

# Cadernos de Estudos

## DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 24

ISSN 1808-0758

### **INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: O QUE FEZ O PRONATEC / BOLSA FORMAÇÃO ENTRE 2011 E 2014**

**Paula Montagner  
Luis Herberto Muller  
(organizadores)**

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Ministério da Educação**

**INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA:  
O QUE FEZ O PRONATEC / BOLSA FORMAÇÃO  
ENTRE 2011 E 2014**

**Paula Montagner  
Luiz Herberto Muller  
(organizadores)**

Brasília, 2015

Presidenta da República Federativa do Brasil  
**Dilma Rousseff**

Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
**Tereza Campello**

Secretário Executivo  
**Marcelo Cardona Rocha**

Secretário de Avaliação e Gestão da Informação  
**Paulo de Martino Jannuzzi**

Secretário Nacional de Renda de Cidadania  
**Helmut Schwarzer**

Secretária Nacional de Assistência Social  
**Ieda Castro**

Secretário Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional  
**Arnoldo Anacleto de Campos**

Secretário Extraordinário para Superação da Extrema Pobreza  
**Tiago Falcão**

Ministro da Educação  
**Renato Janine Ribeiro**

Secretário Executivo  
**Luiz Cláudio Costa**

Secretário da Educação Profissional e Tecnológica  
**Marcelo Machado Feres**

Expediente: Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.  
SECRETÁRIO DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paulo de Martino Jannuzzi;  
SECRETÁRIA ADJUNTA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Paula Montagner;  
DIRETOR DO DEPARTAMENTO DE AVALIAÇÃO: Alexandre Rodrigues Pinto; DIRETOR  
DO DEPARTAMENTO DE MONITORAMENTO: Marconi Fernandes de Sousa; DIRETOR  
DO DEPARTAMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO: Caio Nakashima; DIRETORA DO  
DEPARTAMENTO DE FORMAÇÃO E DISSEMINAÇÃO: Patricia Augusta Ferreira Vilas Boas.

# Cadernos de Estudos

DESENVOLVIMENTO SOCIAL EM DEBATE

NÚMERO 24

ISSN 1808-07 8

## **INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA: O QUE FEZ O PRONATEC / BOLSA FORMAÇÃO ENTRE 2011 E 2014**

**Paula Montagner  
Luiz Herberto Muller  
(organizadores)**

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome  
Ministério da Educação**

© **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**

Esta é uma publicação técnica da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 24 (2015)- .  
Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome;  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .  
180p.; 28 cm.

ISSN 1808-0758

1. Desenvolvimento social, Brasil. 2. Políticas públicas, Brasil. 3. Políticas sociais,  
Brasil. 4. Inclusão Produtiva, Urbana, Brasil. 5. Programa Nacional de Acesso ao  
Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). 6. Bolsa Formação, Brasil. I. Ministério do  
Desenvolvimento Social e Combate à Fome. II. Ministério da Educação III. Paula  
Montagner. IV. Luiz Herberto Muller.

CDD 330.981  
CDU 304(81)

**Coordenação Editorial:** Kátia Ozório  
**Equipe de apoio:** Tarcísio Silva, Valéria Brito e Eliseu Calisto  
**Analista de Políticas Sociais:** Roberta Cortizo  
**Bibliotecária:** Tatiane Dias  
**Diagramação:** Victor Gomes de Lima  
**Revisão:** 909 Publicidade e Comunicação  
**Organizadores:** Paula Montagner e Luiz Herberto Muller

Maio de 2015

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
**SECRETARIA DE AVALIAÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO**  
Esplanada dos Ministérios Bloco A, 3º andar, Sala 340  
CEP: 70.054-906 Brasília DF – Telefones (61) 2030-1501  
<http://www.mds.gov.br>

**Central de Relacionamento do MDS: 0800-707-2003**  
Solicite exemplares desta publicação pelo e-mail: [sagi.dfd@mds.gov.br](mailto:sagi.dfd@mds.gov.br)

## PREFÁCIO

Caros leitores

A educação profissional e tecnológica ganhou lugar de destaque na agenda de políticas públicas, tornando-se estratégica para os processos de inclusão social e de desenvolvimento do país, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego Pronatec.

Com este programa tem sido possível expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica e ampliar as oportunidades educacionais aos jovens e aos trabalhadores. Foram realizadas mais de 8,1 milhões de matrículas, até 2014, com a expansão física de redes públicas e a ampliação de matrículas em cursos presenciais e a distância com a participação das diversas redes de educação profissional e tecnológica e quinze ministérios. Ocorreram entre 2011 e 2014, 2,3 milhões de matrículas em mais de 220 cursos técnicos e 5,8 milhões em mais de 640 cursos de formação inicial e continuada (FIC), alcançando mais de 4 mil municípios e 98% das microrregiões do Brasil.

Este Caderno de Estudos apresenta artigos que avaliam a oferta de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) e os cursos de nível técnico concomitante em uma das iniciativas do Pronatec, a Bolsa- Formação, especialmente para pessoas beneficiárias dos programas de transferência de renda do Governo Federal.

Como vocês lerão, os resultados são animadores. O Pronatec/Bolsa-Formação é uma iniciativa que agrega o conhecimento acumulado em experiências anteriores das redes da assistência social e, em articulação com as instituições da Rede Federal – Institutos Federais e Escolas vinculadas às Universidades Federais –, as redes Estaduais e Distrital de educação profissional e tecnológica e os Serviços Nacionais de Aprendizagem, tornou possível realizar 2,8 milhões de matrículas em cursos técnicos e de FIC, em 72% dos municípios brasileiros, com crescente sintonia na oferta de cursos que estão relacionados com áreas de maior geração de emprego e de trabalho para microempreendedores individuais.

Além da considerável cobertura territorial, 63% dos matriculados estavam inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais, dos quais mais da metade eram beneficiários do Programa Bolsa Família, reafirmando a percepção de que se adequadamente orientados, estes grupos não apenas buscam acesso a cursos de formação e capacitação, mas vencem limitações decorrentes de lacunas de formação escolar e das dificuldades relacionadas com sua condição familiar. As características dos indivíduos matriculados mostrou presença majoritária de adolescentes e jovens, mulheres e negros (pretos e pardos), grupos que apresentam as maiores fragilidades no mundo do trabalho, mesmo quando tem credenciais escolares mais elevadas, uma vez que houve predominância dentre eles daqueles que cursavam o nível médio ou o haviam concluído. Vale lembrar que estamos na fase inicial de implementação do programa e que será sua capacidade de mostrar efetividade que permitirá alcançar públicos com menor formação escolar,

para os quais os cursos de capacitação são desafiadores por demandar conhecimentos e habilidades que há muito não são exercitadas, como o ler e o escrever, mas há experiências interessantes já negociadas com os ofertantes de cursos.

O desempenho nos cursos da Bolsa-Formação mostrou que 79% dos matriculados concluíram os cursos e destes, 87% com aprovação. A análise qualitativa dos motivos para abandono dos cursos varia segundo o grupo populacional, pessoas com mais idade, que são responsáveis pela manutenção de suas famílias, quando conseguem uma atividade remunerada tendem a abandonar os cursos, muitas vezes sem tentar negociar sua mudança para uma turma em outro horário. Mulheres indicaram dificuldades para deixar seus filhos, ou outras pessoas da família que estão sob seu cuidado, como um elemento relevante para justificar sua necessidade de deixar o curso. E as dificuldades de mobilidade decorrente da distância entre a moradia e o local do curso também foram citadas com elementos importantes nesse processo.

Outro aspecto a considerar é que estamos desenvolvendo metodologias que combinam registros administrativos da formação técnica e da participação no segmento formal da economia, seja pela admissão em emprego formal ou pela formalização dos indivíduos com microempreendedor individual. Os estudos iniciais indicam que 55% das pessoas de 18 a 64 anos que realizaram cursos por meio da Bolsa-Formação, entre janeiro de 2012 e junho de 2014, também tinham vínculo de emprego com carteira de trabalho assinada ou formalizaram-se como microempreendedores individuais. Quando consideramos aqueles com idade entre 25 e 49 anos, que tendem a priorizar o trabalho em relação a outras situações o percentual era de 64%.

Para este mesmo período, os beneficiários do Programa Bolsa Família mais do que dobraram sua participação no mundo do trabalho formal, passando de 8% para 18%; entre os que eram apenas inscritos no Cadastro Único (mas não eram beneficiários de programa de transferência de renda) esse percentual passou de 20% para 33% e para aqueles que não eram nem inscritos no Cadastro Único, o percentual passou de 22% para 36%. Resultados positivos, que combinam esforço individual, oportunidades de formação profissional e oportunidades de trabalho e geração de renda, em especial no segmento formal.

Ainda temos muito que estudar sobre os impactos desse processo para a vida das pessoas e para a produtividade da economia, para aperfeiçoar o Pronatec/Bolsa-Formação. Nesta publicação apresentamos a vocês alguns resultados do que foi feito no período de 2011 a 2014.

Boa leitura!

**Tiago Falcão**

Secretario Extraordinário para  
Superação da Extrema Pobreza

**Marcelo Feres**

Ministério da Educação

## APRESENTAÇÃO

Este Caderno busca sistematizar a experiência do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec em sua iniciativa Bolsa-Formação, desde seu momento inicial, em 2011, até o final de 2014. Para isso, apresenta estudos das equipes do Ministério da Educação - MEC e de equipes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS que retratam diferentes aspectos do programa, com ênfase na iniciativa Bolsa-Formação, na qual se destacam os beneficiários dos programas do MDS.

O Pronatec responde à necessidade de uma alternativa de formação profissional de qualidade, que alcançasse a população mais pobre, que em geral tinha acesso limitado a cursos de nível técnico, que levam a um diploma, ou mesmo a cursos de qualificação profissional, que envolvem a entrega de certificados de escolas técnicas federais e estaduais ou de instituições do Sistema S, redes reconhecidas pela qualidade de seu ensino.

Além da qualidade, nacional e internacionalmente reconhecida, dos cursos de curta e longa duração dessas instituições, o acesso a esses cursos representava alcançar um sonho presente no imaginário de muitas pessoas que, por sua condição econômica, educacional e social, duvidavam de sua capacidade de frequentar os cursos, e de sua possibilidade de aprovação e certificação, o que se refletia na fala generalizada de que seu processo formativo estava comprometido e numa percepção de que não alcançariam espaços formais de trabalho – como empregados ou empreendedores.

O Programa nasce com a perspectiva de que essa realidade pode ser mudada e que para isso é fundamental o compromisso de todos os parceiros na compreensão da realidade e que com investimento no processo de educação profissional de qualidade, essa realidade pode ser transformada, mudando as oportunidades de educação e de trabalho dessa parcela da população, que via de regra não consegue vencer as barreiras das condições de pobreza em que se encontra.

É importante mencionar também que, em 2011, quando o programa foi desenhado e inicia sua implementação, o mercado de trabalho brasileiro tinha registrado seguida ampliação do número de empregos com vínculo formalizado, ampliação do rendimento do trabalho, não apenas nos valores médios, mas também nos rendimentos associados ao salário mínimo, ampliação das atividades dos trabalhadores autônomos e decréscimo no desemprego, em suas diferentes formas.

Havia da parte do empresariado uma clara demanda de investimentos na formação e capacitação profissional de um maior número de pessoas, de modo a garantir o preenchimento de novas vagas, em todas as regiões do país. Considerado o amplo



segmento de trabalhadores informais, e de jovens mulheres com credenciais de escolaridade crescente mas com pouca experiência profissional comprovada, os cursos de formação profissional foram saudados como uma alternativa viável e que atendia tanto aos anseios do empresariado, quanto de sindicatos e da população em geral.

O Ministério do Desenvolvimento Social envolveu-se ativamente no Pronatec, buscando garantir que as famílias de menores rendimentos, em especial aquelas que já eram conhecidas por estarem inscritas no Cadastro Único para as Políticas Sociais e beneficiárias do Programa Bolsa Família, fossem alcançadas pelos diversos programas e ações do Plano Brasil Sem Miséria, provendo assim acesso a serviços de educação, creche e saúde, ao conjunto de oportunidades que estavam articuladas ao eixo de inclusão produtiva urbana. E neste conjunto de texto é analisada a iniciativa de qualificação profissional, deixando para um segundo momento as análises que envolvem cursos gratuitos do Sistema S e cursos técnicos – subsequentes ou concomitantes.

A estratégia de Inclusão Produtiva Urbana do BSM já tinha indicações da elevada parcela de adultos que nos dados cadastrais indicava trabalhar (75,4%, OLIVEIRA e SOARES), mas suas características também mostravam escolaridade menor quanto mais elevada a faixa etária desses beneficiários; maior inserção informal e com baixas remunerações como situações majoritárias dos beneficiários do Programa Bolsa Família (IPEA 2010). Atrair esse público formado por mulheres e homens trabalhadores e empreendedores informais apresentava o desafio de encontrar cursos de capacitação que pudessem propiciar conhecimento adequado, sem que as lacunas escolares se tornassem um obstáculo intransponível, e conectar esse conhecimento a ocupações que estivessem gerando trabalho nas diferentes regiões do país.

A estratégia levava em consideração que havia muita desconfiança em relação ao papel que cursos de formação poderiam ter para a vida dessas pessoas, uma vez que experiências anteriores tendiam a mostrar frustração de expectativas e desestímulo. E, contou com o apoio das equipes da Assistência Social que tinham mais conhecimento dos meios para identificar, mobilizar esse público, ao mesmo tempo em que buscava esclarecer como eram os cursos e para que tipo de ocupação eles poderiam vir a ser úteis em suas localidades. Em tempo muito curto, as equipes foram organizadas por meio do Programa ACESSUAS/Trabalho e estas não apenas apoiavam as matrículas, mas ampliaram o referenciamento desse público para as políticas públicas de geração de trabalho e renda, presentes em seus municípios.

Nos estudos iniciais desse Caderno, Erica de Lima Gallindo; Marcelo Machado Feres e Nilva Schroeder mostram a estruturação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), seus objetivos e diferentes públicos, bem como o resultado alcançado entre seu lançamento e o final de 2014, que envolveu mais de 8,1 milhões de matrículas.

Dentre os cursos de FIC, destacou-se a iniciativa Bolsa-Formação, que atua com as modalidades trabalhador e estudante. A primeira (trabalhador) refere-se a cursos de formação inicial e continuada - FIC ou qualificação profissional (que, no Pronatec, por determinação legal, possuem no mínimo 160 horas-aula), preferencialmente para beneficiários do seguro-desemprego e de programas de inclusão produtiva do Governo Federal. A segunda (estudante) oferece cursos técnicos de nível médio (com pelo menos 800 horas-aula) preferencialmente para estudantes da rede pública. As metas na iniciativa Bolsa-Formação, para o período 2011-2014, que eram de 411.190 vagas em cursos técnicos e de 2.574.102 vagas em cursos FIC, foram alcançadas e também ultrapassadas.

O texto de Luiz Herberto Müller, Margarida Munguba Cardoso, Marcelo Alvares de Sousa, Luciano Maduro Alves de Lima, Liza Uema e Leonardo Meira Reis, por sua vez, mostra o esforço de construção da estratégia diferenciada do MDS para alcançar as metas do segmento dos cursos Bolsa-Formação articulados ao Brasil Sem Miséria e que busca alcançar os inscritos no Cadastro Único e, em particular os incluídos no Programa Bolsa Família. O texto mostra em detalhes a construção operacional dessa atividade descentralizada e que tem parcerias nos municípios, para garantir que as demandas locais de capacitação estejam o mais próximo possível das ofertas de novas ocupações e empregos. Mostra ainda como, desde 2012, a oferta de oportunidade de capacitação esteve articulada a outras políticas de emprego e renda, como intermediação de mão de obra (parceria com secretarias municipais e estaduais de trabalho), formalização e assistência técnica aos microempreendedores individuais (parceria com SEBRAE), acesso ao microcrédito produtivo orientado (parceria com bancos públicos federais) e assistência técnica e incubação de empreendimentos solidários (parceria com MTE). Além do acesso a programas importantes como o Brasil Sorridente, para garantir próteses dentárias, elemento importante para melhorar as condições dos indivíduos que buscam trabalho. Todas as essas ações buscam oferecer ao público BSM oportunidades complementares ao Pronatec/BSM, dentro do espírito da intersectorialidade, por meio de parcerias com os órgãos governamentais e parceiros privados.

O texto destaca ainda a rápida adesão dos municípios ao Pronatec, que já em 2014 alcançava 89% dos municípios brasileiros, tendo registrado matrículas em 3.606 municípios (73% dos municípios brasileiros) e o resultado em termos de matrículas efetivadas. Em dezembro de 2014 haviam sido registradas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC 1,73 milhão de matrículas no Pronatec-BSM (considerando cursos FIC e cursos técnicos concomitantes), resultado que superou amplamente a meta fixada em 2011 (de um milhão de indivíduos com perfil do Cadastro Único matriculados no Pronatec/BSM), além de alcançar públicos especiais dos programas Pronatec/Vira Vida e Pronatec/Mulheres Mil.

Ao descrever o público das matrículas do Pronatec/BSM verifica-se a capacidade do programa de alcançar públicos mais fragilizados no mercado de trabalho brasileiro. O perfil dos matriculados mostrou ser majoritariamente feminino, jovem, negro e com ensino médio (completo ou incompleto). As mulheres respondem por 67% das matrículas. A faixa etária 18-29 anos concentra 47% das matrículas, seguida dos adultos de 30-39 anos (25%) e daqueles de 40-49 anos (12%). Juntas, as três faixas concentram 84% das matrículas no período 2011-2014. Os alunos do Pronatec/BSM se autodeclararam majoritariamente como pardos (45%), seguidos de brancos (26%) e pretos (8%).

