

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DE SÃO PAULO

MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Maria Angélica Lozano Medina

**CAUSAS DE EVASÃO EM PROGRAMAS DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL:
ANÁLISE DOS CASOS DE OSASCO E BOGOTÁ**

São Paulo

2012

Causas de evasão em programas de qualificação profissional: análise dos casos de Osasco e Bogotá

Maria Angélica Lozano Medina¹

Resumo

Este artigo analisa as possíveis causas relacionadas com a evasão estudantil em dois tipos de programas de qualificação profissional: i) O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Osasco Sem Miséria (PRONATEC/ OSM) liderado pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) de Osasco e ii) os Programas de Formação Técnica e Tecnológica oferecidos pelas Instituições de Educação Superior (IES) em Bogotá, na Colômbia.

A análise feita dos programas destas cidades evidência a complexidade e multi-causalidade de fenômeno de evasão estudantil. No caso de Osasco identificaram-se como fatores determinantes da evasão; as características do público-alvo, as deficiências na operação do Programa e a oferta dos cursos. Para Bogotá, os resultados proporcionados pelo *Sistema para la Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior* (SPADIES) indicaram que as causas da evasão estão relacionadas com as condições socioeconômicas e acadêmicas do público-alvo, e a inadequada orientação profissional aos estudantes.

Palavras chave: Bogotá; Osasco; PRONATEC; educação técnica e tecnológica; SPADIES; qualificação profissional; índice de evasão.

¹ Artigo apresentado ao Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, agosto de 2012.

1. Introdução

Osasco e Bogotá são cidades com características comuns. O município de Osasco tem uma importância relevante tanto no Estado de São Paulo como no Brasil; possui o 10º maior PIB entre os municípios do país e sua população já ultrapassou os 700 mil habitantes². Bogotá é a capital e o principal centro econômico da Colômbia; sua participação dentro do PIB total do país corresponde a 25% e sua população chega aos 7,4 milhões de habitantes, posicionando-se desta forma como a sexta cidade mais povoada na América Latina³.

As duas cidades enfrentam problemas socioeconômicos relacionados principalmente aos índices de pobreza e taxas de desemprego⁴. Segundo cálculos da Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão (SDTI) de Osasco, estima-se que em 2000 cerca de 9,1% da população encontrava-se em situação de pobreza. Estimativas feitas pela *Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad* (MESEP) revelam que em Bogotá a pobreza extrema passou de 7% em 2002 para 3% em 2010. Com relação aos indicadores de mercado de trabalho, Osasco reportou um incremento na taxa de desemprego de 5% entre a década de 1980 e os anos 2000 passando de 7,5% a 12,7% (SDTI 2011). Bogotá, por sua vez mostrou uma melhoria no indicador de desemprego, passando de 7,8% em 2007 a 8,6 em 2011⁵.

Tanto em Osasco como em Bogotá tem-se desenvolvido políticas para combater a pobreza através de programas de transferência de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva. Por exemplo, em 2012, o município de Osasco através da SDTI uniu-se à estratégia federal contida no Plano Brasil Sem Miséria (BSM), dando origem ao Plano Osasco Sem Miséria (OSM). Uma das linhas de ação deste Plano local é promover a inclusão produtiva e a formação profissional da população registrada no Cadastro Único⁶, a partir do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

² < <http://www.osasco.sp.gov.br> >. Acesso em: 4 de agosto de 2012

³ <http://empresario.com.co/recursos/ccb_2012/tlc_evento_ccb/>. Acesso em: 4 de agosto de 2012

⁴ Segundo dados da CEPAL na Colômbia a medida de pobreza passou de 54% em 2002 a 45,7% em 2009. No caso do Brasil a pobreza passou de 38,7% em 2003 a 24,8% em 2009.

⁵ Informação baseada no “*Documento de Bases del Plan de Desarrollo Económico Social y Obras Públicas para Bogotá Distrito Capital 2012-2016. Bogotá Humana*” da prefeitura de Bogotá, (2012).

⁶ O Cadastro Único é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias que possuem baixa renda, sendo a identificação feita seguindo dois critérios: famílias com renda mensal per capita de até meio salário mínimo ou renda mensal familiar de até três salários mínimos.

No caso de Bogotá e das demais cidades da Colômbia, o *Programa Familias en Acción* (PFA) se constitui como a principal estratégia para melhorar as condições de vida das famílias em situação de pobreza⁷. Não obstante o PFA não possui uma linha de capacitação profissional equivalente ao PRONATEC. Com relação às ações para fortalecer a pertinência dos programas de capacitação, o governo tem se preocupado em promover formação de capital humano nos setores mais importantes da economia colombiana definidos no *Plan de Desarrollo Prosperidad para Todos 2011-2014*⁸.

A falta de pertinência dos programas de capacitação com relação às principais atividades do país e a carência de profissionais especializados que respondam às exigências do mercado de trabalho incentivaram alianças entre as Instituições de Educação Superior (IES), *Servicio Nacional de Aprendizaje* (SENA)⁹, o setor produtivo e os governos locais com o propósito de ampliar a oferta de programas acadêmicos dos níveis técnico profissional e tecnológico (T&T). Em Bogotá a matrícula destes programas mostrou um dinamismo positivo nos últimos anos. Em 2010 esta representou 30,9% do total de matrículas de graduação, enquanto quatro anos atrás a participação era de 27,7% (MEN 2011).

Apesar das iniciativas locais desenvolvidas em Osasco e Bogotá, o PRONATEC/OSM e os programas de fomento à formação T&T apresentam indicadores de evasão consideráveis. Dada a relevância destes programas nas políticas de inclusão produtiva e desenvolvimento econômico local, este texto pretende entender os fatores associados à evasão, pois não é suficiente aumentar as matrículas se não se faz o necessário para reter os alunos nas aulas.

A informação dos estudos de caso propostos neste artigo está baseada na dissertação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo: “Desafios para a implementação do Programa PRONATEC Osasco Sem Miseria – Proposta de Plano de Ação para a Secretaria

⁷ Este programa influenciado pela Bolsa Família do Brasil foi criado no ano 2000 pelo governo colombiano, como resposta à crise econômica vivenciada na década de 1990. O objetivo do PFA é complementar a renda das famílias pobres com filhos menores de 18 anos para: i) incrementar o consumo de alimentos, ações para o cuidado da saúde e seguimento nutricional às crianças, e ii) incrementar a adesão escolar no ensino fundamental e médio.

