em uma sociedade marcadamente tecnológica e informacional.

Para facilitar a implementação e expansão da aprendizagem profissional como uma política pública de Estado em favor do público da socioeducação, as especificidades das medidas do SINASE exigem que a operacionalização da aprendizagem profissional seja adaptada nos regimes de Internação e Semiliberdade, por meio da celebração de instrumento (Termo de Compromisso) entre as grandes empresas - com receita operacional bruta (ROB) superior a R\$ 300 milhões/ano e de médio porte, com receita superior a 4,8 milhões de reais/ano-, e a autoridade fiscal da Secretaria de Inspeção do Trabalho (SIT/Ministério do Trabalho e Previdência).

Como produto final deste trabalho, de utilidade prática para os gestores públicos e diretores das unidades de atendimento que tenham interesse em apoiar a expansão do instituto da aprendizagem profissional, como um mecanismo efetivo de ressocialização do público atendido no âmbito do Sinase, foi elaborado o "Guia para Divulgação de Melhores Práticas e Passo a Passo".

O Guia e o Passo a Passo deverão orientar a implementação e o monitoramento de contratos de aprendizagem entre os adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas" e, na visão dos entes ouvidos no Diagnóstico, serão importantes para disseminar as "boas práticas" da aprendizagem profissional para socieducandos.

E, espera-se, para servir de motivação aos gestores das políticas públicas, às empresas e à sociedade para que se engajem, conjuntamente, nas fases de elaboração, desenvolvimento, monitoramento e avaliação de novos programas, na busca de resultados efetivos que possam, comprovadamente, trazer mais do que "aumento da esperança de um futuro". Que transformem o futuro desses adolescentes e, por consequência, diminuam a violência e a desigualdade na sociedade brasileira.