A escolaridade de público do Pronatec/BSM concentra-se no ensino médio completo (51%). Em seguida vêm ensino médio incompleto (23%), ensino fundamental incompleto (13%) e ensino fundamental completo (10%). Isso significa que 74% dos matriculados possui entre 9-11 anos de tempo de estudo (ensino médio completo ou incompleto) e 23% possui menos de 8 anos de tempo de estudo (ensino fundamental completo ou incompleto).

Julia Amâncio também faz um retrato da estruturação do ACESSUAS/Trabalho pelo ângulo das implicações no âmbito da Assistência Social e da implementação de ações de mobilização e sensibilização do público do programa, que utilizou uma ampla gama de meios para alcançar o público do Cadastro Único, informá-lo sobre o programa, seus cursos e as muitas orientações a considerar no momento da escolha de cursos, de modo a diminuir motivos para frustrações durante o curso e no momento subsequente, que envolve a utilização dos conhecimentos adquiridos, o que mostra os desafios de ampliação do foco dessa experiência bem sucedida de articulação da Assistência social e ações e atores da inclusão produtiva local.

## **AVALIAÇÃO QUALITATIVA EM JULHO DE 2013 E JANEIRO DE 2014**

Os resultados positivos estão associados a uma intensa articulação intersetorial promovida tanto no âmbito federal entre ministérios envolvidos no Pronatec e nas ações de inclusão produtiva do Brasil Sem Miséria, quanto na busca de aperfeiçoamento do programa ouvindo os interlocutores no âmbito municipal. Além dos esforços das equipes diretamente envolvidas com o ACESSUAS/Trabalho e da SESEP, foi realizada uma avaliação qualitativa que é relatada no estudo de Juliana França Varella; Cecilia Ishikawa Lariú; Marco Antônio Carvalho Natalino; Flávio Braune Wiik; Júlia Moretto Amancio e Patrícia Fagundes Caetano.

O principal objetivo do estudo<sup>1</sup> era subsidiar as ações do Pronatec/BSM com informações acerca de sua implementação na ponta sobre processo de implementação dos programas, adequação entre os cursos ofertados e o perfil dos alunos, a relação entre os cursos e as demandas existentes nos mercados de trabalho locais, e buscar conhecer dimensões associadas aos alunos que já passaram pelos cursos ofertados, tendo concluído ou não estes cursos.

---

<sup>1</sup> Os municípios analisados foram São Luiz(MA), Camaçari (BA); Tauá (CE); Barreiros (PE); Campinas (SP); Duque de Caxias(RJ); Guaíba (RS); Santos Dumont (MG); Manaus(AM); Santarém (PA); Senador Canedo (GO) Ipameri(GO). Para a realização da coleta de dados foram utilizadas duas técnicas: entrevista individual e grupo focal. Ao total foram ouvidos 148 ex-alunos do Pronatec-BSM por meio de 18 grupos focais.

O programa foi bem avaliado tanto por alunos quanto por gestores públicos e representantes das unidades ofertantes, mas principalmente reforçou algumas percepções que já apareciam nos diálogos sociais quanto a necessidades de reforço em alguns aspectos do programa que envolvem todos os parceiros, em especial as escolas e as empresas. O estudo permitiu que pelo menos três perfis de público fossem identificados e que ficassem mais claras suas demandas e expectativas e dificuldades.

**O principal perfil identificado na pesquisa qualitativa é formado por alunos jovens e escolarizados, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família.** Eles podiam dedicar-se integralmente aos estudos, haviam concluído ou estavam concluindo o ensino médio e buscam os cursos principalmente para melhorarem os seus currículos e assim conseguirem posições melhores no mercado de trabalho. É um público para o qual se faz mais clara a opção pela formação profissional como alternativa à entrada imediata no mercado de trabalho e como estratégia para evitar a precarização laboral no futuro. Considerada a pouca ou nenhuma experiência profissional desses jovens, o certificado dos cursos do Pronatec/BSM é valorizado como meio de compensar/substituir a falta de experiência.

**O segundo perfil encontrado é o de mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar**<sup>2</sup>. Estas mulheres enfrentam mais dificuldades para concluir o curso em decorrência das atividades de cuidados familiares, em especial quando não têm redes de apoio por serem migrantes ou quando são chefes de famílias monoparentais. A inserção no mercado de trabalho é dificultada pela menor escolaridade e pela pouca experiência no mercado de trabalho formal. São mulheres que ocupam as “franjas inferiores” do Cadastro Único, para quem o benefício do Bolsa Família representa uma importante fonte de recursos. Sua necessidade de flexibilidade as faz buscar cursos mais tradicionais como salgadoiro, manicure, corte e costura, entre outros que lhes possibilitem autonomia, mesmo quando não possuem os equipamentos mínimos para o exercício dessas ocupações, o que em alguns casos pode ser resolvido pelos Kits oferecidos pelo SENAC (e.g. tesouras e outros equipamentos para corte e costura, roupa e outros materiais para garçom etc.).

**O terceiro perfil envolve homens mais velhos, “chefes de família”,** que abandonaram os estudos cedo por necessidade de trabalhar. Normalmente eles trabalham no mercado informal, em empregos precários e pouco duradouros, executando trabalhos pesados. No caso dos homens mais velhos verificou-se que muitos procuram os cursos para conseguir certificação em áreas em que já atuam. Para além da qualificação em si – que é também valorizada – o certificado abre a possibilidade de empregos formais em grandes empresas, ou em ocupações autônomas melhor remuneradas. Em diversos casos, o certificado atua como substituto da escolaridade que lhes falta. Tendem a procurar cursos de eletricitista, encanador, operário da construção civil e operador de máquinas. Suas demandas ao programa se centram no fortalecimento dos mecanismos de intermediação de mão-de-obra – e maior flexibilidade por parte das unidades ofertantes.

---

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

A pesquisa permitiu vislumbrar ainda o que levava alguns desses alunos a desistir dos cursos, mostrando que os desistentes geralmente eram, naquele período inicial, pessoas mais velhas e com menor escolaridade, com inserções bastante precárias no mundo do trabalho, o que os levava a abandonar o programa à primeira oportunidade de emprego. Outro aspecto importante era a distância do local de moradia dos desistentes. Por vezes, a precariedade da mobilidade urbana também prejudica a sua frequência nos cursos e, combinada com a baixa flexibilidade das unidades ofertantes dos cursos, pode levar à desistência. No caso de mulheres, a dificuldade de onde deixar filhos pequenos ou de cuidar de algum membro adoecido da família aparece com grande frequência. Os pesquisadores foram enfáticos, que as Unidades ofertantes mais sensíveis e abertas aos problemas dos alunos têm menor evasão; unidades mais rígidas e menos acolhedoras afastam principalmente as mulheres mais velhas. Por vezes, foi verificado também que, quando não havia acompanhamento dos gestores municipais, os alunos evadem motivados por problemas que poderiam ser negociados e resolvidos.

As negociações dos cursos de 2014 buscaram considerar esses desafios para apoiar a diminuição da evasão e não foram poucos os casos em que, com o apoio da gestão local e da unidade ofertante, esses problemas foram contornados, ainda que muito possa ser feito nessa direção, notadamente ampliando o número de equipes dedicadas ao programa, sua qualificação para as rotinas do programa e de recursos para deslocamento, além da disponibilidade de insumos para o cumprimento de tarefas a estas atribuídas. A pesquisa mostrou ainda a necessidade de dar apoio às equipes locais na pactuação de cursos com as unidades ofertantes, empoderando-as para que as necessidades locais de cursos sejam melhor compreendidas.

Embora a adaptação das unidades ofertantes tenha muitos exemplos virtuosos, o desconhecimento da realidade vivenciada pelos alunos do Pronatec/BSM, devido à sua menor escolarização e à desinformação dos alunos sobre os cursos ofertados, ainda é um desafio a vencer, bem como alguns aspectos relativos a aspectos pedagógicos, de material didático e da própria formação dos professores.

## **A AVALIAÇÃO QUANTITATIVA PARA O PERÍODO DE JANEIRO DE 2012 A JUNHO DE 2014**

Os últimos dois textos buscaram avaliar em termos quantitativos o significado dos resultados do Pronatec Bolsa-Formação para o período de janeiro de 2012 a junho de 2014. O texto de Marconi Fernandes de Sousa; Yuri César Silva; Alan Ioshikazu Ofuji; Nícolas de Camargo Pirani e Marcelo Lúcio Saboia Fonseca faz um primeiro mergulho no conjunto de informações propiciado pelo Sistec sobre o Pronatec-Bolsa Formação, constituindo uma proposta metodológica de uso das informações e ajudando a detalhar a compreensão dos resultados de efetividade do programa.

Depois de mostrar as características demográficas dos 2,8 milhões de matriculados no Bolsa Formação e do 1,3 milhão de matrículas dos inscritos no Cadastro Único, os autores debruçam-se sobre dois aspectos fundamentais: a assertividade dos cursos escolhidos pelas diferentes localidades em relação ao mercado de trabalho local e o desempenho escolar dos matriculados.

### **1 - COMO AVALIAR O QUÃO PRÓXIMO ÀS NECESSIDADES E VOCAÇÕES PRODUTIVAS DO MERCADO DE TRABALHO E DOS TERRITÓRIOS ESTÁ A OFERTA DE CURSOS DO PRONATEC?**

Os autores buscam avaliar se a oferta de cursos no âmbito do Pronatec Bolsa Formação está próxima às necessidades do mercado de trabalho, propondo o **índice de similaridade**, explicitando uma métrica que indique se os cursos ofertados estão qualificando para as ocupações formais que mais geram vínculos no mercado de trabalho.

No **índice de similaridade**, quanto maior a correspondência dos cursos ofertados às CBOs com maior quantitativo de vínculos, mais próximo de 1 será o valor do índice. Para o período janeiro de 2012 a junho de 2014, verificou-se que **65,4% dos municípios que realizaram cursos do Pronatec/Bolsa Formação apresentam o índice acima de 0,6 com destaque para 20,2% da distribuição com índice acima de 0,8.**

Com esse índice superior a 0,6 notou-se a maior concentração para todos os tamanhos de município; 92,3% dos com mais de 500 mil habitantes; 88,1% para os de 100 mil a 500 mil habitantes; 72,0% para os municípios de 50 mil a 100 mil habitantes; 48,1% para os municípios de 10 mil a 50 mil habitantes e 27,4% para os municípios de até 10 mil habitantes.

Para os municípios menores, os autores observaram percentagens mais elevadas nas faixas superiores a 0,8%, indicando maior similitude entre os cursos escolhidos e as ocupações que oferecem oportunidades de emprego.

Outro aspecto considerado foi a cobertura destes em relação ao leque ocupacional do mercado de trabalho no território, tendo como referência o ano de 2013, último ano com dados da Relação Anual de Informações Sociais - Rais disponíveis quando da realização do estudo. A hipótese é que quanto maior em termos populacionais seja o município, mais diversificado seja seu mercado formal de trabalho e, com isso, maior o leque de cursos oferecidos.

A partir dos dados de cursos e ocupações, os autores verificaram que para o conjunto de municípios que tiveram oferta de cursos do Pronatec Bolsa Formação, entre janeiro de 2012 e junho de 2014, 6 municípios ofertaram cursos cujas qualificações podem ser utilizadas em mais de 30% do leque ocupacional dos empregos formais de 2013. A maior parte dos municípios, pouco mais de 80%, cobriu até 10% do leque

de famílias ocupacionais registradas na força de trabalho em 2013, sendo que 54,8% ofertou cobrindo até 5%.

**Somando os dois tipos de observação, 1.340 municípios ofertante do Pronatec/ Bolsa Formação (representando 1/3 dos municípios), apresentaram índice de similaridade da oferta acima de 0,6 e cobertura do leque ocupacional acima de 5%, mostrando correspondência entre o universo das qualificações dos cursos oferecidos e a demanda ocupacional no mercado de trabalho formal em todos os portes municipais considerados.**

Embora essa correspondência positiva se apresente com maior evidência entre os municípios de médio e grande porte, o que deve estar relacionado a graus de estruturação do mercado de trabalho formal, **2.059 municípios de pequeno porte apresentaram oferta qualificada (com índice acima de 0,6) o que garantiu um efeito importante de correspondência entre curso oferecido e postos de trabalho gerados.**

## **2 - COMO AVALIAR O DESEMPENHO EDUCACIONAL DO PÚBLICO ATENDIDO PELO PROGRAMA?**

Para apurar o desempenho escolar foram utilizados indicadores clássicos da área educacional. Adaptando essas medidas utilizadas pelo MEC no sistema educacional, propõe-se a análise de quatro indicadores: **taxa de conclusão, a taxa de abandono, taxa de aprovação e taxa de reprovação.**

**Pelos indicadores analisados, os beneficiários do Programa Bolsa Família que participaram dos cursos do Bolsa Formação apresentam o desempenho educacional igual e até mais elevado, com as maiores taxas de conclusão e aprovação, e, conseqüentemente, as menores taxas de abandono e reprovação.**

No que tange às taxas de aprovação e reprovação nos cursos de Formação Inicial e Continuada do Bolsa Formação analisados, temos que, no conjunto de matriculados que concluíram os cursos, 87,1% das matrículas tiveram aprovação ao final. No Pronatec-BSM, a taxa é similar com oscilação positiva atingindo 87,7% e nas demais matrículas (não BSM) é de 86,5%.

Analisando as taxas de conclusão e de abandono nos cursos do Pronatec/Bolsa Formação para a população inscrita no Cadastro Único e beneficiários do Programa Bolsa Família, os autores explicitam que os **estudantes beneficiários do PBF apresentam taxa de conclusão mais elevada (81,4%) e, conseqüentemente, menor taxa de abandono (18,6%), novamente mais elevados que os concluintes que não eram beneficiários prioritários do BSM.**

Para o conjunto de matrículas em cursos encerrados do Pronatec BSM, segundo o público atendido, verifica-se que a taxa de conclusão (80,3%) é maior em 1,3 ponto percentual em comparação ao total de matrículas do Bolsa Formação. Enquanto que os concluintes dos cursos já encerrados não pertencentes ao Pronatec BSM, temos uma menor taxa de conclusão (77,8%), o que se repete para os três grupos de público analisados e, novamente, os beneficiários do Bolsa Família apresentam a maior taxa de conclusão (80,8%), seguidos pelo conjunto de matrículas dos estudantes apenas inscritos do Cadastro Único (78,2%) e, por fim, pelo público não inscrito no Cadastro Único (75,9%).

As taxas de aprovação/reprovação segundo públicos específicos também revelaram desempenhos mais positivos para o público do Programa Bolsa Família. No conjunto da iniciativa Bolsa Formação, os beneficiários do Bolsa Família apresentam a maior taxa de aprovação (88,3%), seguidos pelos apenas inscritos no Cadastro Único (87,4%) e, por fim, pelos não inscritos no Cadastro Único (85,5%). No conjunto de matrículas concluídas do Pronatec BSM, verificou-se taxa de aprovação superior a todo o Bolsa Formação em 0,6 p.p.; e também temos menores diferenças entre os grupos, sendo a maior de 0,7 p.p. entre os beneficiários do Bolsa Família (87,9%) e os não inscritos no Cadastro Único (87,2%).

No último artigo, Marconi Fernandes de Sousa; Yuri César Silva; e Paulo de Martino Jannuzzi analisam o acesso de participantes e egressos do Pronatec Bolsa Formação à inserção formal (Emprego e Microempreendedor Individual). Os autores ressaltam a parcialidade dos resultados considerados, uma vez que os dados alcançam mostra apenas o lado formal, o que pode representar apenas uma parte dos resultados verificados. Destacam ainda que, como há muitos jovens, a experiência do curso pode ter resultado em outras trajetórias de retorno à escola, para completar ou avançar nos estudos, o que é igualmente um resultado positivo, mas que ainda não é contemplado nesse estudo.

Os autores destacam também a importância de condicionantes da dinâmica econômica para mostrar que o aumento da chance de obtenção de um emprego novo ou a manutenção do que já se havia iniciado são fundamentais para qualquer avaliação, uma vez que cursos de formação, de curta ou longa duração, por se não são suficientes para garantir empregos, e as mudanças no mercado observadas no período recente, de arrefecimento da geração de um número maior de vagas, sem que se verifique diminuição da rotatividade do mercado de trabalho, podem alterar as possibilidades de rápida obtenção de um emprego formal ou da formalização de um empreendedor individual (MEI).

Outros aspectos associados aos indivíduos foram também mencionados pelos autores e falam das dificuldades de mobilidade urbana dos que buscam trabalho, em especial nas grandes metrópoles, além de elementos de discriminação que tendem a não ser



mencionados diretamente nos processos seletivos e que ampliam barreiras para a inserção de mulheres, negros, jovens, pessoas que vivem em áreas de alta violência nas periferias das cidades, por exemplo, com o objetivo de mostrar que os resultados ainda que positivos precisam ser matizados por todos esses aspectos presentes no mercado de trabalho brasileiro.

A hipótese que o estudo buscou explorar eram as indicações de que o Pronatec-Bolsa Formação contribuiu para que beneficiários do PBF e inscritos no Cadastro Único ingressassem no mercado formal ou se formalizassem como Microempreendedores Individuais (MEI) como decorrência das competências e habilidades adquiridas no curso e/ou outros efeitos decorrentes da participação no mesmo – com a ampliação de acesso à informação sobre vagas e à intermediação de mão de obra, entre outros.

Ao final do processo de integração de dados dispôs-se de uma base de dados de 2.490.119 indivíduos matriculados no Pronatec Bolsa Formação (não incluídos os estudantes de cursos técnicos), entre janeiro de 2012 e maio de 2014, sendo 1.359.377 (54,6%) concluintes de pelo menos um curso, 794.042 (31,9%) ainda frequentando o curso em junho de 2014 e 336.700 (13,5%) que abandonaram o curso.