⁸ O *Plan Nacional de Desarrollo – Prosperidad para Todos 2011 -2014* estabeleceu como setores fundamentais: a agricultura e o desenvolvimento rural, a infraestrutura de transporte e moradia, o desenvolvimento mineiro e energético e os setores baseados na inovação.

⁹ O SENA será descrito com maiores detalhes no capítulo 3.2.

Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão” (2012) e nos dados provenientes do *Sistema para la Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior* (SPADIES) desenvolvido pelo Ministério de Educação Nacional da Colômbia.

O artigo está dividido em quatro partes. A primeira é esta introdução. A segunda apresenta a revisão da literatura relacionada com os fatores associados à evasão e permanência estudantil. A terceira parte ilustra o contexto e características principais do programa PRONATEC/OSM e os cursos de formação técnica e tecnológica oferecidos pelas IES em Bogotá. A quarta parte, mostra uma análise sobre os aspectos relacionados com a evasão escolar dos casos de estudo analisados. Finalmente, a seção de considerações finais apresenta as principais conclusões derivadas deste estudo e algumas recomendações de política.

2. Revisão da literatura

O fenômeno da evasão escolar tem sido estudado amplamente na literatura. Pode-se dizer que a teoria da evasão divide-se em duas perspectivas de análise: os estudos teóricos de psicologia e sociologia e os estudos empíricos voltados à medição do problema.

Entre os estudos psicológicos e sociológicos destacam-se os estudos de Spady (1970) e Tinto (1975). Estes autores argumentam que os fatores como a integração e capacidade de adaptação são determinantes na formação ou evasão dos estudantes. Assim, os alunos que tiveram experiência anterior na faculdade contra aqueles que assistem pela primeira vez têm uma melhor adaptação e integração e, portanto, menor risco de abandono escolar. Spady sugere que a integração dos indivíduos é afetada pelo ambiente familiar e as expectativas individuais, que por sua vez determinam o sucesso acadêmico e a satisfação pessoal.

Seguindo essa linha de estudo, Fishbein e Ajzen (1975) concebem que a evasão é produto do enfraquecimento das intenções iniciais e da persistência dos alunos. Desta forma esta teoria explica tanto a evasão voluntária como a retenção escolar. Ethington (1990) afirma que o apoio familiar, as expectativas de sucesso, as percepções

sobre as dificuldades dos estudos, as metas e valores dos estudantes influem sobre o sucesso acadêmico.

Giovagnoli (2002) faz um estudo empírico interessante sobre os fatores associados à evasão dos estudantes do programa Contadoria Pública da Universidade Nacional de Rosário na Argentina. Os resultados da pesquisa sugerem que a educação dos pais e o tipo de colégio secundário ao qual o estudante compareceu são determinantes tanto nas taxas de graduação como nas de evasão. Este estudo demonstra também que os homens têm mais probabilidade de evadir que as mulheres. As estimativas do modelo de risco proporcional não paramétrico evidenciaram que as variáveis como estado civil, morar com a família e situação ocupacional explicam significativamente a evasão.

No Brasil, destaca-se o estudo recente feito por Neri (2012). O autor explica que os principais motivos de evasão dos estudantes de ensino profissional é a falta de interesse intrínseca e a falta de condições financeiras. Os resultados da pesquisa mostraram que 68,8% dos estudantes não participam porque não têm interesse em estudar enquanto 14,17% afirmaram que não tem condições econômicas suficientes. Outro motivo que explica a evasão é a falta de oferta de cursos com 10,47% de participação.

Outro estudo que analisa a evasão dos cursos de qualificação profissional é a dissertação “Desafios para a implementação do Programa PRONATEC Osasco Sem Miséria – Proposta de Plano de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão” (2012). Através de pesquisas qualitativas e quantitativas os autores determinaram que o alto índice de evasão está relacionado com as características do público-alvo, problemas de operação do programa e a oferta dos cursos. O documento apresenta um plano de ação para ser desenvolvido pela Secretaria a partir do segundo semestre de 2012.

Na literatura colombiana existem vários estudos de caso específicos. Um exemplo é o estudo feito por Sanchez et al (2002). Os autores concluem que o acesso e permanência nas universidades públicas estão determinados pelos resultados das

provas do *Instituto Colombiano de Fomento de la Educación Superior (ICFES)*¹⁰ e pelos programas de ação afirmativa¹¹ durante a realização dos cursos acadêmicos.

A autora deste artigo fez em 2008 um trabalho de dissertação sobre o impacto dos créditos *Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)*¹² sobre a permanência dos estudantes das universidades privadas em Bogotá. Com base na informação do SPADIES e nas estimações feitas através do método de avaliação de impacto "*propensity score matching*" a pesquisa demonstrou que os créditos aumentam as possibilidades de permanência e incidem negativamente na evasão dos estudantes.

Em 2009 o Ministério de Educação Nacional (MEN) da Colômbia elaborou um estudo sobre a evasão na educação superior. Através da metodologia utilizada no SPADIES o documento apresenta um diagnóstico da situação no país e propõe elementos de discussão para sua prevenção. O MEN destaca que a principal causa de evasão dos estudantes está associada com o nível acadêmico, seguido pelos fatores financeiros e socioeconômicos. Os aspectos relacionados com o âmbito institucional e orientação profissional tiveram menor relevância na hora de explicar o abandono escolar.

3. Contextualização

Esta seção tem como objetivo apresentar o contexto que envolve os estudos de caso deste artigo. A seguir se apresentam breves descrições sobre: i) o programa PRONATEC/OSM, ii) os programas de fomento à formação técnica e tecnológica oferecidos pelas IES em Bogotá e iii) o *Sistema para la Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES)* desenvolvido pelo Ministério de Educação da Colômbia.

¹⁰ O ICFES é o órgão do governo responsável pela promoção da educação superior na Colômbia. Ele foi originalmente criado para avaliar os estudantes em último ano do colegio através do teste chamado teste ICFES, o resultado é levado em conta pelas universidades em seus processos de admissão.

¹¹ Os programas de ação afirmativa são aqueles que estão orientados ao fomento da permanência escolar, por exemplo: subsídios na matrícula e auxílios para alimentação, transporte e matérias escolares.