---

<sup>3</sup> O indicador aqui adotado classifica os indivíduos matriculados entre aqueles que tiveram pelo menos um vínculo empregatício formal no período de janeiro de 2012 a maio de 2014 pelas informações captadas pela RAIS, CAGED ou cadastro de microempreendedores formalizados; e, aqueles que não tiveram nenhum vínculo empregatício captados por estas fontes de dados no período citado. Isto, independentemente da duração e momento da geração dos vínculos ou empreendimento em questão.

No conjunto dos 2,5 milhões de indivíduos matriculados do programa, 38,1% não estão no Cadastro Único, 29,2% estão inscritos no Cadastro Único mas não eram beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e os restantes 32,1% são beneficiários do PBF. Esse é um resultado que, de partida, revela um dos vários aspectos meritórios do programa em termos de alcance dos públicos do Plano Brasil Sem Miséria, como analisado em outro texto nesta publicação.

Como primeiro resultado a destacar, do conjunto de quase 2,5 milhões de indivíduos matriculados em cursos do Pronatec Bolsa Formação, 48,5% tiveram pelo menos 1

vínculo empregatício formal ou formalizaram-se com microempendedor individual no período estudado<sup>3</sup>. Considerando apenas os participantes com 18 a 64 anos e retirando os adolescentes de 14 a 17 anos que, em sua grande maioria, estão fazendo curso técnico no âmbito da Bolsa Formação, o percentual aumenta para 54,9% dos matriculados obtiveram inserção formal no período, resultado similar à taxa de formalização dos ocupados no mercado nacional (de 56% em 2012 segundo a PNAD). Quando consideram apenas os adultos de 25 a 49 anos, que buscam nesses cursos meios para formalizar a experiência adquirida pela prática, os resultados são ainda melhores, 64,0% apresentou vínculo formalizado.

Esse resultado reflete, no entanto, aspectos ainda mais surpreendentes e positivos, quando se verifica a presença majoritária de jovens até 25 anos, mulheres e negros, segmentos que apresentam menores taxas de formalização no mercado de trabalho, em especial quando não apresentam o nível médio concluído, como é o caso de mais da metade desses trabalhadores e trabalhadoras.

Em termos numéricos, o estudo mostra que após a matrícula ou realização do curso, 665 mil participantes tenham sido identificados no segmento formalizado, um aumento de 83% no período em análise. Elevando de cerca de 17% dos matriculados participavam do mercado formal para 31% o percentual que tendo iniciado ou concluído o curso passaram a dispor de emprego ou se tornaram microempendedores individuais.

Para os beneficiários do Programa Bolsa Família de 18 a 64 anos revela resultados ainda mais surpreendentes com relação aos efeitos de participação no Pronatec. De 56 mil pessoas de um total de 672 mil beneficiários participantes, passaram a 128 mil no segmento formal correspondendo cerca de 78 mil participantes adicionais foram identificados na RAIS, CAGED ou MEI após a matrícula no programa entre 2012 e junho de 2014.

**Luiz Herberto Muller**  
Diretor do  
Departamento de Inclusão Produtiva

**Paula Montagner**  
Secretária Adjunta de Avaliação e  
Gestão da Informação

# SUMÁRIO

## **O Pronatec e o fortalecimento das políticas de educação profissional e tecnológica 21**

- Contextualização **22**
- A concepção e o funcionamento da Bolsa-Formação **27**
- Monitoramento e avaliação da Bolsa-Formação **33**
- Resultados e Avanços do Pronatec **34**
- Novos desafios para o Pronatec 2015-2018 **38**
- Referências Bibliográficas **42**
- Anexo 1 **44**

## **Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria: a experiência do Pronatec 46**

- Antecedentes do Pronatec/BSM **47**
- Desenho operacional do Pronatec/BSM **51**
- Pronatec/BSM e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) **55**
- Resultados do Pronatec Brasil Sem Miséria **58**
- Públicos especiais no Pronatec Brasil Sem Miséria: Pronatec/Vira Vida e Pronatec/Mulheres Mil **63**
- Articulação intersetorial **64**
- Oficinas Regionais de Inclusão Produtiva Urbana 2014 **66**
- Considerações Finais **69**
- Referências Bibliográficas **71**

## **Inclusão Produtiva e Assistência Social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do Pronatec/BSM e do ACESSUAS/trabalho. 73**

- Introdução **73**
- A concepção de inclusão produtiva na política de assistência social: trajetória institucional do setor **74**
- Inflexões institucionais: em direção da efetivação das diretrizes e da garantia de direitos – o Programa Acessuas/Trabalho **82**
- Considerações Finais **88**
- Referências Bibliográficas **91**

**Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais 94**

Apresentação **94**  
Contextualização **95**  
Metodologia **96**  
Resultados **98**  
Boas Práticas **118**  
Recomendações **121**  
Referências Bibliográficas **126**

**Avaliação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) para o público do Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF); cobertura, adequação da oferta e desempenho dos participantes 127**

Apresentação **127**  
Contextualização **129**  
Expansão, cobertura territorial, públicos atendidos e cursos ofertados **131**  
Oferta de cursos e demanda ocupacional **144**  
Desempenho Educacional **150**  
Considerações Finais **154**  
Referências Bibliográficas **155**

**Contribuição do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Bolsa Formação para formalização do emprego e dos microempreendedores individuais: análise dos participantes beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único 156**

Introdução **156**  
Aspectos metodológicos do estudo **159**  
Perfil sociodemográfico dos participantes e egressos **163**  
Inserção no segmento formal do mercado de trabalho e dos microempreendedores (MEI) **166**  
Considerações Finais **175**  
Referências Bibliográficas **177**  
Anexos **178**



# O PRONATEC E O FORTALECIMENTO DAS POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA

*Erica de Lima Gallindo<sup>1</sup>*

*Marcelo Machado Feres<sup>2</sup>*

*Nilva Schroeder<sup>3</sup>*

O Governo Brasileiro instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), por meio da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica, visando à melhoria da qualidade do ensino médio e ampliar as oportunidades educacionais aos trabalhadores.

O Pronatec articula diversas ações relacionadas à educação profissional e tecnológica, no âmbito do Governo Federal, com o propósito de contribuir com o desenvolvimento do país, de forma sustentável, promovendo a inclusão social, a inovação tecnológica e o aumento da produtividade e competitividade da economia.

Desde o seu lançamento até o final de 2014, foram realizadas mais de 8 milhões de matrículas, sendo 2,3 milhões em cursos técnicos e 5,8 milhões em cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC). Para isso, o Governo Federal investiu no fortalecimento do trabalho das redes de educação profissional e tecnológica com o fomento à oferta de novas vagas, à expansão da Rede Federal, à ampliação e reforma da infraestrutura das escolas e novos recursos pedagógicos para as redes estaduais e distrital.

O Pronatec consiste em um conjunto de iniciativas que vinham sendo desenvolvidas na educação profissional e tecnológica e em novas ações que objetivam a ampliação das oportunidades de acesso a cursos técnicos e de FIC:

- a Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica;
- o Brasil Profissionalizado;
- a Rede e-Tec Brasil;
- o Acordo de Gratuidade com o Sistema S;
- a Bolsa-Formação.

Dentre essas, a Bolsa-Formação caracteriza-se como nova ação, que se propõe a otimizar a capacidade instalada nas instituições de educação profissional e tecnoló-

---

<sup>1</sup> Érica Gallindo é professora do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN) em disciplinas como Perícia Forense Computacional, Arquitetura TCP/IP, Administração de Redes Linux. É Mestre em Informática (1998) e graduada em Ciência da Computação (1995) pela Universidade Federal da Campina Grande (UFCG). Desde 1998, atua como administradora de redes e possui experiência na gerência de projetos de desenvolvimento distribuído de software. Atua no Ministério da Educação (MEC) em políticas públicas para educação profissional e tecnológica, desde 2012.

<sup>2</sup> Marcelo Machado Feres é professor da área de Informática do Instituto Federal Fluminense (IFF), do Rio de Janeiro, desde 1996, atuando em cursos de graduação e pós-graduação. É Doutorando em Educação pela UNB, Mestre em Engenharia de Software pela Vrije Universiteit Brussel - Bélgica / Ecole des Mines de Nantes - França (1999) e Licenciado em Matemática pela Faculdade de Filosofia de Campos - RJ (1994). Desde 2008 atua no Ministério da Educação (MEC), tendo ocupado os cargos de Coordenador-Geral de Regulação da Educação Profissional, Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão da Rede Federal de Educação Profissional e Tecnológica, Diretor de Integração das Redes de Educação Profissional e Tecnológica, responsável pelo Pronatec e, atualmente, é Secretário da Educação Profissional e Tecnológica.

<sup>3</sup> Nilva Schroeder é Pedagoga no Instituto Federal de Santa Catarina (IFSC), desde 1990. É Mestre em Educação (2000) e graduada em Pedagogia (1987) pela Universidade Federal de Santa Catarina. Atuou como professora e pedagoga na Educação de Jovens e Adultos (EJA) e como professora em cursos de Pedagogia e licenciaturas. Atua no Ministério da Educação (MEC), desde 2011, onde coordenou a Bolsa-Formação do Pronatec e, atualmente, responde pela Diretoria de Políticas da Educação Profissional e Tecnológica.

gica (redes públicas federal, estaduais, distrital e municipais, Serviços Nacionais de Aprendizagem Industrial v- SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - SENAR e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT e instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio), para dar escala à oferta gratuita de cursos técnicos e de FIC, com recursos repassados pelo Ministério da Educação (MEC).

Mediante a atuação conjunta dessas instituições de educação profissional e tecnológica, do MEC, responsável pela coordenação do Programa, de quinze ministérios e das secretarias estaduais e distrital de educação, que atuam como demandantes das vagas, o Pronatec alcançou mais de 4 mil municípios, em 551 das 559 microrregiões do Brasil, com a oferta de mais de 200 cursos técnicos e de mais de 600 cursos FIC.

Nesse artigo, trata-se do Pronatec na perspectiva da consolidação das políticas de educação profissional e tecnológica no Brasil. Faz-se, inicialmente, uma contextualização para situar as motivações que levaram o governo brasileiro a articular as ações voltadas à oferta de cursos técnicos e de FIC no Pronatec. Brevemente, apresentam-se as iniciativas que compõem esse programa, para, em seguida, tratar de forma mais detalhada a concepção e o funcionamento da Bolsa-Formação. Em seguida, registram-se os resultados e avanços do Pronatec obtidos no período 2011-2014 e, por fim, abordam-se os novos desafios para o período 2015-2018, na perspectiva de consolidar as políticas da educação profissional e tecnológica, atendendo às metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e assegurando o direito dos brasileiros à preparação para o trabalho.

## **CONTEXTUALIZAÇÃO**

As mudanças ocorridas no mundo do trabalho e da produção, assim como o desenvolvimento científico e tecnológico, tornam cada vez mais premente a elevação dos níveis de escolaridade, bem como a qualificação profissional. Diante desse quadro, o Estado tem o importante papel de formular e implantar políticas públicas voltadas à equalização das oportunidades de educação e trabalho, de modo a assegurar os direitos sociais e humanos, tendo em vista o exercício da cidadania.

O Brasil, desde meados dos anos 2000, vive um processo de redução das taxas de desemprego, aumento da renda e da formalização das relações de trabalho. No entanto, ainda são grandes os desafios relacionados à inserção e reinserção profissional de jovens e de trabalhadores.

Em que pese um conjunto de fatores de ordem econômica, social e cultural inerentes a esse processo, é notório que as condições de acesso ao mundo do trabalho estão diretamente relacionadas à escolaridade e à qualificação profissional dos sujeitos.

É oportuno ressaltar que o direito à educação básica e superior, bem como a obrigatoriedade e universalização da educação de quatro a dezessete anos (Emenda Constitucional - EC nº 59/2009), está estabelecido na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e encontra na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB nº 9394/1996) o arcabouço legal para sua consolidação.

Entretanto, a situação de baixa escolaridade do conjunto da população brasileira de 25 anos ou mais de idade, cuja média nacional encontra-se em 7,7 anos, as desigualdades educacionais vigentes entre as diferentes regiões do país e os problemas relacionados ao acesso e à permanência na escola, representam desafios incontornáveis para o desenvolvimento econômico, social e cultural do país. O Censo Educacional Brasileiro de 2013, realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), revela elevado número de analfabetos de 15 anos ou mais (cerca de 13 milhões), baixa taxa de escolarização líquida da população de 15 a 17 anos no ensino médio (cerca de 55%) e baixa taxa líquida da população de 18 a 24 anos na educação superior (cerca de 16,3%). Diante disso, o Brasil tem implantado ações em todos os níveis, etapas e modalidades da educação para superar esse quadro e garantir o direito à educação. Especificamente na educação profissional e tecnológica, no quadriênio 2011-2014, o governo brasileiro realizou um grande esforço para ampliação e democratização do acesso a cursos técnicos e de FIC, com a criação do Pronatec.

Especificamente na educação profissional técnica de nível médio, de acordo com o Censo da Educação Básica 2013, do INEP, e dados do Sistema de Informações da Educação Profissional (Sistec), tem-se cerca 1,8 milhão de matrículas em cursos técnicos, incluindo o normal magistério e a oferta na modalidade educação a distância (EAD). Entretanto, para atender às demandas atuais, será necessário fortalecer a educação profissional e ampliar ainda mais a oferta de cursos. Conforme previsto no PNE, Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, na meta 11, pretende-se triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da gratuidade na expansão das vagas. E, além disso, na meta 10, está prevista a oferta de, no mínimo, 25% das matrículas na educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional.

Com o investimento do Governo Federal e a ampliação da oferta de cursos técnicos e de formação inicial e continuada, no âmbito do Pronatec, busca-se fortalecer a articulação entre a educação profissional e a elevação de escolaridade, promover a valorização social da formação técnica no Brasil e, conseqüentemente, ampliar as oportunidades de inserção e reinserção profissional, contribuindo para o desenvolvimento do país tanto na dimensão econômica quanto social.



Os dados sobre a realidade educacional brasileira revelam fragilidades que demandam esforços integrados de agentes e instituições de todas as esferas de governo e de toda a sociedade, para garantir o direito à educação de qualidade como uma prioridade estratégica para o desenvolvimento brasileiro.

Nessa perspectiva foi criado o Pronatec, que deve cumprir suas finalidades e objetivos em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação voluntária dos serviços nacionais de aprendizagem, de instituições privadas e públicas de ensino superior, de instituições de educação profissional e tecnológica e de fundações públicas de direito privado precipuamente dedicadas à educação profissional e tecnológica, habilitadas nos termos Lei nº 12.513, de 2011.

O Pronatec é executado pela União, com a finalidade de ampliar a oferta de educação profissional e tecnológica, por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira, com os seguintes objetivos:

- expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância, e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional;
- fomentar e apoiar a expansão da rede física de atendimento da educação profissional e tecnológica;
- contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público, por meio da articulação com a educação profissional;
- ampliar as oportunidades educacionais dos trabalhadores, por meio do incremento da formação e qualificação profissional;
- estimular a difusão de recursos pedagógicos para apoiar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica;
- estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda;

Esses objetivos vêm sendo consubstanciados nas seguintes iniciativas:

- **Fortalecimento e expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica** - criada pela Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008, a Rede Federal constitui-se de 38 Institutos Federais, que realizam cursos de formação inicial e continuada, cursos técnicos, cursos superiores de tecnologia, licenciatura, bacharelado, especialização, mestrado e doutorado. Além dos institutos, fazem parte da Rede Federal 24 escolas técnicas vincula-

das às Universidades Federais, 2 Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica e o Colégio Pedro II. Com o processo de expansão, entre 2011 e 2014, foram criadas 208 novas unidades que, somadas à estrutura já existente, contabilizam 562 unidades em funcionamento na Rede Federal, com 57 mil docentes e técnico-administrativos, contando com mais de um milhão de matrículas em cursos de diferentes níveis e modalidades.

- **Programa Brasil Profissionalizado** - instituído pelo Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007 para promover o fortalecimento das redes estaduais e distrital de educação profissional e tecnológica, financiou ações em 25 unidades federativas, para a construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais, instalação de laboratórios, mobiliário, acervo bibliográfico e equipamentos, e capacitação de docentes e gestores escolares. São 304 obras concluídas, sendo 78 construções e 226 ampliações e reformas, em 245 municípios. Ainda estão em execução 100 construções e 94 ampliações/reformas.
- **Rede e-Tec Brasil** - instituída pelo Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011, destina-se à oferta de educação profissional e tecnológica na modalidade de educação a distância, com a participação de instituições da Rede Federal, de unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem e de instituições vinculadas às redes estaduais e distrital de educação profissional e tecnológica. Por meio da rede e-Tec, as instituições recebem aporte de recursos para a estruturação de laboratórios, capacitação docente, elaboração de material didático, pagamento de bolsa para docentes e tutores e realização de pesquisas na área de educação a distância. Foram realizadas mais de 275 mil matrículas em cursos técnicos na modalidade a distância, em 985 pólos de apoio presencial distribuídos em todas as unidades federativas.
- **Acordo de Gratuidade** - firmado pela Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC) com o MEC e os Ministérios do Trabalho e Emprego (MTE) e da Fazenda (MF) estabelece que até 2014, em uma escala crescente, as receitas compulsórias líquidas do SENAI e do SENAC, incluindo os serviços nacionais sociais, SESI e SESC, serão comprometidas com a oferta gratuita de cursos técnicos e de FIC para a população de baixa renda.

O referido Acordo, consignado nos decretos nº6.633/2008, nº 6.635/2008, nº 6.632/2008 e nº 6.637/2008, de 5 de novembro de 2008, prevê que o SENAI vinculará numa projeção média nacional, não menos que 50% dos recursos para a gratuidade em 2009, 53% em 2010, 56% em 2011, 59% em 2012, 62% em 2013 e, finalmente, 66,6% em 2014. O SENAC destinará à gratuidade, em escala anual crescente, a ordem de 20% no ano de 2009, passando por 25% em 2010, 35% em 2011, 45% em 2012, 55% em 2013, até chegar em 2014 com o comprometimento de 66,6%.

- **Bolsa-Formação** – criada pela Lei 12.513, de 2011, tem como propósito potencializar a oferta de cursos técnicos de nível médio, com a Bolsa-Formação Estudante, e de cursos de formação inicial e continuada, com a Bolsa-Formação Trabalhador, aproveitando a capacidade instalada nas redes públicas e privadas de educação profissional e tecnológica, nos serviços nacionais de aprendizagem e nas instituições de ensino superior, para atender os seguintes públicos:
  - estudantes do ensino médio da rede pública, inclusive da educação de jovens e adultos;
  - trabalhadores, inclusive agricultores familiares, silvicultores, aqüicultores, extrativistas e pescadores;
  - beneficiários dos programas federais de transferência de renda; e
  - estudante que tenha cursado o ensino médio completo em escola da rede pública ou em instituições privadas na condição de bolsista integral, nos termos do regulamento.

Além de estabelecer tais prioridades, a Lei 12.513, de 2011, prevê o estímulo à participação das pessoas com deficiência nas ações de educação profissional e tecnológica desenvolvidas no âmbito do Pronatec, observadas as condições de acessibilidade e participação plena no ambiente educacional, tais como adequação de equipamentos, de materiais pedagógicos, de currículos e de estrutura física.

A citada Lei destaca, ainda, o atendimento aos povos indígenas, comunidades quilombolas e adolescentes e jovens em cumprimento de medidas socioeducativas, bem como o estímulo à participação de mulheres responsáveis pela unidade familiar beneficiárias de programas federais de transferência de renda, nos cursos oferecidos por intermédio da Bolsa-Formação.

O Pronatec ganha lugar na agenda de políticas sociais à medida que convoca as instituições de educação profissional e tecnológica para compreender e articular as políticas de educação, de trabalho e de desenvolvimento social e econômico, reconhecendo demandas objetivas de cada contexto e as necessidades e interesses dos indivíduos.

A ampliação da oferta de cursos de educação profissional e tecnológica sustenta-se na identificação das demandas de qualificação profissional e orienta-se nos seguintes princípios político-pedagógicos:

- O direito ao pleno desenvolvimento pessoal, ao preparo para o exercício da cidadania e à qualificação para o trabalho, assegurado na Constituição Federal do Brasil, de 1988, proclamado, também, pela Declaração Universal dos Di-

reitos do Homem, no seu art. 26, e ratificado na Recomendação 195 (Sobre o desenvolvimento dos recursos humanos: educação, formação e aprendizagem permanente) da Conferência Internacional do Trabalho, publicada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT) em 2004.

- O compromisso com a elevação da escolaridade da população, uma condição imprescindível para os processos de qualificação profissional comprometidos com a formação integral do trabalhador.
- O estímulo à continuidade e à progressividade dos estudos, na perspectiva de consolidar a autonomia e a emancipação do sujeito, como condição para superação das desigualdades sociais.

Em sua primeira fase, no período 2011-2014, o Pronatec alcançou a meta de 8 milhões de vagas prevista para o conjunto de suas ações, ratificando a pertinência e a relevância da oferta de cursos técnicos e de FIC.

## **A CONCEPÇÃO E O FUNCIONAMENTO DA BOLSA-FORMAÇÃO**

A Bolsa-Formação, criada pela Lei nº 12.513, de 2011, e regulamentada pela Portaria MEC nº 168, de 7 de março de 2013, consiste na oferta gratuita de cursos de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada, presenciais, custeados com recursos repassados pelo MEC às instituições públicas de educação profissional e tecnológica, aos serviços nacionais de aprendizagem e às instituições privadas de ensino superior e de educação profissional devidamente habilitadas pelo MEC para a oferta desses cursos.

A Bolsa-Formação possui duas modalidades:

### **Bolsa-Formação Trabalhador**

Oferta de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional de no mínimo 160 horas, conforme o Guia Pronatec de Cursos FIC.

Há basicamente duas formas de repasse dos recursos às instituições ofertantes: pagamento de mensalidades dos estudantes no caso das instituições privadas mediante confirmação mensal da frequência dos estudantes e repasse de recursos correspondentes ao custo total do curso por estudante - pagamento dos profissionais, materiais didáticos, materiais escolares e outros insumos necessários para a participação nos cursos - no caso das redes públicas e dos serviços nacionais de aprendizagem. Especificamente para cursos FIC e cursos técnicos para estudantes matriculados no ensino médio e para jovens e adultos, o valor da hora-aluno inclui o auxílio alimentação e transporte.

Desde a implantação da Bolsa-Formação, em 2011, mais de 4 milhões de brasileiros tiveram acesso a cursos técnicos e de FIC. São estudantes do ensino médio, beneficiários de programas federais de transferência de renda, trabalhadores desempregados, pessoas com deficiência, populações do campo, trabalhadores de setores do turismo, entre outros, que precisam de aprimoramento profissional ou aprender uma profissão para a inserção ou reinserção qualificada no mundo do trabalho.

O encaminhamento desse público para os cursos é realizado pelos parceiros demandantes, para vagas que foram previamente pactuadas entre demandantes e ofertantes.

Cabe ressaltar que os processos de pactuação e de encaminhamento dos estudantes pelos demandantes são diferenciais da Bolsa-Formação, caracterizando, de forma inédita, a atuação compartilhada entre os ministérios, as secretarias estaduais e distrital de educação, as redes ofertantes e o MEC.

Face aos perfis dos beneficiários, que via de regra constituem grupos em situação de vulnerabilidade social e com baixa escolaridade, os parceiros demandantes têm papel fundamental com as atribuições de: identificação das demandas, mobilização e realização do processo de seleção dos potenciais beneficiários e realização da pré-matrícula para encaminhamento dos beneficiários aos cursos.

A participação dos demandantes se dá a partir de adesão ao Pronatec/Bolsa-Formação por meio de Acordo de Cooperação Técnica ou Termo de Adesão em Compromisso. No momento, são parceiros demandantes da Bolsa-Formação:

- Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento (MAPA)
- Ministério das Comunicações (MC)
- Ministério da Defesa (MD)
- Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)
- Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)
- Ministério da Cultura (MINC)
- Ministério da Justiça (MJ)
- Ministério da Pesca e Agricultura (MPA)
- Ministério da Previdência Social (MPS)

---

<sup>4</sup> As instituições de ensino superior ofertam os cursos técnicos considerando sua correspondência com os cursos de graduação estabelecida na Portaria MEC N<sup>o</sup>, de 20 de 27 de junho de 2013.

- Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
- Ministério do Turismo (MTUR)
- Secretaria de Direitos Humanos (SDH)
- Ministério do Meio Ambiente (MMA)
- Secretaria de Micro e Pequenas Empresas (SMPE)
- Secretarias Estaduais e Distrital de Educação.

Na identificação das demandas, cabe ao demandante realizar o mapeamento e a caracterização da demanda em cada área geográfica, para subsidiar a definição das vagas que serão ofertadas.

O parceiro demandante realiza os processos de mobilização e de seleção do público destinatário das vagas, observando as prioridades estabelecidas na Lei do Pronatec e em consonância com as políticas, projetos ou ações que motivam as demandas apresentadas. Por exemplo, na medida em que o MDS define como prioridade o atendimento a mulheres cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CADÚNICO) e em situação de vulnerabilidade social, no caso do Pronatec Mulheres Mil, terá de utilizar mecanismos de seleção que favoreçam o atendimento previsto. Se o MMA apresenta demandas específicas para os catadores de resíduos, com o propósito de fortalecer a Política Nacional de Resíduos Sólidos, irá aplicar critérios e procedimentos que assegurem a distribuição das vagas para esse público.

Além disso, cabe ao parceiro demandante monitorar a execução dos cursos e articular estratégias para que os egressos acessem as oportunidades ocupacionais identificadas no mapeamento da demanda.

Os demandantes anteriormente mencionados possuem interlocutores distribuídos nos estados e nos municípios, em unidades demandantes. Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), por exemplo, são unidades demandantes do MDS, as unidades do Sistema Nacional de Emprego (SINE), por sua vez, representam o MTE. Em algumas situações a unidade demandante terá uma configuração mais complexa, tal como ocorre no Pronatec Campo, onde se constitui um Comitê Estadual do Pronatec composto por delegado do MDA, Superintendência Regional do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), ofertantes, representantes de Movimentos Sociais e Sindicais, Fórum Estadual de Educação do Campo (ou equivalente), Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Rede Estadual de Colegiados Territoriais, Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável. E, ainda, há situações em que não haverá uma unidade específica e a articulação será realizada a partir do próprio demandante nacional.

Nessas unidades são realizadas as pré-matrículas do público mobilizado pelos demandantes. Após a pré-matrícula numa turma, um interessado tem até 7 dias para comparecer à unidade de ensino na qual foi pré-matriculado e apresentar a documentação exigida para que sua matrícula seja confirmada. Após esse prazo, a pré-matrícula perde a validade e as vagas remanescentes nas turmas são disponibilizadas na Internet, por meio do endereço eletrônico <http://pronatec.mec.gov.br>, para que outros cidadãos possam ocupá-las.

As diversas redes de educação profissional e tecnológica reconhecidas no país desempenham o papel de parceiro ofertante.

Os cursos técnicos e de FIC são ofertados nas unidades de ensino dessas instituições ou em unidades remotas, respeitados os critérios de qualidade previstos para o funcionamento dos cursos.

A flexibilidade para a criação de unidades remotas deve-se à necessidade de ampliação da oferta para atendimento aos mais diversos perfis de públicos que se encontram, muitas vezes, em lugares distantes ou possuem peculiaridades que requerem atendimento diferenciado.

É de fundamental importância reconhecer o perfil do público a quem se destina a oferta e as condições para sua permanência e êxito no curso. Entende-se que o acesso a um curso FIC, no caso de sujeitos que não tenham concluído o processo de escolarização em idade própria, poderá ser a oportunidade para o retorno à escola. Por isso, em 2012, com a Medida Provisória, citada anteriormente, abriu-se a possibilidade de oferta de cursos articulados à Educação de Jovens e Adultos, caracterizando-se a modalidade Pronatec EJA. Conforme prevê o Documento Referência do Pronatec EJA (2013), a oferta de curso para esse público poderá acontecer a partir de parceria entre uma instituição de educação profissional e tecnológica e uma de educação de jovens e adultos, mediante a construção de Projeto Pedagógico Unificado.

Conforme estabelece a Portaria MEC no 168, de 2013, os cursos técnicos nas formas integrada ou concomitante, na modalidade EJA, poderão ser ofertados por instituições das redes públicas de educação profissional e tecnológica e dos SNA, neste caso, inclusive, em parceria com os Serviços Nacionais Sociais (SNS), por intermédio da Bolsa-Formação Estudante, aos beneficiários com idade igual ou superior a 18 anos e que não tenham concluído o ensino médio.

E, também, poderão ser ofertados cursos FIC articulados com a Educação de Jovens e Adultos, por intermédio da Bolsa-Formação Trabalhador, aos beneficiários com idade igual ou superior a 15 anos, com a possibilidade de parcerias entre os ofertantes e escolas públicas das redes estaduais e municipais e, adicionalmente, no caso dos SNA, com instituições dos SNS.

Assim, configura-se a modalidade de demanda denominada PRONATEC EJA, voltada ao atendimento do público de EJA, na perspectiva de fortalecer e ampliar a oferta de cursos técnicos na forma integrada e concomitante e, também, a oferta de cursos FIC articulada à EJA, à luz do Decreto no 5.840, de 13 de julho de 2006.

Portanto, para além da qualificação profissional, a Bolsa-Formação contempla a oferta de cursos voltados à elevação da escolaridade que podem acontecer no Pronatec EJA, por demanda da Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização, Diversidade e Inclusão (SECADI), ou a partir de necessidade identificada por outros demandantes. Por exemplo, quando o MDA trata de suas demandas no âmbito do Pronatec Campo, poderá identificar a necessidade da oferta de cursos técnicos ou de FIC articulados à EJA.

É importante reafirmar que a oferta de cursos por intermédio da Bolsa-Formação está diretamente relacionada a outras políticas, programas, planos ou ações, tais como o Plano Brasil sem Miséria, voltado ao atendimento de pessoas que vivem em situação de extrema pobreza; o Seguro-Desemprego, para atendimento de beneficiários que solicitam o benefício a partir da segunda vez; o Programa Mulheres Mil, que atua junto a mulheres em situação de vulnerabilidade social; o Plano Viver sem Limite, que prevê o atendimento prioritário de pessoas com deficiência; o Programa Nacional de Educação no Campo – PRONACAMPO, que focaliza populações do campo; o Plano Brasil Maior voltado à política industrial, tecnológica e de comércio exterior; dentre outros com recorte de gênero, raça, ocupação e geração.

Para facilitar a gestão da Bolsa-Formação, foi criado o conceito de modalidade de demanda, que permite a identificação do perfil específico do público, definindo critérios para a composição de turmas, podendo, inclusive, estabelecer tratamento específico quando necessário. Por exemplo, com a caracterização da modalidade Pronatec Viver sem Limite, é possível realizar, no momento da matrícula, o atendimento preferencial às pessoas com deficiência.

Na maior parte dos casos, as modalidades de demanda estão relacionadas a uma política pública de uma secretaria ou de um ministério demandante. Cada parceiro demandante pode ter uma ou mais modalidades de demanda associadas a ele. As modalidades de demanda (ver Anexo 1) são acordadas entre o MEC e os parceiros demandantes, no momento em que fazem adesão à Bolsa-Formação/Pronatec.

Toda modalidade de demanda possui uma característica que determina a forma como as turmas serão compostas pelos ofertantes, podendo ser: exclusiva, prioritária ou compartilhada.

Uma modalidade de demanda caracterizada como exclusiva compreende um determinado público que requer composição de turmas exclusivas em virtude de espe-



cificidades de seu perfil. A modalidade Pronatec Exército, por exemplo, é exclusiva porque o público beneficiário é formado por militares da ativa em turmas ofertadas em quartéis, cujo acesso é restrito aos militares.

Uma modalidade de demanda caracterizada como prioritária compreende um público beneficiário que tem direito a atendimento preferencial na ocupação das vagas de uma determinada turma. A modalidade Pronatec Seguro-Desemprego, por exemplo, é prioritária porque os beneficiários reincidentes do Seguro-Desemprego, de acordo com a legislação em vigor, têm atendimento prioritário em função da condicionalidade de matrícula e frequência a um curso FIC.

Uma modalidade de demanda caracterizada como compartilhada compreende um público beneficiário que não tem restrições para a composição de turmas, ou seja, admite o compartilhamento de turma com outras modalidades de demanda, desde que estas não sejam exclusivas.

Todo o processo de pactuação e aprovação das vagas a serem ofertadas, bem como as etapas seguintes, relacionadas ao controle acadêmico das vagas e matrículas ocorre por meio do SISTEC<sup>5</sup>, o qual contém todos os dados relacionados à participação de cada instituição de ensino ofertante, dos parceiros demandantes, do público selecionado (pré-matriculado), das ofertas de cursos, das matrículas, do registro mensal de frequência e da situação no curso de cada matrícula.

Na pactuação, as demandas por formação profissional são registradas pelos demandantes - que indicam curso, quantidade de vagas e município - de forma a orientar a oferta nas unidades de ensino. Este processo de pactuação tem como objetivo induzir o planejamento da oferta em âmbito nacional e, principalmente, possibilitar que o público atendido realize cursos aderentes às demandas.

O modelo de pactuação de vagas supracitado não se aplica ao SISUTEC que possui metodologia e critérios próprios para aprovação de cursos e vagas, estabelecidos em edital específico.

### **Bolsa-Formação Estudante**

Oferta de cursos técnicos de no mínimo 800 horas, em conformidade com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos (CNCT) organizado pelo MEC, com as Diretrizes Curriculares Nacionais definidas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), bem como as demais condições estabelecidas na legislação aplicável. Esses cursos poderão ser realizados nas seguintes formas:

- Técnico subsequente, para quem concluiu o ensino médio, com acesso realizado por meio do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTEC).

---

<sup>5</sup> O Sistema de Informações da Educação Profissional (SISTEC) foi construído em 2008 com o objetivo de consolidar as informações de oferta de cursos na educação profissional e tecnológica do país. Em 2011, ele foi redimensionado para atender, também, às necessidades da Bolsa-Formação/Pronatec. Sua utilização viabilizou uma rápida implantação da Bolsa-Formação, pois utilizou o cadastro preexistente das unidades de ensino e dos cursos de educação profissional.

- Técnico concomitante, para quem está matriculado no ensino médio, podendo ser realizado na mesma instituição ou em instituições de ensino distintas em horário oposto ao das aulas do ensino médio e, no caso da educação de jovens e adultos, realizado em turno único.
- Técnico integrado desenvolvido junto ao ensino médio, na mesma instituição de ensino, destinado, no caso da Bolsa-Formação, ao público da Educação de Jovens e Adultos.

É importante registrar que os cursos técnicos na forma subsequente e na forma integrada passaram a ser ofertados em função da alteração da Lei nº 12.513, de 2011, pela Lei 12.816, de 5 de junho de 2013. E, também, a partir dessa ocasião foram incorporadas à rede ofertante instituições privadas de ensino superior<sup>6</sup> e de educação profissional e técnica de nível médio, devidamente habilitadas. As alterações na Lei ocorreram a partir da Medida Provisória nº 593, de 5 de dezembro de 2012, em virtude do primeiro balanço feito sobre a execução da Bolsa-Formação, quando foi identificada a necessidade de ampliar a oferta de cursos técnicos.