¹² O ICETEX é a instituição financeira do Estado, que promove e financia o acesso, permanência e graduação na educação superior na Colômbia e no exterior através do crédito educativo.

3.1. PRONATEC Osasco Sem Miséria

O PRONATEC/OSM é um programa novo. Sua origem se deu no dia 15 de março quando o município de Osasco através da SDTI aderiu-se à estratégia federal BSM. Desta forma, programa local tomou por nome Osasco Sem Miséria OSM. Seguindo os linhamentos da proposta da união, o OSM tem três eixos de ação: garantia de renda, acesso aos serviços públicos e inclusão produtiva.

O PRONATEC/OSM faz parte das políticas de inclusão produtiva do município. Seu objetivo é qualificar profissionalmente à população entre 16 e 59 anos que está inscrita no Cadastro Único. O Programa opera através da parceria entre a SDTI e Sistema S conformado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)¹³. Os cursos oferecidos têm uma duração mínima de 160 horas e horários são de segunda a sexta nos períodos matutino ou vespertino. Os beneficiários do Programa além de ganhar as aulas gratuitamente, recebem alimentação, transporte e os materiais escolares necessários.

Para a montagem dos cursos, a SDTI realizou um estudo a respeito do mercado de trabalho em Osasco, por meio do Observatório do Trabalho de Osasco e do Cadastro Geral dos Empregados e Desempregados (CAGED), desta forma escolheram-se os cursos que se adequavam melhor às expectativas das empresas. Depois deste processo, a SDTI desenhou um plano de trabalho composto pelas seguintes fases: (i) divulgação e mobilização; (ii) apresentação dos cursos e pré-matrícula; (iii) matrícula; (iv) execução dos cursos.

A SDTI tem feito o processo de mobilização da população através de vários canais de comunicação tais como cartas, SMS, telefonemas e o Portal do Trabalhador. Assim mesmo a Secretaria apoia os processos de pré-matrícula e registro no Cadastro Único. O processo de matrícula e orientação profissional é feito nas instalações das ofertantes.

¹³ Criado em 1942, por iniciativa do empresariado do setor industrial, o SENAI é o maior complexo de educação profissional e tecnológica da América Latina, qualificando mais de 2,3 milhões de trabalhadores brasileiros a cada ano. Também apoia empresas em 28 áreas industriais, por meio da formação de recursos humanos e da prestação de serviços técnicos e tecnológicos, como consultoria e assistência ao setor produtivo, laboratoriais, pesquisa aplicada e informação tecnológica. O SENAC foi criado em 10 de janeiro de 1946 pelos decretos-lei 8.621 e 8.622. É uma instituição de educação profissional, de direito privado, financiada pelos empresários do Setor do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, que contribuem com 1% de sua folha de pagamento.

É importante mencionar que o PRONATEC /OSM é a primeira experiência do Sistema S em Osasco. Até o mês de julho de 2012, o PRONATEC/OSM formou 97 alunos do SENAC e 95 do SENAI, somando 192 estudantes. Há uma previsão de atender 570 alunos do SENAC até o mês de outubro e 344 alunos do SENAI até o mês de dezembro deste ano.

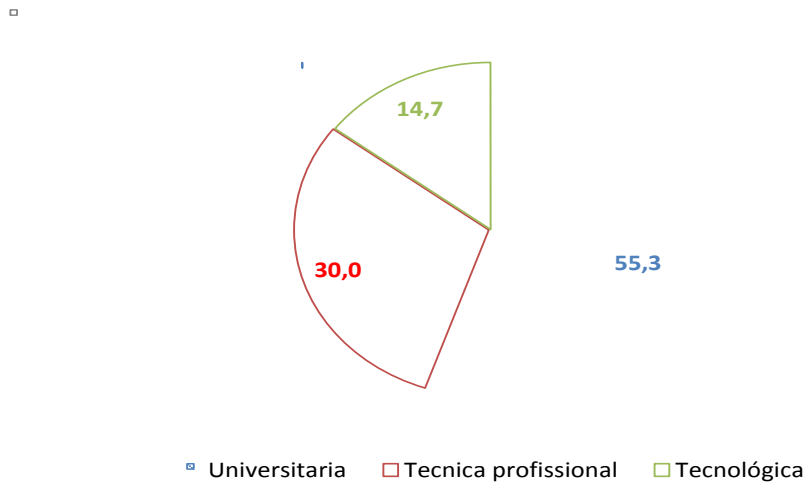
3.2. Fomento à formação técnica e tecnológica em Bogotá

Segundo um estudo realizado pelo *Consejo Privado para la Competitividad* em 2011, a Colômbia enfrenta problemas relacionados com a pertinência dos programas acadêmicos oferecidos nas IES. Existe um déficit ocupacional nos profissionais dedicados às atividades T&T, particularmente aquelas que têm a ver com os setores agrícola e mineiro energético. Este desequilíbrio explica-se em parte pelo excesso de oferta de pessoas com título universitário em comparação a aquelas formadas em T&T.

As estatísticas para 2010 deste informe mostram que 55% dos formados em graduação pertencem ao nível universitário enquanto os graduados de educação T&T representam 44% dos formados. Destes 44%, somente 15% correspondem ao nível técnico profissional, conforme se descreve na figura 1. Esta brecha é causada por uma questão social de inequidade e certa discriminação, na qual os profissionais universitários têm um maior salário e status social com respeito aos técnicos e tecnólogos¹⁴. A situação é ainda mais preocupante, pois 15% dos técnicos profissionais estão trabalhando em áreas que não estão relacionadas com o que estudaram.

¹⁴ Segundo cifras do *Observatorio Laboral para la Educación*, em 2011 os salários dos recém-graduados de programas técnicos e tecnológicos são 36,9% e 26,7% menores com relação aos salários dos recém-graduados universitários.