## **MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA BOLSA-FORMAÇÃO**

O acompanhamento das matrículas realizadas por CPF – Cadastro de Pessoa Física - do estudante permite a aferição precisa dos resultados alcançados, incluindo o acompanhamento de sua trajetória profissional para avaliar o impacto do curso realizado no âmbito do Pronatec e para identificação imediata dos beneficiados com a Bolsa-Formação. Embora seja um procedimento simples, trata-se de um registro que permite localizar, em princípio, cada estudante de forma individualizada.

Frequentemente faz-se a análise dos dados que constam no SISTEC, observando indicadores como: relação entre vagas pactuadas e matrículas realizadas, número de municípios alcançados, tipos de cursos mais ofertados, cursos mais ofertados, cursos mais procurados etc.

Além do acompanhamento realizado com base nos dados do SISTEC, a SETEC/MEC realiza o monitoramento in loco às unidades ofertantes de cursos. As primeiras ofertas iniciaram no mês de novembro de 2011 e desde 2012 vêm sendo realizadas visitas de monitoramento, por duplas de avaliadores integrantes de um banco de especialistas em educação profissional e tecnológica constituído pela SETEC/MEC às unidades de ensino definidas a partir do método de Probabilidade Proporcional ao Tamanho (PPT). Os avaliadores coletam informações para responder os questionamentos do instrumento de avaliação que contempla desde aspectos pedagógicos até os requisitos legais e normativos do Pronatec.

Ao receber uma visita de monitoramento, a unidade de ensino disponibiliza aos avaliadores toda a documentação relativa à oferta dos cursos, tais como: projetos

---

<sup>6</sup> As instituições de ensino superior ofertam os cursos técnicos considerando sua correspondência com os cursos de graduação estabelecida na Portaria MEC Nº, de 20 de 27 de junho de 2013.

pedagógicos dos cursos, diários de classe, etc. Adicionalmente são feitas entrevistas com estudantes, docentes, gestores e demais profissionais envolvidos com a execução da Bolsa-Formação.

O instrumento de monitoramento de cada unidade de ensino visitada é preenchido em sistema eletrônico do MEC. Além do instrumento de monitoramento, os avaliadores inserem nesse sistema: fotos, cópias de documentos de registros de matrículas dos alunos, listas de assinaturas dos estudantes e profissionais entrevistados, entre outros documentos coletados na unidade de ensino.

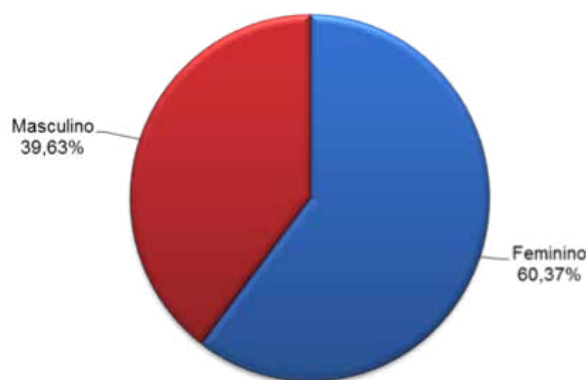
## **RESULTADOS E AVANÇOS DO PRONATEC**

O Pronatec, no conjunto de suas ações, tem apresentado resultados expressivos e sucessivos avanços, organizando suas ações de forma coordenada e sintonizada com as demais políticas públicas, tendo em perspectiva a visão de que a educação profissional é um direito de todo cidadão brasileiro.

A meta de ofertar 8 milhões de vagas no período 2011-2014 foi superada em 2014, tendo o programa saltado de 900 mil matrículas em 2011 para 8,1 milhões em 2014.

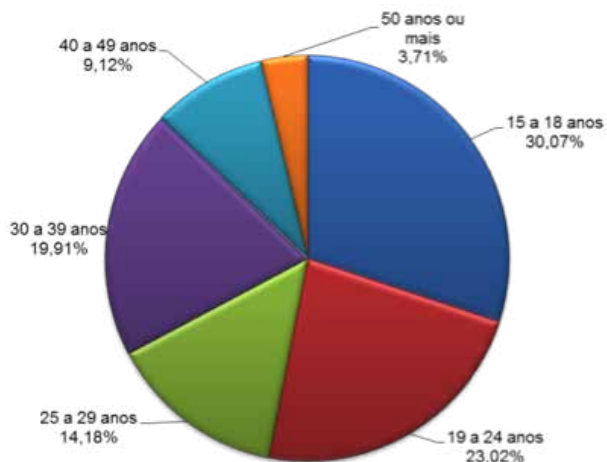
No gráfico 1, observa-se que predomina a participação de mulheres, ocupando 60,37% das vagas. No gráfico 2, vê-se que 67,27% das vagas são ocupadas por jovens de 15 a 29 anos.

**GRÁFICO 1: MATRÍCULAS POR GÊNERO NO PRONATEC, BRASIL 2011 - 2014**



Fonte: SISTEC, dez. 2014

**GRÁFICO 2: MATRÍCULAS POR FAIXA ETÁRIA NO PRONATEC, BRASIL 2011 - 2014**

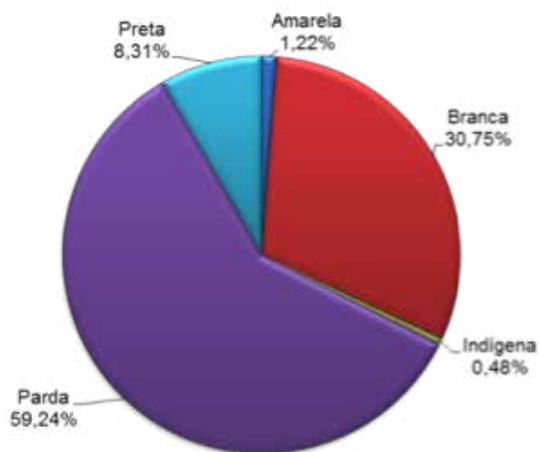


Fonte: SISTEC, dez. 2014

No gráfico 3, tem-se a participação significativa de negros no Pronatec, em 67,55% das matrículas.

Em relação à escolaridade, o gráfico 4 mostra que 42,32% dos estudantes do Pronatec possuem ensino médio completo.

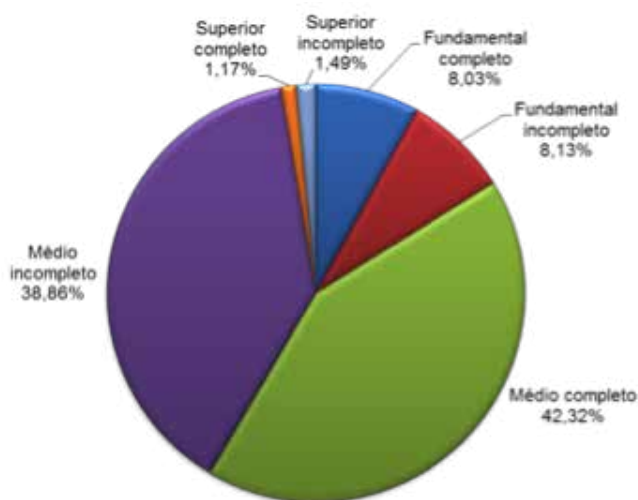
**GRÁFICO 3: MATRÍCULAS POR RAÇA NO PRONATEC, BRASIL 2011 - 2014**



Fonte: SISTEC, dez. 2014

Em relação à escolaridade, o gráfico 4 mostra que 42,32% dos estudantes do Pronatec possuem ensino médio completo.

**GRÁFICO 4: MATRÍCULAS POR ESCOLARIDADE NO PRONATEC, BRASIL 2011 - 2014**



Fonte: SISTEC, dez. 2014

Especificamente na Bolsa-Formação, cuja meta para o período 2011-2014 era de 411.190 vagas em cursos técnicos e de 2.574.102 vagas em cursos de FIC, foram realizadas, respectivamente, mais de 975 mil e aproximadamente 3,4 milhões de matrículas, superando a meta prevista.

Para além dos resultados quantitativos, é oportuno registrar os avanços de ordem qualitativa, sobretudo na execução da Bolsa-Formação. Entre os principais fatores que contribuíram com os resultados alcançados até 2014, podemos citar:

- O atendimento a públicos prioritários, em conformidade com a Lei do Pronatec.
- A integração com outras políticas públicas desenvolvidas pelo governo federal, tais como: Brasil Sem Miséria - MDS, Viver Sem Limite - SDH, Plano Brasil Maior - MDIC, Seguro-Desemprego - MTE, Pronacampo - MDA, dentre outras.
- A valorização das redes de educação profissional e tecnológica como medida para assegurar a qualidade dos cursos, uma vez que essas instituições possuem as condições objetivas adequadas para a oferta e alinhamento às finalidades e às diretrizes da educação profissional e tecnológica.

- O processo de pactuação de vagas como mecanismo para estabelecer aderência entre a demanda e a oferta, possibilitando, especialmente, a identificação e o atendimento aos setores e regiões que não estavam sendo assistidos adequadamente.
- A criação do Guia Pronatec de Cursos FIC como forma de disciplinar a oferta dos cursos. A primeira edição foi construída em 2011, com 428 cursos. Em 2015, entrará em vigor a 4ª edição, com cerca de 640 cursos e com inovações significativas, que seguramente repercutirão na organização da oferta em todas as instituições. Para cada curso é apresentada a denominação, a carga horária, o perfil de conclusão, os requisitos para acesso e as respectivas ocupações de acordo com a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), está em construção um documentos de referências para a identificação de itinerários formativos para orientar as instituições na organização da oferta e os estudantes em sua trajetória de formação.

É importante registrar que a correlação entre os cursos e as ocupações possibilita o cruzamento da base de dados de matrícula disponível no MEC com a base de dados da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS do MTE, com o objetivo de analisar a trajetória socioprofissional e educacional dos estudantes que concluíram cursos técnicos e de FIC. A partir desse cruzamento de dados, estudos sobre egressos e a inserção profissional vêm sendo realizados. A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) abordou em seus estudos os movimentos dos egressos dos cursos FIC. Já o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) está analisando os movimentos dos egressos dos cursos técnicos do Pronatec, em cooperação com o MEC.

- A gestão dos dados sobre a educação profissional e tecnológica de forma abrangente e sistemática permitirá a tomada de decisões de forma mais consequente e assertiva na condução das políticas. Além dos estudos mencionados, da SAGI e do INEP, o MEC firmou parceria com o Centro de Gestão de Estudos Estratégicos (CGEE) para elaborar o mapa da educação profissional e tecnológica, para contribuir com o alinhamento entre demanda e oferta. Junto ao INEP foram tomadas algumas medidas para incrementar a coleta de dados sobre educação profissional e tecnológica no Censo da Educação Básica. Ainda em 2015, o INEP publicará um resumo técnico sobre a educação profissional e tecnológica no Brasil, para que se possa conhecer o quadro de todas as ofertas de cursos existentes, bem como os impactos gerados pela implantação do Pronatec. Com o IBGE e o MDS, o MEC participou da preparação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) que abordará a educação profissional e a inclusão produtiva, para que se tenham mais subsídios para compreender a realidade brasileira, as necessidades e a repercussão das oportunidades já criadas de educação profissional e tecnológica.

- A gestão compartilhada entre os diversos agentes envolvidos permite a participação de ministérios, secretarias estaduais e distrital de educação e dos ofertantes na definição do modelo de funcionamento, agregando valor às experiências individuais e, sobretudo, o comprometimento com os resultados. Assim, evita-se a sobreposição de ações entre os diversos órgãos, otimizam-se os recursos e atende-se o público de forma mais consequente.
- A articulação entre os entes federados, envolvendo representantes da União, dos estados e dos municípios, como fator primordial para o processo de interiorização da oferta de educação profissional contando com a adesão de mais de 70% dos municípios brasileiros.
- A previsão legal do pagamento de assistência estudantil para auxílio alimentação e transporte dos estudantes matriculados, como forma de contribuir com a permanência e êxito nos cursos.
- A criação do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (SISUTECH), para o acesso aos cursos técnicos na forma subsequente, como mecanismo de valorização do Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), visando a organização e a transparência do processo de distribuição de vagas.
- A integração do SISTECH com o Sistema Mais Emprego, do MTE, permitirá a disponibilização dos dados dos egressos do Pronatec no Portal Mais Emprego, de modo a favorecer a intermediação de mão de obra e de geração de trabalho, emprego e renda, a inserção e reinserção profissional.

## **NOVOS DESAFIOS PARA O PRONATEC 2015-2018**

É notório que o acesso à educação profissional vem crescendo em todo o país, sobretudo a partir da expansão física das redes públicas. Em 2014, o ensino técnico foi oferecido em 520 das 559 microrregiões. Em 2010 havia 20,9 matrículas da educação básica<sup>7</sup> para cada matrícula do ensino técnico. Em 2014, essa relação evoluiu para 13,7, representando uma redução de 35% na relação. As maiores reduções na relação ocorreram nas regiões Nordeste, Centro-Oeste e Norte, com índices de 56%, 48% e 38%, respectivamente. No mesmo sentido, a relação educação básica/FIC pela Bolsa-Formação também resultou melhores índices nessas regiões, que possuem histórico déficit de atendimento.

Para o próximo quadriênio, 2015-2018, pretende-se atingir a meta de 12 milhões de vagas em cursos técnicos e de FIC no conjunto de iniciativas do Pronatec.

A experiência acumulada até o momento somada ao reconhecimento da importância da educação profissional e tecnológica para desenvolvimento do país, em termos

<sup>7</sup> Relação entre o total de matrículas nos anos finais do ensino fundamental e matrículas do ensino médio e o total de matrículas na educação profissional técnica de nível médio, segundo o Censo do INEP.

sociais e econômicos, será determinante para o cumprimento dessa nova meta, que vem ao encontro dos compromissos assumidos no PNE.

O cenário educacional brasileiro, conforme dito no início deste artigo requer ações articuladas para responder às necessidades da população de forma coerente e sistemática. Vale lembrar que há demandas tanto para jovens que seguem sua trajetória de formação em idade própria quanto para jovens e adultos que não concluíram seus estudos.

Portanto, na continuidade das ações do Pronatec, será necessário preservar princípios e conceitos que vêm se mostrando pertinentes e relevantes para consolidar a educação profissional e tecnológica como política pública.

O Pronatec requer atuação compartilhada de todos os parceiros para promover o aprimoramento das ações em resposta aos seguintes desafios:

- ampliar a oferta de vagas em consonância com as metas estabelecidas no PNE;
- promover a aderência entre a oferta de cursos e as demandas identificadas em cada contexto;
- assegurar atendimento prioritário a públicos que vivem em situação de vulnerabilidade social, grupos sociais que historicamente vêm sendo excluídos dos processos de escolarização e públicos destinatários de políticas sociais;
- fortalecer a organização da oferta de cursos em itinerários formativos que permitam a construção de trajetórias de formação de acordo com as necessidades e interesses dos sujeitos, em sintonia com as demandas de cada contexto;
- incrementar mecanismos voltados à inserção e reinserção profissional, em articulação com o setor produtivo;
- fortalecer a integração entre a educação profissional e o ensino médio e com a educação de jovens e adultos;
- estruturar as políticas de formação de profissionais da educação para a educação profissional e tecnológica para conferir qualidade aos cursos ofertados.

Registram-se aqui algumas das medidas que vêm sendo tomadas, para materializar esses desafios:

1. Em articulação com o MTE e a Secretaria de Micro e Pequenas Empresas, está sendo estruturada a oferta de cursos para o público destinatário do Contrato



de Aprendizagem, de modo a intensificar o atendimento aos jovens de 14 a 24 anos, com a participação de micro e pequenas empresas, de órgãos da administração direta e demais estabelecimentos que não sejam contribuintes dos SNA. Espera-se alargar o atendimento com prioridade para adolescentes afastados do trabalho infantil, adolescentes em situação de acolhimento, alunos matriculados no Ensino Médio das redes públicas, jovens com mais de 18 anos matriculados na EJA, pessoas com deficiência, neste caso sem limite de idade.

2. Em parceria com o SEBRAE, têm sido discutidas estratégias para ampliar as ações voltadas ao empreendedorismo, visando alargar as alternativas de inserção profissional. Além de agregar conteúdos relativos a empreendedorismo nos diversos cursos ofertados no âmbito da Bolsa-Formação, haverá curso específico a respeito dessa temática.
3. Junto com as instituições ofertantes de cursos técnicos e de FIC, o MEC realizará um conjunto de ações para que os cursos sejam organizados por itinerário formativo, visando à ampliação das possibilidades de aproveitamento de estudos, à certificação profissional e, sobretudo, à elevação de escolaridade. A nova edição do Guia Pronatec de Cursos FIC já apresenta os itinerários formativos, estabelecendo as possibilidades de relação entre os cursos FIC e destes com os cursos técnicos. Está em construção um Documento de Referências Nacionais para orientar a organização dos itinerários formativos considerando, inclusive, a necessidade de reorganização curricular para que os

estudantes de fato possam realizar contínuo e progressivo aproveitamento de estudos e para que possam construir trajetórias de formação mais coerentes e consistentes. Além disso, com os itinerários identificados, serão ampliadas as oportunidades de certificação profissional, permitindo o reconhecimento social e a identidade dos indivíduos a partir das experiências decorrentes da relação com o trabalho.

4. Em articulação com as redes de educação profissional e tecnológica e com os demais agentes vinculados à educação profissional será construída a agenda para definir as ações que serão empreendidas visando o alcance das metas 10 e 11 do PNE.

Além disso, a intermediação de mão de obra dos egressos do Pronatec, a partir da integração com o Portal MTE Mais Emprego, a análise mais aprofundada da relação entre educação profissional e inclusão produtiva, a avaliação da educação profissional, o estímulo a ações de inovação e o aprimoramento do alinhamento entre a demanda e a oferta de educação profissional são frentes de atuação importantes para o fortalecimento das ações do Pronatec e para o alcance dos seus objetivos.

O Pronatec vem funcionando como catalizador de esforços para a consolidação das políticas de educação profissional e tecnológica no Brasil e, assim, tem contribuído com a inclusão social, por meio do estímulo à elevação da escolaridade e da ampliação de oportunidades educacionais e, conseqüentemente, com a melhoria da produtividade e da competitividade do país.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. Pronatec: **Múltiplos Arranjos e Ações para Ampliar o Acesso à Educação Profissional**. Texto para discussão – Brasília/ Rio de Janeiro, 2014.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, Diário Oficial da União, Brasília, 1996.

BRASIL. **Decreto nº 6.302, de 12 de dezembro de 2007**. Institui o Programa Brasil Profissionalizado, Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Educação Profissional e Tecnológica: legislação básica – Técnico de Nível Médio / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**. – 7ª ed. Brasília, MEC, SETEC 2008, 212p.

Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **Educação Profissional e Tecnológica: legislação básica – Rede Federal / Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica**. – 7ª ed. – Brasília: MEC, SETEC, 2008. 469p.

BRASIL. **Lei n. 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.633, de 5 de Novembro de 2008**. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, aprovado pelo Decreto nº 61.843, de 5 de dezembro de 1967, Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.632, de 5 de Novembro de 2008**. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Social do Comércio - SESC, aprovado pelo Decreto nº 61.836, de 5 de dezembro de 1967, Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.635, de 5 de Novembro de 2008**. Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, aprovado pelo Decreto nº 494, de 10 de janeiro de 1962, Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 6.637, de 5 de Novembro de 2008.** Altera e acresce dispositivos ao Regulamento do Serviço Social da Indústria - SESI, aprovado pelo Decreto nº 57.375, de 2 de dezembro de 1965, Diário Oficial da União, Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei 12.513, de 26 de Outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília, 2011.

BRASIL. **LEI nº 12.816, de 5 de Junho de 2013.** Altera as Leis nos 12.513, de 26 de outubro de 2011, para ampliar o rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante, no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, Diário Oficial da União, Brasília, 2013.

BRASIL. **LEI nº 13.005, de 25 de Junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 7.589, de 26 de outubro de 2011.** Institui a Rede e-Tec Brasil. Diário Oficial da União, Brasília, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 5.840, de 13 de julho de 2006.** Institui, no âmbito federal, o Programa Nacional de Integração da Educação Profissional com a Educação Básica na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos - PROEJA, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2006.

Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. Educação Profissional e Tecnológica, Documento Referência PRONATEC Educação de Jovens e Adultos – Brasília, MEC, SETEC, 2008, 33p.

Ministério da Educação, Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica. **PORTARIA N° 20, de 27 de junho de 2013.** –<http://pronatec.mec.gov.br/>, acesso em 28/01/2015.

BRASIL. **Decreto nº 8.268, de 18 de junho de 2014.** Altera o Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004, que regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Diário Oficial da União, Brasília, 2014.

BRASIL. **Decreto nº 5.154, de 23 de julho de 2004.** Regulamenta o § 2º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências, Diário Oficial da União, Brasília, 2004.

## ANEXO I – LISTA DE MODALIDADES DE DEMANDA

	<b>Parceiro Demandante</b>	<b>Modalidade de Demanda</b>	<b>Tipo</b>
1	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Pronatec Agro	Compartilhada
2	Ministério da Cultura	Pronatec Cultura	Compartilhada
3	Ministério da Defesa	Pronatec Exército	Exclusiva
4	Ministério da Defesa	Pronatec Aeronáutica	Exclusiva
5	Ministério da Defesa	Pronatec Marinha	Exclusiva
6	Ministério da Defesa	Pronatec Exército Reserva	Compartilhada
7	Ministério da Defesa	Pronatec Aeronáutica Reserva	Compartilhada
8	Ministério da Defesa	Pronatec Marinha Reserva	Compartilhada
9	Ministério da Defesa	Pronatec Marinha Mercante	Compartilhada
10	Ministério da Educação	Pronatec Projovem Urbano	Exclusiva
11	Ministério da Educação	Pronatec EJA Técnico Integrado	Exclusiva
12	Ministério da Educação	Pronatec EJA Técnico Concomitante	Compartilhada
13	Ministério da Educação	Pronatec EJA FIC	Compartilhada
14	Ministério da Educação	Pronatec Serviços Públicos	Exclusiva
15	Ministério da Justiça	Pronatec Sistema Prisional	Compartilhada
16	Ministério da Justiça	Pronatec Sistema Prisional em Regime Fechado	Exclusiva
17	Ministério da Pesca e Aquicultura	Pronatec Pesca e Aquicultura	Compartilhada
18	Ministério da Previdência Social	Pronatec Reabilitação Profissional	Prioritária
19	Ministério das Comunicações	Pronatec Comunicações	Compartilhada
20	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Pronatec Campo	Compartilhada
21	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Brasil sem Miséria	Compartilhada
22	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Mulheres Mil	Exclusiva

23	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Sistema Socioeducativo Aberto	Compartilhada
24	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome	Pronatec Vira Vida	Exclusiva
25	Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	Pronatec Brasil Maior	Compartilhada
26	Ministério do Meio Ambiente	Pronatec Bolsa Verde	Exclusiva
27	Ministério do Meio Ambiente	Pronatec Catadores	Exclusiva
28	Ministério do Meio Ambiente	Pronatec Meio Ambiente	Compartilhada
29	Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Seguro-Desemprego	Prioritária
30	Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Trabalhador	Compartilhada
31	Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Aprendiz	Exclusiva
32	Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec Certific	Exclusiva
33	Ministério do Trabalho e Emprego	Pronatec ProJovem Trabalhador	Exclusiva
34	Ministério do Turismo	Pronatec Copa	Compartilhada
35	Ministério do Turismo	Pronatec Copa na Empresa	Exclusiva
36	Ministério do Turismo	Pronatec Copa Social	Compartilhada
37	Secretaria de Direitos Humanos	Pronatec Sistema Socioeducativo Fechado	Exclusiva

# INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA NO PLANO BRASIL SEM MISÉRIA: A EXPERIÊNCIA DO PRONATEC

*Luiz Herberto Müller<sup>1</sup>*

*Margarida Munguba Cardoso<sup>2</sup>*

*Marcelo Alvares de Sousa<sup>3</sup>*

*Luciano Maduro Alves de Lima<sup>4</sup>*

*Liza Uema<sup>5</sup>*

*Leonardo Meira Reis<sup>6</sup>*

<sup>1</sup> Luiz Herberto Müller. Bacharel em Ciências Sociais e Filosofia, é Diretor do Departamento de Inclusão Produtiva no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>2</sup> Margarida Munguba Cardoso. Graduada em Serviço Social e Especialista em Políticas Sociais pela Universidade de Brasília (UnB), é Diretora Adjunta do Departamento de Inclusão Produtiva no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>3</sup> Marcelo Alvares de Sousa. Doutor em Sociologia do Trabalho pela UnB, é membro da carreira de Estado de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Assessor do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana (MDS).

<sup>4</sup> Luciano Maduro Alves de Lima. Graduado em Filosofia pela UnB e em Comunicação Social pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB), é membro da carreira de Estado de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Assessor do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana (MDS).

<sup>5</sup> Liza Uema. Graduada em Ciências Sociais pela UFRJ e Mestre em Memória Social pela UNIRIO, integra a carreira de Analista Técnica de Políticas Sociais e é Assessora do Departamento de Inclusão Produtiva Urbana (MDS).

<sup>6</sup> Leonardo Meira Reis. Graduado em Ciência Política pela UnB, atualmente é Assessor da Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB).

<sup>7</sup> O eixo de Inclusão Produtiva do BSM dividiu-se em rural e urbano, dadas as especificidades de cada situação. O presente artigo trata da estratégia de inclusão produtiva urbana.

<sup>8</sup> MDS, SAGI, 2012.

O artigo recupera os principais marcos institucionais da implementação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego para o público do Brasil Sem Miséria - Pronatec/BSM – uma iniciativa de cursos de qualificação profissional de curta duração que tem como público as pessoas inscritas no Cadastro Único para Políticas Sociais, majoritariamente constituído de pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família. Apresenta os principais resultados obtidos entre outubro de 2011 e dezembro de 2014, tanto para os matriculados nos cursos, quanto para a expansão dessa modalidade para mais de 4 mil municípios do Brasil

Com a finalidade de promover a superação da extrema pobreza, o Governo Federal instituiu, por meio do Decreto nº 7.492/2011, o Plano Brasil Sem Miséria (BSM). Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o BSM articula políticas, programas e ações direcionados à população em situação de extrema pobreza, buscando elevar a renda familiar per capita e ampliar o seu acesso a serviços públicos e a oportunidades de ocupação e renda. Três dimensões conformam os eixos de atuação do Plano: garantia de renda, acesso a serviços e inclusão produtiva<sup>7</sup>. O BSM constitui-se na principal iniciativa governamental de promoção do acesso aos direitos sociais para a parcela mais vulnerável da população brasileira no período de 2011 a 2014.

A estratégia de Inclusão Produtiva Urbana do BSM partiu da informação de que 75,4% dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) em idade ativa trabalham<sup>8</sup>. Conforme debatido na literatura sobre pobreza e transferência de renda, o Programa Bolsa Família (PBF) não induz o chamado “efeito preguiça”, que seria a suposta acomodação e diminuição da oferta de trabalho de seus membros economicamente ativos (OLIVEIRA e SOARES, 2013). Os beneficiários da transferência condicionada de renda são mulheres e homens trabalhadores e empreendedores pobres cuja inserção produtiva ocorre no marco da baixa produtividade e da precarização. Trata-se majoritariamente de empregados informais e trabalhadores por conta própria que possuem longa jornada de trabalho associada à baixa remuneração, renda inconstante e ausência de cobertura da seguridade social. A transferência de renda proporciona a essas populações um horizonte de previsibilidade para a gestão do orçamento fa-

miliar, complementando uma renda que se origina de trabalho precário e informal, caracterizada por alto nível de volatilidade e imprevisibilidade.

Focalizando seus esforços nas pessoas com mais de 16 anos de idade inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único), preferencialmente beneficiários do Programa Bolsa Família, a estratégia de inclusão produtiva urbana do BSM estimulou três alternativas de inserção digna no mundo do trabalho: emprego, empreendedorismo individual e economia solidária.

O acesso ao **emprego** é mediado por oportunidades de qualificação profissional articuladas à intermediação de mão de obra para inserção no mercado de trabalho formal. Os principais parceiros nessa área são o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), além do próprio MDS. O **empreendedorismo individual** é apoiado pelo estímulo à formalização de trabalhadores autônomos como microempreendedores individuais, associada à promoção de ações de assistência técnica e de acesso ao microcrédito produtivo orientado. Os principais parceiros são o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) e os bancos públicos federais, no âmbito do Programa CRESCER. A **economia solidária** é fomentada por meio de ações de mobilização, incubação de empreendimentos solidários, apoio à comercialização e às finanças solidárias. Os principais parceiros são o MTE, prefeituras municipais e governos estaduais.

No presente artigo, analisaremos a experiência do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego para o público do Brasil Sem Miséria - Pronatec/B SM, uma das modalidades do PRONATEC, que consiste na oferta em larga escala de cursos de qualificação profissional para o público do BSM, em parceria com o MEC.

## **ANTECEDENTES DO PRONATEC/BSM**

Em abril de 2011, os Ministérios da Educação (MEC), Trabalho e Emprego (MTE), Fazenda (MF) e Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) apresentaram à Presidência da República proposta de Projeto de Lei para criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, com a finalidade ampliar o acesso de trabalhadores e jovens estudantes brasileiros à educação profissional e tecnológica por meio de programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira.

A Bolsa-Formação Estudante consiste na oferta de cursos de formação profissional técnica de nível médio ao estudante regularmente matriculado no ensino médio (modalidade concomitante) ou com ensino médio concluído (modalidade subsequente).

São 644 modalidades de cursos, relacionadas no Guia Pronatec de Cursos FIC (conforme versão 4, de 2014), com carga horária média de 200h, ofertados por instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que são os Ins-



titutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais; por instituições do Serviço Nacional de Aprendizagem, que são o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR), o Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte (SENAT) e por instituições de educação profissional e tecnológica das redes estaduais, distrital e municipais.

Vale lembrar que o MDS já buscava estimular o acesso de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza a programas de qualificação profissional, em parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Entretanto, as tentativas anteriores esbarraram em três obstáculos:

- *Mobilização do público*: as ofertas de cursos eram realizadas de forma tradicional (quatro horas por dia, em horário comercial, durante os dias da semana), desconsiderando tratar-se de pessoas ocupadas em trabalhos precários, com longa jornada de trabalho e com baixo acesso aos serviços de cuidados, especialmente creches;
- *Coordenação local*: as ofertas eram estruturadas de modo centralizado na esfera federal, com pouca articulação institucional no nível local, em particular junto às prefeituras municipais, o que dificultava os processos de mobilização, matrícula e acompanhamento dos alunos; e
- *Adequação dos cursos ao perfil do público e ao mercado de trabalho local*: tratando-se de público com escolaridade baixa (ensino fundamental completo/incompleto), a oferta de cursos demonstrou dificuldades em conciliar pré-requisitos de escolaridade adequados ao público e conexão dos cursos com o mercado de trabalho local, de modo a ampliar as possibilidades de inserção digna no mundo do trabalho.

À luz dessas preocupações, MEC e MDS estimularam a realização de três provas de conceito prévias ao lançamento oficial do Pronatec, a fim de testar o desenho operacional do Pronatec/BSM. Iniciadas em agosto de 2011, das provas de conceito planejadas nos municípios de Salvador/BA (unidade ofertante: SENAI), Campos dos Goytacazes/RJ (unidade ofertante: Instituto Federal do Rio de Janeiro) e Santarém/PA (unidade ofertante: SENAC)<sup>9</sup>, apenas a de Salvador ocorreu no prazo previsto.

---

<sup>9</sup> A prova de conceito em Campos dos Goytacazes/RJ deveria ser realizada junto ao IFRJ, prevendo 120 vagas, nas regiões de Tapera, Eldorado e Prazeres, mas foi cancelada em virtude de greve no Instituto. A prova de conceito em Santarém/PA seria feita em parceria com o SENAC, prevendo uma turma de Camareira (25 vagas) e uma turma de Vendedor (30 vagas), mas não foi realizada dentro do prazo previsto.

Em Salvador, foram constituídas duas turmas, para os cursos de instalação elétrica predial e pintor de obras. No curso de eletricista predial, 34 alunos foram pré-matriculados, 29 confirmaram suas matrículas e 22 frequentaram as aulas. No curso de pintor de obras, 43 foram pré-matriculados, 30 confirmaram matrícula e 21 frequentaram as aulas.

A equipe da Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência Social e Direitos do Cidadão (SETAD) realizou a mobilização do público-alvo por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros de Referência Especializada da Assistência Social (CREAS) localizados nas regiões de Piatã (Bairro da Paz) e Dendezeiro (bairros Roma e Itapaji). Nessas comunidades foram promovidas reuniões informativas com beneficiários locais e representantes da sociedade (conselhos de associação de moradores e fóruns de entidades sociais dos bairros). Além disso, foram realizados contatos telefônicos com potenciais beneficiários para divulgação das oportunidades de qualificação.

As principais lições extraídas da prova de conceito em Salvador/BA foram que:

- A mobilização deveria ser feita em regime de busca ativa, indo além da comunicação visual (panfletos) e do contato telefônico e buscando contato direto com os beneficiários;
- Era necessário estabelecer diretrizes para o acolhimento dos beneficiários nas unidades ofertantes, a fim de quebrar preconceitos e adequar o processo de ensino-aprendizagem às especificidades do público;
- A obrigatoriedade de comprovação de escolaridade era excludente. Vários alunos tiveram seus diplomas ou históricos escolares extraviados e a emissão de segunda via pelas Secretarias Estaduais de Educação émorosa, inviabilizando a participação nos cursos de qualificação;
- Os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) responsáveis pela mobilização de beneficiários deveriam possuir estrutura tecnológica mínima, a fim de realizar o processo de pré-matrícula no sistema informatizado disponibilizado pelo MEC (Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica – SISTEC);
- A identificação dos beneficiários do Pronatec/BSM por meio de marca nos uniformes escolares deveria ser evitada, pois cria constrangimento e estigmatizações; e
- As Unidades Ofertantes deveriam priorizar a oferta de cursos de forma flexível (dias alternados e turno matutino ou noturno) para possibilitar que os alunos trabalhem.

O aprendizado advindo da prova de conceito permitiu a elaboração do desenho operacional do Pronatec/BSM para iniciá-lo ainda em 2011. A legislação do Pronatec foi sancionada em 26 de outubro de 2011 e, em 09 de novembro, MDS e MEC assinaram Acordo de Cooperação Técnica para articular o Plano Brasil Sem Miséria e o Programa

Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Pronatec. Sem envolver repasse de recursos orçamentário-financeiros, o objetivo da parceria era oferecer ao público do BSM um milhão de vagas até 2014, por meio de cursos formação inicial e continuada e qualificação profissional do Pronatec no âmbito da Bolsa-Formação Trabalhador.

Na etapa inicial do Pronatec/BSM, foram oferecidas 60 mil vagas de qualificação destinadas a 161 municípios, incluindo as 27 capitais e as cidades com população superior a 100 mil habitantes onde já operava a rede do Sistema Nacional de Emprego (Sine). Com esse recorte, o Pronatec Brasil Sem Miséria iniciava sua atuação nas cidades que concentravam 60% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e que, de acordo com os dados do Censo 2010, reuniam a maior quantidade de pessoas em extrema pobreza em áreas urbanas.