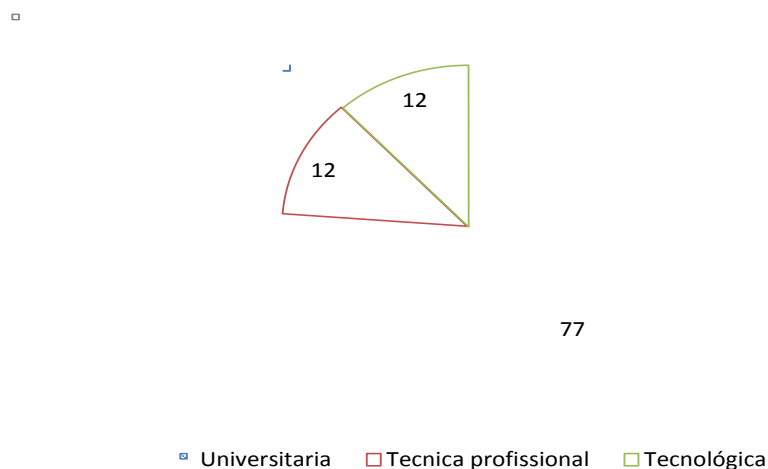
Figura 1. Distribuição dos formados em graduação na Colômbia (% , 2010)



Fonte: Consejo Privado para la Competitividad (2011)

O panorama em Bogotá não é diferente do nacional. Entre 2001 e 2009 o ensino universitário concentrou 77% do total de formados de graduação na cidade. Os níveis de educação T&T representaram cada um 12% dentro do total de formados e os salários dos recém-graduados de programas T&T são 38% e 29% menores com relação aos salários dos recém- graduados universitários, (MEN 2011). Ao comparar estas estatísticas com as nacionais pode-se observar que em Bogotá a brecha entre técnicos- tecnólogos e universitários é ainda mais profunda, o que sugere a implementação de políticas que fomentem a pertinência dos programas e a inclusão produtiva dos profissionais nos setores que mais potencial tem a cidade.

Figura 2. Distribuição dos formados em graduação em Bogotá (% , 2010)



Fonte: Elaboração própria com base em MEN (2011)

Com relação aos oferentes de programas de educação T&T, Bogotá conta com um total de 17 instituições técnicas profissionais e 13 instituições tecnológicas. Todas estas instituições são de caráter privado com exceção do SENA. Os cursos oferecidos nas instituições tem uma duração média entre um ano e meio e três anos.

Sobre o SENA é importante dizer que é uma entidade pública de ordem federal, com pessoa jurídica, patrimônio próprio e autonomia administrativa, vinculado ao *Ministerio de la Protección Social*. As entidades homólogas ao SENA no Brasil são o SENAC e o SENAI, sua origem foi no ano 1957 como produto de uma iniciativa conjunta dos trabalhadores organizados, da igreja católica, e dos empresários e a OIT. O SENA oferece formação profissional integral gratuita com o objetivo de fomentar a inclusão produtiva e o desenvolvimento econômico, social e tecnológico do país.

Entre as atividades que o governo local esta realizando para contribuir no fortalecimento e melhoria da pertinência dos programas de educação T&T destaca-se a execução de alianças estratégicas com o setor produtivo, o setor educativo e o governo. Ditas alianças dialogam com as políticas de desenvolvimento econômico propostas no âmbito federal através do *Plan Nacional de Desarrollo Prosperidad para Todos 2011-1014*, já que promovem a formação de capital humano nos setores de maior potencial econômico.

Durante os últimos dois anos, em Bogotá se desenvolveram alianças que compreendem a criação e aprovação de programas T&T e a formação de docentes e estudantes nos setores estratégicos da cidade. Os setores que foram favorecidos com esta iniciativa são: software e teleinformática, construção, artesanato, *Business Process Outsourcing & Off shoring* (BPO&O), artes cênicas e auto partes. Os resultados desta iniciativa têm sido parcialmente positivos. De fato a matrícula nos programas T&T incrementou sua participação dentro da matrícula de graduação total passando de 27,7% em 2006 a 30,9% em 2010. Não obstante o excesso de oferta de profissionais universitários com relação aos profissionais T&T continua sendo significativa.

Finalmente, vale a pena ressaltar que apesar dos esforços para ampliar a matrícula em programas de formação T&T e promover a inclusão produtiva, em

Bogotá ainda existem vários desafios a superar, entre eles destacam-se a falta de pertinência dos programas acadêmicos e os altos índices de evasão.

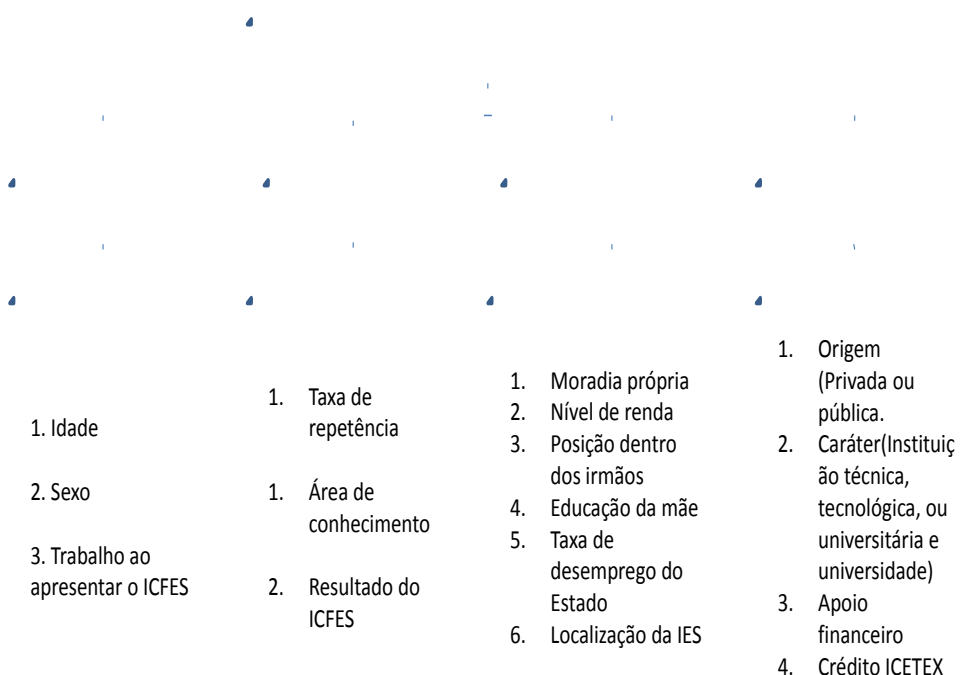
3.3. Sistema para la Prevención y Análisis a la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES)

O SPADIES é uma ferramenta informática criada pelo Centro de Estudos Econômicos (CEDE) da Universidade dos Andes de Bogotá no ano 2006. Este Sistema faz parte da estratégia de diminuição da evasão do MEN através da identificação dos fatores que a determinam. O SPADIES tem também como objetivos estimar o risco de evasão de cada aluno, fazer monitoramento aos níveis de evasão e criar e melhorar ações orientadas ao fomento da permanência e formação de estudantes.