Para fazer frente a esse desafio, o MDS organizou, na ocasião da assinatura do Acordo de Cooperação Técnica com o MEC, em 09 de novembro, na cidade de Brasília/DF, Reunião Técnica de Pactuação do Pronatec/BSM, com a participação de governos estaduais, prefeituras municipais e unidades ofertantes, além de MEC e MTE. Foram convidados para o evento 161 prefeitos municipais e seus respectivos secretários de assistência social, 100 interlocutores municipais, 11 secretários estaduais que atuavam simultaneamente na Assistência Social e Trabalho, 16 secretários estaduais de Assistência Social e 16 secretários estaduais de Trabalho, além de 40 representantes do MDS, 40 representantes do MEC e 10 representantes do MTE, totalizando 555 convidados. A atividade foi liderada pela Ministra do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Tereza Campello, e contou também com a presença dos então Ministros da Educação, Fernando Haddad, e do Trabalho e Emprego, Carlos Luzzi. Houve mobilização do MDS, cujos Secretários e Diretores atuaram na coordenação das mesas de pactuação entre governo federal, governos estaduais, prefeituras municipais e unidades ofertantes.

As mesas de pactuação possuíam três finalidades: (a) pactuar as metas municipais de execução das vagas de formação inicial e continuada disponíveis para o exercício 2011; (b) estabelecer cronogramas municipalizados para início da execução das metas pactuadas; e (c) fomentar a constituição de Fóruns Estaduais do Pronatec, constituídos pelas secretarias estaduais e municipais de Assistência Social e de Trabalho e por unidades ofertantes, entre outros. A oferta de cursos a serem executados em 2011, assim com os respectivos quantitativos de vagas, foi definida ao longo do mês de novembro pelos municípios, em articulação com os ofertantes. O início de alguns cursos ocorreu ainda nos meses de novembro e dezembro de 2011, conforme calendário pactuado por prefeituras municipais e ofertantes.

Em seguimento à reunião técnica e para que a oferta dos cursos acontecesse nos municípios selecionados, era necessário que eles firmassem inicialmente um Termo de Adesão, o qual posteriormente foi substituído pelo “Formulário de Designação do

Interlocutor Municipal do Pronatec/BSM”. Nesse formulário, o/a Prefeito/a Municipal indicava os técnicos responsáveis pela gestão do Pronatec/BSM e pela operação do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (SISTEC/MEC), assim como seu substituto.

No primeiro bimestre de 2012, o processo de indicação dos técnicos responsáveis pela gestão do Pronatec/BSM e pela operacionalização do SISTEC/MEC evoluiu, migrando para o preenchimento de formulário eletrônico no Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social (Rede SUAS), a partir da utilização de CPF e senha de acesso do secretário/a municipal de assistência social ao Sistema de Cadastro do Sistema Único da Assistência Social (CAD-SUAS)<sup>10</sup>.

## **DESENHO OPERACIONAL DO PRONATEC/BSM**

Assim como o processo de pactuação, a apresentação e o debate sobre o funcionamento operacional do Pronatec/BSM foram bastante relevantes para o sucesso do Programa. Amadurecido após a experiência das Provas de Conceito, o desenho do Pronatec/BSM pode ser detalhado em 09 etapas:

1. Habilitação das prefeituras municipais;
2. Negociação de vagas e cursos;
3. Divulgação e mobilização dos beneficiários;
4. Pré-matrícula;
5. Matrícula;
6. Aula inaugural;
7. Acompanhamento dos beneficiários;
8. Articulação com outras políticas de emprego e renda; e
9. Atividade de formatura.

A *habilitação* das prefeituras municipais ao Pronatec/BSM é feita exclusivamente por meio do preenchimento de formulário eletrônico no CAD-SUAS. O(Aa) titular da Secretaria Municipal de Assistência Social acessa o formulário eletrônico de adesão ao Pronatec/BSM (disponível na página virtual do Plano Brasil Sem Miséria ([www.brasilsemiseria.gov.br](http://www.brasilsemiseria.gov.br))), utilizando seu *login* e senha. O (A)a titular preenche o for-

---

<sup>10</sup> Rede SUAS é o instrumento de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que dá suporte à operação, financiamento e controle social do SUAS. É composta por ferramentas que permitem realizar registro e divulgação de dados sobre recursos repassados, acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais, gerenciamento de convênios, suporte à gestão orçamentária, entre outras ações relacionadas à gestão da informação do SUAS. O CAD-SUAS é o Sistema de Cadastro do SUAS em que são inseridas informações cadastrais da Rede Sócioassistencial, órgãos governamentais e trabalhadores do SUAS.

mulário eletrônico, informando dados cadastrais da Prefeitura Municipal e indica interlocutores titular e substituto. Feito isso, o MDS cadastra o interlocutor titular no SISTEC e repassa aos interlocutores indicados as orientações para primeiro acesso no SISTEC, geração da própria senha e cadastramento da equipe de apoio para o processo de pré-matrículas e gestão do Pronatec/BSM no município.

Na negociação de vagas e cursos, o MDS estimula as prefeituras municipais a realizarem consultas ao setor produtivo, associações empresariais, outros órgãos governamentais (secretarias de planejamento, desenvolvimento econômico, trabalho e unidades de atendimento do SINE, por exemplo), órgãos de pesquisa e consultoria, além de dados estatísticos. Para facilitar essa pesquisa, o MDS desenvolveu e disponibilizou no site do Plano Brasil Sem Miséria boletim que sintetiza, por município, dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregos e Desempregos (CAGED). O objetivo é adequar a oferta de cursos e vagas ao mercado de trabalho local e às especificidades dos cidadãos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com base nessas informações, a Prefeitura formula sua proposta de demanda.

A partir da pactuação de 2015, as prefeituras, por meio do acesso do/a secretário/a de assistência social ao CAD-SUAS, realizam levantamento dos tipos de cursos mais adequados à realidade do mercado de trabalho do município ou da região da qual fazem parte e enviam para o MDS suas propostas de demanda pelo sistema. Cabe ao MDS, como órgão demandante nacional, analisar as propostas com base nos critérios estabelecidos e consolidá-las no seu mapa de demandas. O MEC consolida os levantamentos de demandas apresentados por todos os demandantes nacionais em um único mapa e apresenta-os aos ofertantes nacionais para que indiquem os cursos que podem ofertar. Por fim, o MEC homologa as vagas do mapa assinaladas pelos ofertantes.

Após a homologação final da proposta de demanda pelo MEC, as prefeituras iniciam a *divulgação dos cursos e mobilização dos beneficiários* por meio da rede socioassistencial presente nos municípios, com apoio especial dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) e das equipes do ACESSUAS Trabalho<sup>11</sup>. Os municípios têm autonomia para definirem suas estratégias de mobilização de acordo com suas especificidades e recursos e, preferencialmente, por meio da busca ativa, utilizando as informações do Cadastro Único.

A mobilização dos beneficiários pode ser feita por meio de visitas às comunidades mais pobres, disponibilização das informações de cursos pela rede de assistência social (CRAS, CREAS e ACESSUAS Trabalho) e demais parceiros municipais; anúncios em rádios, jornais, televisão, bem como em meios de transporte locais e utilização de carros de som; contato telefônico com as pessoas inscritas ou em processo de inscrição no Cadastro Único; envio de correspondência a interessados em potencial e distribuição de impressos nas localidades de residência ou circulação de beneficiários potenciais.

---

<sup>11</sup> Mais detalhes sobre o ACESSUAS Trabalho estão presentes adiante, neste mesmo artigo.

Em seguida, inicia-se o processo de *pré-matrícula*. É a fase em que os gestores municipais registram no SISTEC os dados das pessoas interessadas em realizar os cursos de qualificação do Pronatec/BSM. Efetuada a pré-matrícula, o SISTEC emite comprovante a ser entregue ao candidato, que indica informações sobre o curso, tais como nome, endereço da Unidade Ofertante e data de início das aulas. A *matrícula* é o momento em que o beneficiário se dirige à unidade ofertante para confirmar sua inscrição no curso desejado. O MDS orienta que a matrícula seja feita imediatamente após a realização da pré-matrícula, para que o candidato garanta sua vaga na turma, pois a matrícula é efetuada e confirmada na unidade ofertante por ordem de chegada. É fundamental que a Prefeitura e as Instituições Ofertantes tenham um bom diálogo para programar as fases de pré-matrícula e de matrícula, evitando, assim, que o intervalo de tempo entre essas duas etapas seja longo e desestimule os beneficiários a participarem dos cursos.

O MDS recomenda que, sempre que possível, a rede socioassistencial municipal e os ofertantes realizem pré-matrícula e matrícula no mesmo momento e local. Iniciadas as aulas, é importante ressaltar que o Pronatec prevê recursos para transporte e lanche do estudante, por meio da assistência estudantil, oferecida diretamente pelo ofertante, podendo ser concedida de forma pecuniária (em dinheiro) ou mediante vale transporte e lanche fornecidos pela escola. Além da assistência estudantil, é obrigação das Instituições Ofertantes oferecer gratuitamente aos beneficiários todos os insumos necessários para participação nos cursos, incluindo uniforme, materiais didáticos, cadernos e canetas.

O MDS estimula que as prefeituras e unidades ofertantes organizem conjuntamente a aula inaugural dos cursos. O objetivo é sensibilizar os alunos (que em muitos casos estão fora da escola há muito tempo) e o corpo técnico-pedagógico da Unidade Ofertante (pouco habituado a lidar com público com esse perfil) sobre a oportunidade que o Pronatec representa para a trajetória profissional e de vida dos beneficiários ali presentes.

O *acompanhamento dos beneficiários* durante os cursos é uma das principais missões da rede socioassistencial municipal. Durante a realização das aulas, cabe à unidade ofertante inserir os dados sobre o desempenho e frequência dos beneficiários no SISTEC. A partir dessas informações e do diálogo constante com as Instituições Ofertantes, o gestor municipal do Pronatec/BSM e a equipe do ACESSUAS Trabalho têm condições de acompanhar os beneficiários que demandem apoio socioassistencial para permanecer nos cursos.

Alguns aspectos que influenciam a permanência em cursos dessa natureza são a dificuldade em conciliar os cursos com o trabalho ou a procura de emprego, os cuidados com filhos pequenos, problemas de saúde na família e dificuldades de inserção na cultura institucional ou de acompanhar os conteúdos ministrados nos cursos. Nessas situações, é atribuição da rede municipal de Assistência Social articular iniciativas

para solucionar o problema, reforçando a importância dos cursos para a trajetória profissional do beneficiário. Para enfrentar essas dificuldades, além das políticas de assistência social, é importante que as políticas de educação e de saúde sejam articuladas ao longo do acompanhamento.

Além de promover a qualificação profissional por meio do Pronatec, o MDS promove a articulação com *outras políticas de emprego e renda* que devem ser ofertadas às pessoas capacitadas pelo Pronatec/BSM, tais como intermediação de mão de obra (parceria com secretarias municipais e estaduais de trabalho), formalização e assistência técnica aos microempreendedores individuais (parceria com SEBRAE), acesso ao microcrédito produtivo orientado (parceria com bancos públicos federais) e assistência técnica e incubação de empreendimentos solidários (parceria com MTE).

Durante os cursos, é essencial que o gestor do Pronatec/BSM negocie e articule com os parceiros mencionados e com as Unidades Ofertantes estratégias para que as demais políticas de emprego e renda sejam apresentadas aos beneficiários, bem como os procedimentos para que possam acessá-las. As ações que compõem a estratégia de inclusão produtiva do BSM podem e devem ser complementadas pelos programas disponíveis no estado ou município, a exemplo de ações de elevação de escolaridade ou programas estaduais/municipais de microcrédito produtivo orientado.

O MDS estimula as prefeituras municipais a realizarem atividades de formatura. Esses brasileiros e brasileiras, em sua grande maioria, nunca tiveram a oportunidade de estudar nas escolas das unidades ofertantes e sentem-se orgulhosos por concluírem com êxito seus cursos. É um momento de celebração, para ser compartilhado com suas famílias e amigos. Por isso, é importante que o término dos cursos seja ritualizado, por meio de uma atividade de formatura e de entrega dos certificados de conclusão dos cursos, preferencialmente realizada em parceria entre prefeituras, governos estaduais e ofertantes.

Para apoiar a operacionalização do Pronatec/BSM, o MDS disponibilizou aos governos estaduais e municípios os serviços da equipe da Diretoria de Inclusão Produtiva Urbana do BSM<sup>12</sup>, constituída por 13 colaboradores (um Diretor de Inclusão Produtiva Urbana, uma Diretora Adjunta, oito técnicos/as, duas secretárias e um funcionário de apoio administrativo)<sup>13</sup>, além de uma série de ferramentas de trabalho, com destaque para:

- Divisão dos colaboradores em cinco equipes, cada uma encarregada de atender um grupo de estados (média de cinco estados por equipe), responsáveis pelo atendimento telefônico, por e-mail e presencial a governos estaduais e municípios, o que inclui visitas técnicas para mobilização e assistência técnica a municípios e governos estaduais;
- Realização de oficinas estaduais de pactuação Pronatec/BSM a cada ano, com participação das Secretarias Estaduais de Assistência Social, Trabalho e Educação, das Secretarias Municipais de Assistência Social e Trabalho e das unidades ofertantes;

---

<sup>11</sup> A equipe mencionada faz parte da Secretaria Extraordinária para Superação da Extrema Pobreza (Sesep), estrutura do MDS responsável pelas atividades diretamente relacionadas à coordenação do BSM.

<sup>12</sup> Em 2013, a equipe técnica foi ampliada para 22 colaboradores, com a incorporação de mais 11 técnicos.

- Elaboração da Cartilha Pronatec/BSM, que define o desenho operacional do Pronatec/BSM, estabelecendo procedimentos e definindo papéis para governo federal, governos estaduais e prefeituras municipais;
- Divulgação da cartilha SISTEC: manual de operação, elaborada pelo MEC, com orientações para geração de senha e cadastramento de equipes;
- Estruturação de call center, para proporcionar informações sobre o programa, por meio de FAQ (perguntas mais frequentes) dirigida a gestores estaduais, municipais e cidadãos;
- Disponibilização dos principais documentos e informações no sítio institucional do MDS (<http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria>).

Ao lado do apoio a prefeituras municipais e governos estaduais, o MDS realizou ações de sensibilização e esclarecimento junto às redes de unidades ofertantes do Pronatec/BSM, com objetivo de proporcionar melhor compreensão das características, especificidades e necessidades das pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza.

Em maio de 2012, MDS e MEC coordenaram a Oficina do *Documento Referência da Bolsa-Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec*, com os representantes dos parceiros demandantes e ofertantes envolvidos na execução da Bolsa-Formação Trabalhador. A oficina foi estruturada como espaço de intercâmbio de princípios pedagógicos, percepções e expectativas, com o objetivo de debater diretrizes para a recepção do público do Plano Brasil Sem Miséria nos cursos da Bolsa Formação Trabalhador, com foco particular na permanência e êxito do aluno no percurso formativo. A Oficina resultou na elaboração do referido documento, elaborado por grupo de trabalho constituído por representantes do MDS, MEC, MTE, Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SDH), SENAC, SENAR, SENAI, Redes Estaduais de Educação Profissional de Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe.

## **PRONATEC/BSM E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) é organizada pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e tem como funções a proteção social e a defesa de direitos. É regida pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que define a integração ao mercado de trabalho como um dos objetivos da assistência social e estabelece que a assistência social deve se realizar de forma integrada às políticas setoriais no enfrentamento da pobreza.<sup>13</sup>

As ações de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria encontram-se, assim, acolhidas nos serviços de Proteção Social Básica da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), dado seu caráter preventivo e promotor das potencialidades e capacidades de indivíduos e famílias, e estão contempladas nos Artigos 25 e 26 da LOAS



e na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social 2012 (NOB SUAS 2012).

Buscando fortalecer e orientar a atuação da rede municipal socioassistencial na promoção da integração ao mundo do trabalho, a Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza (SESEP) e a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) criaram, no primeiro trimestre de 2012, o Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), com o objetivo de promover o acesso dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho.

A parceria entre as duas secretarias para a criação do ACESSUAS Trabalho se embasou em várias normativas do SUAS, merecendo destaque a Resolução N° 33 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 28 de novembro de 2011, que define que a promoção da integração ao mundo do trabalho se dará por meio de um conjunto integrado de ações das diversas políticas, cabendo à Assistência Social ofertar ações de proteção social que viabilizem a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas. Dessa forma, a proposta de inclusão produtiva do Plano Brasil Sem Miséria no contexto da Assistência Social busca contribuir para ampliar o acesso dos usuários a direitos e oportunidades, buscando a superação das vulnerabilidades sociais e a melhoria da qualidade de vida.

Nesse sentido, a interação entre o Pronatec e o SUAS estruturou-se sobre quatro eixos fundamentais de atuação: articulação, mobilização, encaminhamento e monitoramento da trajetória dos usuários, descritos abaixo.