O marco conceitual do Sistema está baseado nos modelos de duração que já têm sido utilizados na literatura por vários autores, entre eles Giovagnoli (2002). A característica fundamental deste tipo de modelo é que ele permite determinar o risco de ocorrência de um evento, neste caso o evento de evasão. O modelo também analisa quando é mais provável que ocorra a evasão com base nos fatores que o determinam. O modelo de duração é também útil para fazer seguimento às decisões dos estudantes diferentes às de evadir ou continuar os estudos de ensino superior. Por exemplo, pode-se saber quando um estudante interrompe transitoriamente seus estudos para posteriormente voltar às aulas, quando eles fazem intercâmbios escolares ou em que momento eles são expulsos por baixo aproveitamento acadêmico ou faltas disciplinares (MEN, 2009).

Devido à complexidade do fenômeno da evasão e às diferentes variáveis que o determinam, o SPADIES incorporou dentro do modelo de duração a maior quantidade de fatores que em alguns estudos anteriores tinham se analisado. Estas variáveis estão classificadas em quatro tipos: i) variáveis pessoais, ii) variáveis acadêmicas, iii) variáveis socioeconômicas e iv) variáveis institucionais, (ver figura 3). Para identificar um aluno evadido o sistema definiu a evasão como o abandono que um estudante faz por dois o mais períodos consecutivos.

Figura 3: Fatores que determinam a evasão no ensino superior



Fonte: MEN (2009)

A informação que alimenta o modelo é fornecida por três fontes que estão relacionadas diretamente com o ensino superior. Estas fontes são: as IES, o ICETEX e o ICFES. A participação do MEN concentra-se em desenvolver e administrar a ferramenta e em analisar o fenômeno da evasão e avaliar políticas públicas para mitigar este problema.

Atualmente o Sistema está instalado em 99% das IES do país, consolidando assim a informação de mais de 3,8 milhões de estudantes que passaram pelo ensino superior entre 1998 e 2010. Outra característica importante a ressaltar, é que o SPADIES tem um site que disponibiliza ao público toda a informação referente à evasão medida através da ferramenta (www.mineduacion.gov.co/spadies/)

4. Análise das causas de evasão

Este capítulo analisa os estudos de caso propostos neste artigo. A seguir apresentam-se os resultados derivados da dissertação do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo: “Desafios para a implementação do Programa PRONATEC Osasco Sem Miséria – Proposta de Plano

de Ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão” (2012) e os dados SPADIES desenvolvido pelo Ministério de Educação da Colômbia.

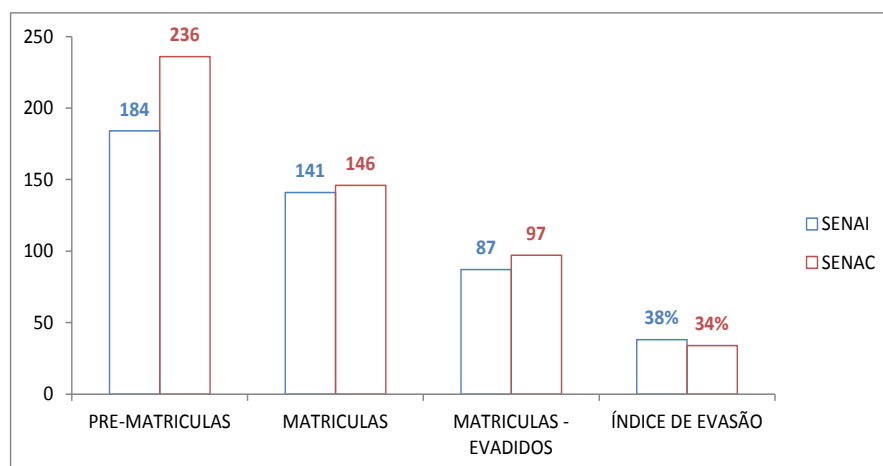
4.1. PRONATEC /OSM: Índice de Evasão e fatores associados

A metodologia de Planejamento Estratégico Situacional (PES)¹⁵ utilizada no trabalho de dissertação permitiu fazer uma análise situacional sobre as principais dificuldades de execução do PRONATEC/OSM. A elaboração do diagnóstico sobre os índices baixos de resposta e adesão do público ao Programa e sobre a alta evasão dos alunos matriculados, além da construção de um plano de ação com soluções através da realização foi apoiada fortemente pelo trabalho de campo que abarcou entrevistas com os principais atores envolvidos. A seguir apresentam-se os resultados relacionados com os fatores que determinam a evasão de estudantes do programa.

4.1.1 Índice de evasão

Segundo cálculos das instituições ofertantes dos programas de qualificação profissional em Osasco, os índices de evasão dos estudantes do SENAC e SENAI foram de 34% e 38% respectivamente. Este indicador corresponde ao cociente entre os alunos matriculados e o total de alunos evadidos. Na figura 4 apresentam-se a dinâmica do fluxo de estudantes e o índice de evasão para cada ofertante.

Figura 4. Fluxo de estudantes e índice de evasão: SENAC vs. SENAI



Fonte: Elaboração própria

¹⁵ O PES conta com uma ferramenta gráfica que permite entender a dinâmica do problema, denominada Fluxograma Situacional ou Árvore de Diagnóstico. Por meio desse fluxo pode-se expressar uma teoria sobre o funcionamento e desenvolvimento do problema. A forma gráfica do fluxograma estabelece relações de causalidade entre os problemas raízes, os problemas decorrentes, os descritores do problema-chave, o problema-chave e as consequências do problema, de Campos et al (2012).

Como se pode observar, no momento das pré-matrículas a demanda por cursos do PRONATEC era maior no SENAC que o SENAI. A diferença de 52 alunos entre os dois programas foi praticamente eliminada quando ambos ofertantes oficializaram cerca de 140 matrículas. Durante a execução dos cursos 49 alunos abandonaram as aulas do SENAC deixando um total de 97 pessoas matriculadas. No caso do SENAI o número de evadidos ascende a 54, o que corresponde a uma matrícula efetiva de 87 estudantes.

4.1.2. Fatores associados com a evasão

As pesquisas qualitativa e quantitativa do trabalho de dissertação permitiram identificar os seguintes fatores que explicam de alguma forma os índices de evasão dos estudantes do programa PRONATEC/OSM:

Características do público-alvo: este fator tem sido analisado amplamente em outros estudos que já foram mencionados no capítulo de revisão da literatura apresentado neste artigo. Sem dúvida as características e condições socioeconômicas do público-alvo são determinantes do fenômeno da evasão. No caso do PRONATEC/OSM identificaram-se cinco problemas relacionados com o público-alvo.

O primeiro deles é a falta de disponibilidade do público para participar. As entrevistas feitas revelaram que a carga horária, as restrições familiares, as questões de saúde e busca de por fonte de renda dificultaram a assiduidade dos alunos. Um segundo problema identificado foi a questão das restrições familiares e de saúde. Encontraram-se casos nos quais as mulheres com filhos pequenos não tinham onde deixá-los ou mulheres que não podem frequentar os cursos porque o marido não permite. Os problemas de saúde do aluno ou de pessoa da família também figuraram como impeditivos importantes.

Outra restrição importante que tem o público-alvo é que a maioria está mais preocupada em conseguir dinheiro que em realizar um curso de qualificação profissional. As difíceis condições econômicas dos beneficiários os obrigam a realizarem atividades informais para subsistência, o que a sua vez impede que os alunos frequentem as aulas. Relacionado a este problema, as entrevistas evidenciaram que uma grande parcela do público-alvo não consegue dimensionar o potencial transformador do curso de qualificação antes de vivenciá-lo. Este problema obedece à

falta de interesse intrínseca que impacta negativamente na adesão aos cursos de qualificação profissional.

Finalmente, a situação de vulnerabilidade destas pessoas é muito complexa. São pessoas carentes de serviços públicos básicos como saúde, saneamento básico e moradia adequada. Muitas delas têm problemas intrafamiliares e são vítimas de violência e marginalização social. Isso tudo em seu conjunto incrementa potencialmente os índices de evasão aos cursos de qualificação profissional.

Falhas na operação do programa: com relação a este aspecto destacam-se três problemas: i) inadequação da instituição ofertante às regras estipuladas na Política, ii) insuficiência de orientação para o mundo do trabalho para os interessados no Programa, iii) falta de acompanhamento ao evadido.

O primeiro problema refere-se à lentidão no repasse de recursos de auxílio aos participantes (SENAI) e oferecimento de vale-transporte e vale-alimentação abaixo do valor necessário para viabilizar a participação dos beneficiários nos cursos (SENAC). O segundo problema trata da falta de orientação profissional no processo de escolha dos cursos. Muitos dos beneficiários interessados nos cursos nunca fizeram uma reflexão sobre sua perspectiva profissional, não tendo clareza sobre qual curso escolher e qual profissão buscar. Acabam escolhendo cursos que não são exatamente o que querem, nem com os quais mais se identificam o que afeta os níveis de adesão e evasão, além de prejudicar as chances de conseguirem inserção no mercado.

O terceiro problema identificado está relacionado à falta de acompanhamento sistemático aos alunos que deixam de frequentar o curso. Os ofertantes não possuem registros das causas da evasão em tempo hábil, de tal forma que não se tomam medidas para evitá-la.

Oferta dos cursos: A limitação da oferta de cursos durante um determinado período ocasiona que muitos beneficiários se matriculem em cursos que não são sua primeira opção o que não são do seu interesse. Posteriormente, quando o curso de seu interesse é oferecido, eles já não o podem frequentar por conta da limitação de um curso por ano. Por outro lado, apesar do estudo feito localmente, ocorrem incompatibilidades entre o anseio do público e cursos disponibilizados, seja por falta

de orientação do público quanto à empregabilidade e rentabilidade da ocupação, seja pela dinâmica do mercado, seja apenas por preferências pessoais.

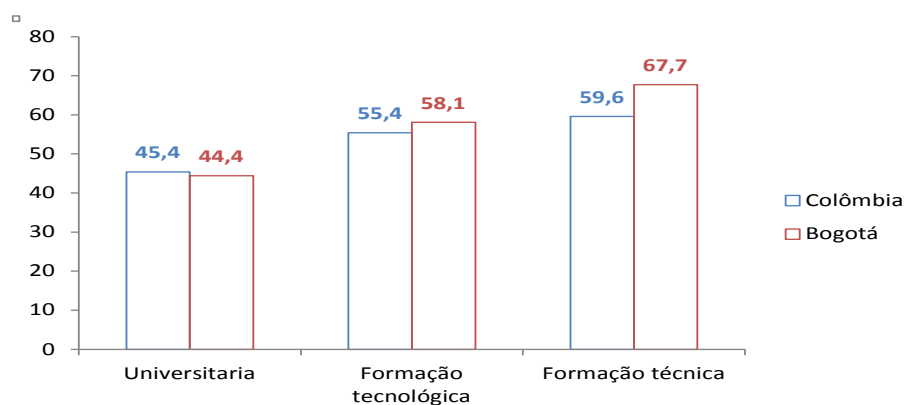
4.2. Programas de educação técnica e tecnológica em Bogotá: Índice de Evasão e fatores associados

Tal e como se explicou na seção 3.3. o SPADIES está baseado conceitualmente no modelo de duração que permite analisar quando é mais provável que ocorra a evasão com base nos fatores que o determinam. O MEN classifica como evadido àquele estudante que por diversos motivos não frequenta as aulas por dois o mais semestres consecutivos. O método de cálculo corresponde à porcentagem de estudantes acumulada de uma ou varias turmas que em um determinado período saíram da IES. É importante mencionar que na base de dados do SPADIES não se possui informação registrada sobre o SENA, pelo qual somente se analisará a evasão nas IES privadas de Bogotá.

4.2.2. Índice de evasão

Os indicadores de evasão dos programas T&T de Bogotá mostraram uma situação alarmante. Segundo MEN (2011) a taxa de evasão acumulada em 2010 dos programas de educação técnica profissional foi 67,7% cerca de oito pontos porcentuais acima da taxa registrada para Colômbia (59,6%). Por sua vez, o indicador para o nível de formação tecnológica superou em dois pontos porcentuais o valor do nacional, alcançando uma taxa de 58,1%. No nível universitário a situação melhora, pois a taxa de evasão foi de 44,4%, similar à obtida no país (ver figura 5).

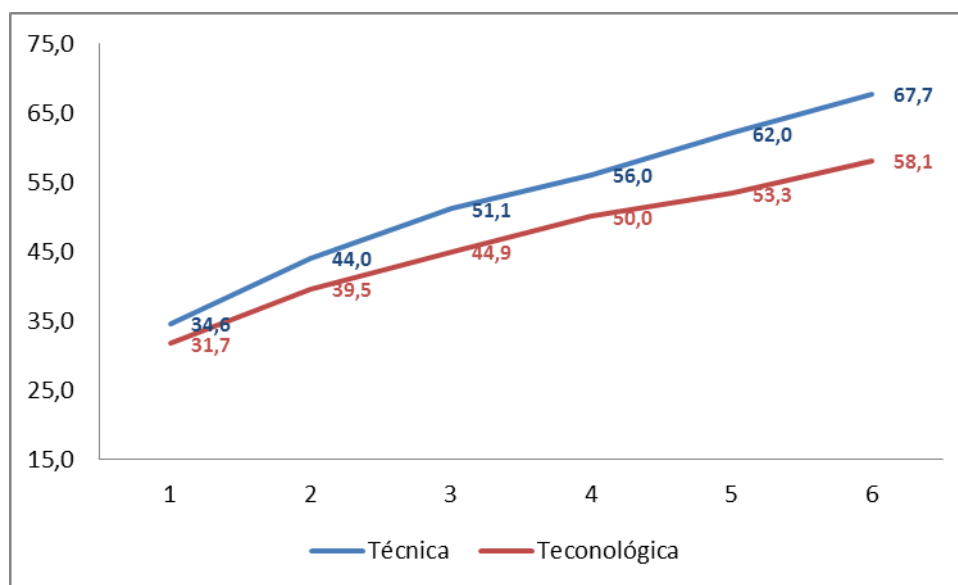
Figura 5. Taxa de evasão acumulada por turmas a 2010 (%)



Fonte: MEN (2011)

Ao analisar a evolução da taxa de evasão acumulada em cada semestre, observa-se que durante os dois primeiros semestres o fenômeno da evasão acontece com mais frequência. É assim como a taxa de evasão para o nível de formação tecnológica passa de 31,7% no primeiro semestre a 39,5% no segundo semestre. No caso dos estudantes de formação técnica o indicador incrementa-se em cerca de 8 pontos percentuais alcançando no segundo semestre um valor de 44,0%, ver figura 6.

Figura 6. Taxa de evasão acumulada por turmas dos programas T&T (%)



Fonte: MEN (2011)

A partir destes dados, o MEN determinou que a evasão dos estudantes de ensino superior obedece a vários fatores. Entre eles destacam-se o rendimento acadêmico, as condições socioeconômicas e a falta de orientação profissional. A seguir apresenta-se em detalhe a explicação destes fatores identificados.

4.2.2. Fatores associados à evasão

De acordo com o estudo do MEN (2011) a principal causa da evasão no ensino superior é o rendimento acadêmico, em segundo lugar encontram-se as condições socioeconômicas seguidas pela falta de orientação profissional.

Rendimento acadêmico: existem mais possibilidades de evasão quando os estudantes obtêm uma baixa pontuação na prova ICFES e /ou quando eles têm um rendimento acadêmico insuficiente refletido na taxa de repetência de disciplinas cursadas. Não obstante é importante assinalar que o aproveitamento acadêmico depende da interação

de muitos fatores de tipo psicológico, sociológico, econômico e outros elementos relacionados com a saúde e estado de gravidez no caso das mulheres. Assim mesmo os resultados da prova ICFES apresentam uma correlação positiva com relação ao nível de renda das famílias. Isto significa que os estudantes com melhores condições econômicas obtêm uma pontuação alta na prova ICFES e por tanto uma menor probabilidade de evadir.

Condições socioeconômicas: além de nível de renda das famílias existem outros elementos que impactam na evasão. Entre estes elementos, o SPADIES identificou que os estudantes têm maiores probabilidades de deixar de frequentar as aulas quando eles não possuem moradia própria ou quando o nível educativo da mãe é baixo. Assim mesmo os estudantes que trabalham no momento de apresentar a prova ICFES têm mais chances de evadir, assim como aqueles que têm irmãos.

Com relação às condições de gênero e idade, a evasão nas mulheres tende a ser menor que nos homens. Isto se deve em parte às mulheres mostraram melhor capacidade de adaptação assim como também uma maior tendência de frequentar as aulas e fazer trabalhos em grupo MEN (2011). Quanto à idade, os estudantes com menor idade têm mais probabilidades de permanecer e culminar seus estudos que os estudantes com mais anos, devido aos segundos possuírem mais compromissos laborais e econômicos que os primeiros.

Orientação vocacional e profissional: tem-se identificado que a inadequada orientação vocacional e profissional dos estudantes é uma das principais causas de evasão nos primeiros semestres de estudo. O apoio psicológico e as orientações para apoiar a escolha de programas acadêmicos facilitam o desenvolvimento integral do estudante e melhoram suas condições de estudo, recreação, pesquisa e convivência social.

4.3. Análise comparativa

A partir das análises apresentadas nas seções 4.1 e 4.2 e possível fazer um estudo comparativo entre os dois estudos de caso expostos neste artigo. A tabela 1 resume as diferenças mais relevantes com relação aos resultados dos indicadores de evasão dos programas de qualificação profissional oferecidos em Osasco e Bogotá.

Tabela 1: Diferencias entre os índices de evasão do PRONATEC/OSM e os Programas T&T em Bogotá

Programa	Índice de evasão	Metodologia de calculo	Caraterísticas dos programas	Ofertantes dos programas
PRONATEC/OSM	SENAI : 38% SENAC: 34%	Matriculas/evadidos	Programas gratuitos. Duração 160 horas	SENAC e SENAI
Programas T&T Bogotá	Programas técnicos: 34,6% no primeiro semestre Programas tecnológicos: 31,7% no primeiro semestre	Porcentagem de estudantes acumulada de uma ou varias turmas que em determinado semestre saíram da IES	Programas pagos. Duração entre ano e meio e três anos	IES privadas

Fonte: Elaboração própria

Além das diferenças na metodologia de cálculo e as caraterísticas dos programas e os ofertantes, existem diferenças entre as causas identificadas que explicam os altos índices de evasão. Por exemplo, no caso do PRONATEC/OSM as falhas da operação do programa têm em parte responsabilidade sobre o problema, enquanto nos programas de T&T os determinantes da evasão estão relacionados diretamente com as condições socioeconômicas e acadêmicas dos estudantes e a falta de uma adequada orientação profissional e vocacional. Esta diferença se explica em parte pela natureza dos programas; enquanto o PRONATEC/OSM é um programa novo que faz parte da estratégia de inclusão produtiva do município de Osasco, os programas de T&T de Bogotá são oferecidos por IES privadas e não fazem parte de alguma política de luta contra a pobreza. Não obstante os dois programas estão focados em promover a qualificação profissional da população de cada cidade.

5. Considerações finais

Os estudos de caso analisados neste artigo evidenciaram a complexidade do fenômeno da evasão. Tanto no PRONATEC/OSM do município do Osasco como nos programas de T&T de Bogotá se identificaram como determinantes da evasão as condições socioeconômicas do público-alvo e a falta de orientação profissional para os interessados nos cursos oferecidos.

Os índices de evasão calculados para cada um destes programas de qualificação profissional são diferentes, o que se explica por fatores como a metodologia de cálculo, as características dos programas e dos ofertantes e a natureza própria dos programas.

Dado que os índices de evasão dos programas de qualificação profissional são significativos é importante que os governos locais priorizem em suas agendas ações e programas que promovam a diminuição de abandono das aulas. No caso de Osasco, tem-se identificado algumas medidas para serem aplicadas no curto, médio e longo prazo (de CAMPOS et al 2012). Entre estas medidas se encontram:

Tabela 2. Plano de ação para combater a evasão do PRONATEC/OSM

Medidas
1. Formar os professores para lidar com o público-alvo e desenvolver atividades que motivem os alunos
2. Articular a viabilização de espaços para cuidado com as crianças das mulheres com filhos
3. Aprofundar a assistência à saúde dos cursantes, como previsto na Política, em parceria com a Secretaria de Saúde.
4. Oferecer bolsa-auxílio que possibilite que as mulheres paguem alguém da comunidade para cuidar de seus filhos.
5. Oferecer bolsa-auxílio aos cursistas.
6. Realizar cursos noturnos, que se acomodem aos horários dos estudantes, em particular aqueles que trabalham.
7. Organizar processo sistemático de gestão dos alunos, atrelado a mecanismo de busca de alunos evadidos.

8. Melhorar o processo de orientação vocacional através da organização de eventos com palestras explicativas (proferidas por profissionais do ramo) e tendas temáticas

Fonte: Elaboração própria com base em de Campos et al (2012)

Para Bogotá e a Colômbia em geral, o MEN (2011) tem priorizado varias medidas para diminuir a taxa de evasão. Estas medidas se resumem na seguinte tabela:

Tabela 3: Estratégias para combater a evasão em Bogotá

Medidas
<ol style="list-style-type: none">1. Bem-estar universitário: conjunto de atividades dirigidas ao desenvolvimento físico, psico-afetivo, espiritual e social dos estudantes, professores e pessoal administrativo. O bem estar universitário promove atividades de saúde, esporte, atividades culturais e artísticas, relação com a família, entre outros.2. Orientação vocacional: apoio aos estudantes na escolha dos programas acadêmicos a partir dos últimos anos de educação secundaria. Durante os estudos universitários prestar assessoria sobre inscrição de disciplinas, métodos de estudo, estágios entre outros. Para os alunos próximos a se formar, realizar orientações para o processo de inclusão laboral ou continuação de estudos de pós-graduação.3. Programas de apoio: desenvolvimento de estratégias acadêmicas (cursos de nivelção e reforço de conhecimentos), financeiras (bolsas, auxílios, créditos), ajuda psicológica e gestão universitária.

Fonte: Elaboração própria com base em MEN (2011)

No meu ponto de vista, o processo de sensibilização dos estudantes sobre a importância dos cursos de qualificação profissional é chave para diminuir a evasão estudantil, pois não é suficiente fazer políticas educacionais sem entender como as informações chegam e como elas transformam as informações em decisões. Para finalizar, penso que o intercambio de experiências entre países poderia ser um

proceso interesante para mejorar la pertinencia y la eficiencia de la educación. Por ejemplo, la herramienta del SPADIES desarrollada en Colombia podría ser un buen ejemplo para comenzar el intercambio de tecnologías y estrategias para mitigar la evasión escolar.

Referencias Bibliográficas

Consejo Privado para la Competitividad (2011). Informe Nacional de Competitividad 2011-2012, Ruta a la prosperidad colectiva.

De Campos et al (2012), “Desafíos para la implementación del Programa PRONATEC Osasco Sem Miséria – Propuesta de Plano de Acción para la Secretaría Municipal de Desarrollo, Trabajo e Inclusión”. Tesis de Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Fundación Getúlio Vargas, São Paulo-Brasil.

Ethington, C. A. (1990), A psychological model of student persistence, em *Research in Higher Education*, 31 (3), pp. 266 -269.

Fishbein M., Ajzen, I (1975), *Belief, attitude, intention and behavior: An Introduction to the theory and Research*, Addison – Wesley, Reading, MA, EE. UU.

Giovagnoli, P. (2002). “Determinantes de la deserción y graduación universitaria: una aplicación utilizando modelos de duración”. Documento de Trabajo 37, Universidad Nacional de la Plata.

Lozano M. (2008). Medición de impacto de los créditos ICETEX sobre la permanencia en las universidades privadas en Bogotá. Tesis de Maestría en Economía de la Universidad de los Andes, Bogotá- Colombia.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2009). Deserción Estudiantil en la Educación Superior Colombiana. Metodología de seguimiento, diagnóstico y elementos para su prevención.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2011). Resumen Ejecutivo. Perfil de Bogotá. Junio 17 de 2011.

Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2012). Capital humano para el avance colombiano. Boletín No. 20, abril 2012.

Spady, W. (1970). Dropouts from Higher Education: An Interdisciplinary Review and Synthesis. *Interchange*, vol. 1, pp.64-85.

Tinto, V (1975). "Dropout from higher education: A theoretical synthesis of recent research." *Review of Educational Research* 45. pp. 89-125.