- **Articulação:** consiste na análise do Mapa de Oportunidades do município, levantamento vocacional, no mapeamento territorial, na identificação do público do programa e na integração de diferentes serviços e benefícios da rede socioassistencial com as políticas setoriais e de inclusão produtiva para viabilizar o protagonismo, a participação cidadã e a mediação do acesso ao mundo do trabalho à população mais vulnerável.
- **Mobilização:** a partir da identificação do público e do mapeamento de vocações econômicas locais e regionais, a mobilização consiste em ações de sensibilização e orientação às famílias sobre as oportunidades de participação em cursos de qualificação profissional e ações de inclusão produtiva, além de ampla divulgação do Programa nas comunidades e em espaços públicos (panfletos, rádio, palestras, oficinas, reuniões etc.).
- **Encaminhamento:** a partir do cadastramento dos usuários ainda não registrados no Cadastro Único, realizam-se o preenchimento das vagas ofertadas e o direcionamento a outras políticas públicas que buscam superar as dificuldades que os impossibilitam de acessar o Programa, assim como para as políticas

---

<sup>13</sup> Lei Orgânica da Assistência Social, 8.742, de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei 12.345, de 06 de julho de 2011, Artigo 2º, inciso I, letra C e Parágrafo Único.

de elevação de escolaridade, de saúde e de intermediação de mão-de-obra e demais políticas de inclusão produtiva.

- Monitoramento da Trajetória: é o processo de acompanhamento dos usuários que se inicia a partir da matrícula vai até o encerramento do curso, provendo apoio socioassistencial aos usuários nos casos em que se fizer necessário e promovendo reuniões periódicas entre a equipe do Programa e as equipes dos órgãos parceiros.

A proposta de criação do ACESSUAS Trabalho foi debatida nas instâncias deliberativas do SUAS, especificamente na Comissão Intergestores Tripartite (CIT), no Conselho Nacional de Gestores Municipais (CONGEMAS) e no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Essa discussão resultou na Resolução CNAS 13, de 30/04/2012 (que estabelece os critérios de partilha do cofinanciamento), na Resolução CNAS 18, de 24/05/2012 (que institui o programa ACESSUAS Trabalho) e na Resolução CIT 5, de 02/04/2012 (que pactua os critérios de partilha do cofinanciamento).

A operacionalização do ACESSUAS Trabalho é realizada a partir da descentralização de recursos do governo federal aos governos municipais por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), dispensando a celebração de convênio ou a apresentação de contrapartida municipal. Esses recursos são destinados à ampliação da capacidade institucional e de gestão da secretaria municipal de assistência social, favorecendo o desenvolvimento de ações para a promoção da inclusão produtiva. Podem ser utilizados para a contratação de equipe de referência responsável pela execução do Programa, aluguel de espaços físicos e equipamentos, entre outras ações de custeio.

Os critérios e o prazo para a adesão dos municípios ao programa são definidos anualmente por resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), composta por representantes da assistência social nos níveis federal, estadual e municipal.

O município que adere ao ACESSUAS Trabalho se compromete a executar ações e metas estabelecidas anualmente em resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e monitoradas pelo MDS. Assim, as secretarias municipais de assistência social se responsabilizam pela mobilização do público, pelo encaminhamento ao Pronatec Brasil Sem Miséria (e a outras iniciativas de inclusão produtiva) e pelo acompanhamento da permanência dos alunos nos cursos.

Entre 2012 e 2014, as prefeituras municipais que aderiram ao Programa ACESSUAS Trabalho receberam repasses de R\$ 254,4 milhões (para o ano de 2014, a previsão de repasse adicional era de R\$ 97,6 milhões). O Programa teve a adesão de 292 municípios em 2012, 739 municípios em 2013 e 1.379 municípios em 2014<sup>14</sup>. A participação dos municípios de pequeno porte teve crescimento considerável no período, passando de 20% em 2012 para 71% do total de municípios que aderiram ao ACESSUAS Trabalho em 2014.

## RESULTADOS DO PRONATEC BRASIL SEM MISÉRIA

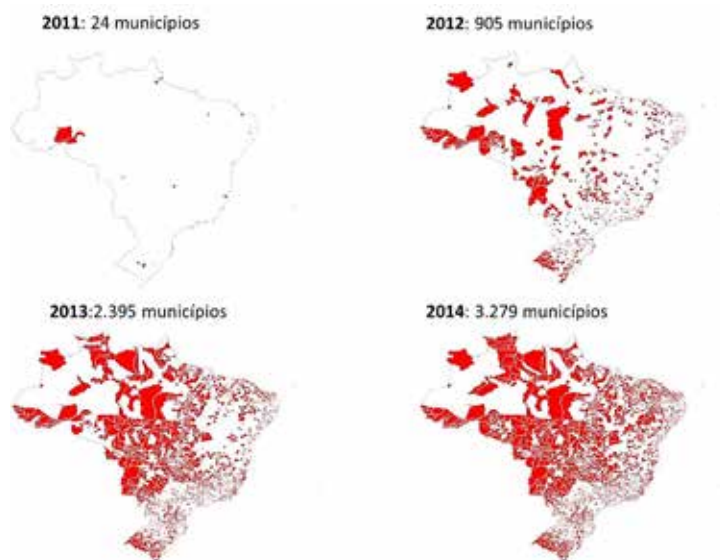
Conforme já mencionado, o ponto de partida do Pronatec/BSM foi a Reunião Técnica de Pactuação realizada em novembro de 2011. De um universo de 161 prefeituras municipais e 27 unidades federativas mobilizadas, 24 municípios tiveram agilidade suficiente para iniciar a sua programação de cursos ainda em 2011. Esse processo cresceu exponencialmente nos anos seguintes:

- **903 municípios registraram matrículas no Pronatec/BSM em 2012;**
- **2.397 prefeituras municipais realizaram matrículas em 2013; e**
- **3.366 municípios realizaram matrículas em 2014.**

No período de três anos, o Pronatec/BSM partiu de 161 municípios e alcançou 4.947 prefeituras municipais com adesão (89% dos municípios brasileiros). Destes, 3.606 municípios possuem registro de matrícula (73% dos municípios brasileiros).

O resultado alcançado em 2014 superou amplamente a meta fixada em 2011, que era de um milhão de indivíduos com perfil do Cadastro Único matriculados no Pronatec/BSM. Em dezembro de 2014, o número de matrículas nessa linha do Pronatec já superava 1,73 milhão (acumuladas no período, não tendo sido incluídas as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico na modalidade subsequente).

**FIGURA I – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS COM MATRÍCULA NO PRONATEC/BSM 2011 - 2014**



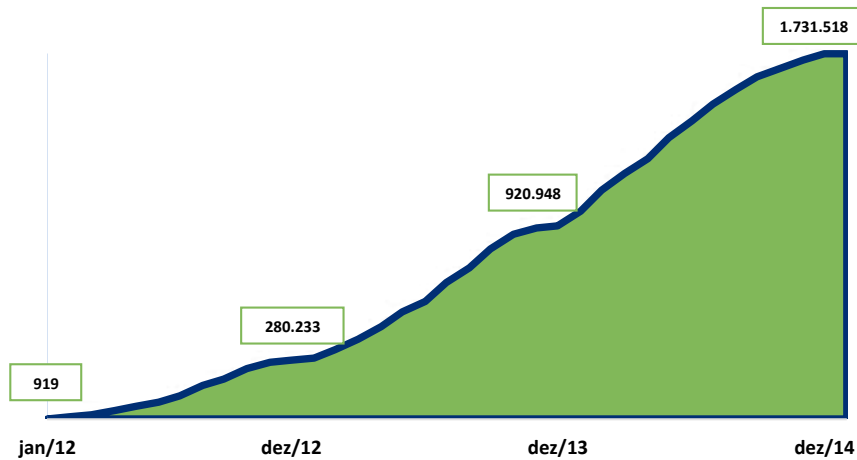
<sup>14</sup> A resolução 27/2014 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) estendeu o prazo de vigência do programa de **2014 para 2018**.

Fonte: MEC/SISTEC, elaboração Sagi.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

A adesão de estados e municípios e a parceria com as unidades ofertantes impulsionou o crescimento da quantidade de matrículas, que superou a meta inicial (Gráfico 1).

**GRÁFICO 1: DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO PRONATEC/BSM POR REGIÃO (BRASIL - NOVEMBRO DE 2014)**

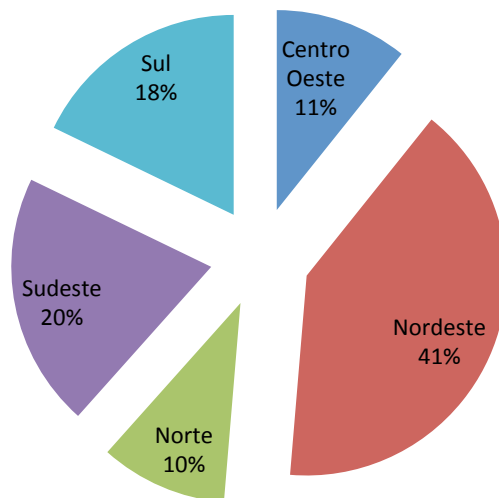


Fonte: MEC/SISTEC.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

A região Nordeste concentra o maior número de matrículas (41%), seguida pelo Sudeste (20%), Sul (18%), Centro Oeste (11%) e Norte (10%). Juntas, as regiões Nordeste e Norte respondem por 51% das matrículas do Pronatec/BSM (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DE MATRÍCULAS PRONATEC/BSM 2012 - 2014**



Fonte: MEC/SISTEC.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Os estados de Minas Gerais (10,2%), Rio Grande do Sul (10,1%), Bahia (7,3%), São Paulo (6,2%), Pernambuco (6,0%), Rio Grande do Norte (5,7%) e Ceará (5,7%) são as seis principais Unidades Federativas em quantidade de matrículas. Somadas, respondem por 51% das matrículas realizadas no Pronatec/BSM no período 2011-2014 (tabela 1).

**TABELA 1: NÚMERO DE MATRÍCULAS DO PRONATEC/BSM  
BRASIL E UNIDADES DA FEDERAÇÃO – ACUMULADO 2011 A 2014**

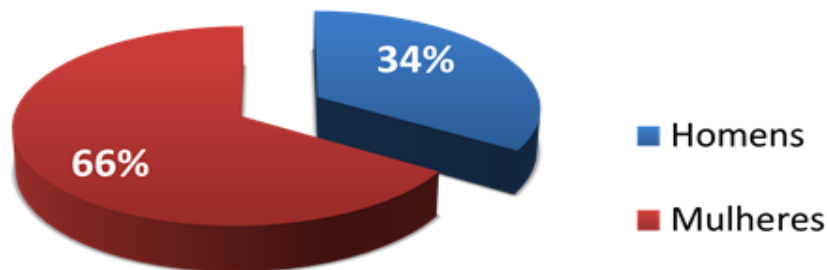
UF	MATRÍCULA	%
RS	175.395	10,13%
MG	175.866	10,16%
BA	125.813	7,27%
PE	103.001	5,95%
SP	106.439	6,15%
CE	98.198	5,67%
RN	98.608	5,69%
SC	83.144	4,80%
MA	75.173	4,34%
GO	83.558	4,83%
MT	74.269	4,29%
AL	52.504	3,03%
PB	49.649	2,87%
PR	45.429	2,62%
PI	41.425	2,39%
SE	44.719	2,58%
ES	40.694	2,35%
RJ	38.711	2,24%
MS	35.689	2,06%
RO	29.426	1,70%
AC	30.232	1,75%
PA	29.167	1,68%
TO	27.259	1,57%
AM	26.706	1,54%
RR	16.646	0,96%
AP	16.433	0,95%
DF	7.365	0,43%
BR	1.731.518	100,00%

Fonte: MEC/SISTEC, extração de 19/01/2015.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

O público do Pronatec/BSM é majoritariamente **feminino, jovem, negro** e com **ensino médio** (completo ou incompleto). As mulheres respondem por 66% das matrículas.

**GRÁFICO 3: DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO PRONATEC/BSM POR SEXO BRASIL – 2011 A 2014**

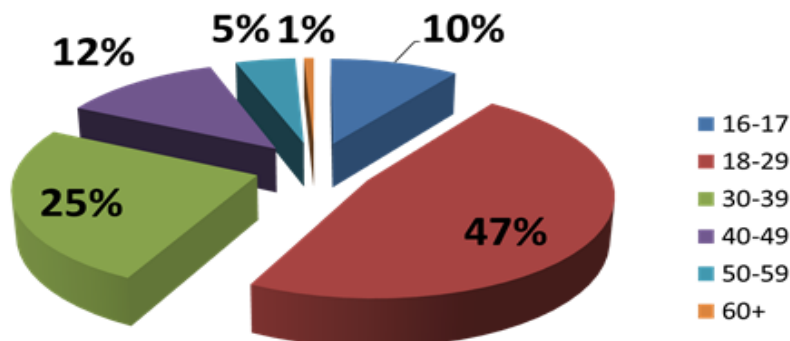


Fonte: MEC/SISTEC

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

A faixa etária 18-29 anos concentra a maior quantidade de matrículas (47%), seguida pelo intervalo 30-39 anos (25%) e 40-49 anos (12%). Juntas, as três faixas concentram 84% das matrículas no período 2011-2014.

**GRÁFICO 4: DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO PRONATEC/BSM POR FAIXA ETÁRIA (2011-2014)**

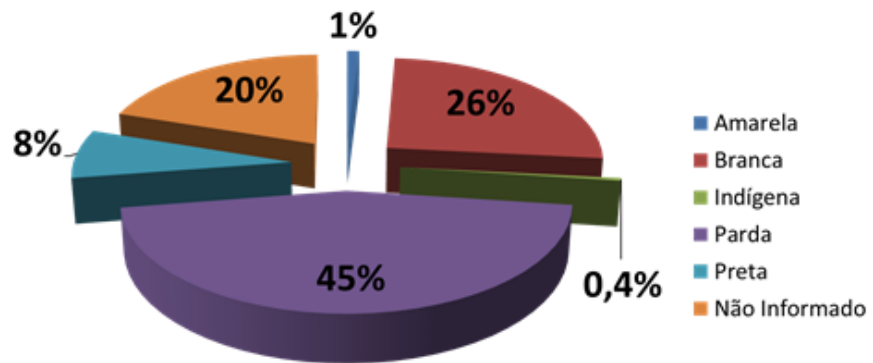


Fonte: MEC/SISTEC

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Os alunos do Pronatec/BSM se auto declararam majoritariamente como pardos (45%), seguidos de brancos (26%) e pretos (8%). Assim, os negros (pardos e pretos) respondem por 53% do total de matriculados entre 2011-2014.

**GRÁFICO 5: DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO PRONATEC/BSM, POR RAÇA/COR/ETNIA BRASIL – 2011 A 2014**

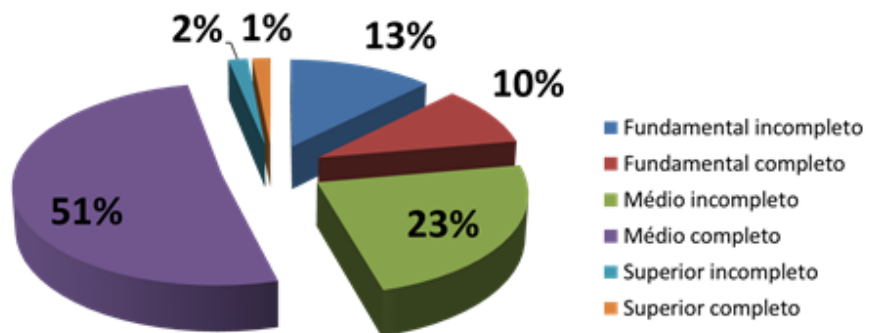


Fonte: MEC/SISTEC

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

A escolaridade de público do Pronatec/BSM concentra-se no ensino médio completo (51%). Em seguida vêm ensino médio incompleto (23%), ensino fundamental incompleto (13%) e ensino fundamental completo (10%). Isso significa que 74% dos matriculados possui entre 9-11 anos de tempo de estudo (ensino médio completo ou incompleto) e 23% possui menos de 8 anos de tempo de estudo (ensino fundamental completo ou incompleto).

**GRÁFICO 6: DISTRIBUIÇÃO DE MATRÍCULAS NO PRONATEC/BSM SEGUNDO ESCOLARIDADE (2011-2014)**



Fonte: MEC/SISTEC

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

## **PÚBLICOS ESPECIAIS NO PRONATEC BRASIL SEM MISÉRIA: PRONATEC/VIRA VIDA E PRONATEC/MULHERES MIL**

O alto grau de vulnerabilidade de alguns segmentos sociais exigiu atendimento diferenciado no âmbito do Pronatec/BSM. Em face dessa necessidade, o MDS vem coordenando articulações intersetoriais para promover a oferta de cursos do Pronatec/BSM a adolescentes e jovens em situação de abuso e/ou exploração sexual e a mulheres em situação de vulnerabilidade e risco social, preferencialmente aquelas ainda não atendidas pelo programa.

No início de 2014, o MDS estabeleceu uma parceria com o Conselho Nacional do Serviço Social da Indústria (SESI), no âmbito do Projeto ViraVida, o que tornou possível a efetuação de matrículas de adolescentes e jovens em situação de exploração sexual em turmas exclusivas do Pronatec/BSM.

O Programa ViraVida compreende um ciclo de atendimento psicossocioeducativo de doze meses que busca promover o usufruto dos direitos fundamentais por meio de educação continuada, atendimento psicossocial e formação inicial profissionalizante. Após esse ciclo, o jovem é e encaminhado a ações que promovem o acesso ao mundo do trabalho. A linha pedagógica está amparada na transversalidade e na abordagem de temas como direitos da criança e do adolescente (com base no Estatuto da Criança e do Adolescente), cidadania, saúde, desenvolvimento humano e outros. Em 2014 foram ofertadas 1.549 vagas em 116 turmas, distribuídas em 27 municípios.

Também no mesmo período, MDS e MEC firmaram parceria para integrar o Pronatec/BSM ao Programa Mulheres Mil, desenvolvido desde 2007 pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia em cooperação com o governo do Canadá. Essa integração dos programas buscou ampliar a oferta de qualificação profissional às mulheres mais pobres, em especial às beneficiárias do Programa Bolsa Família que não acessavam os cursos do Pronatec, com baixa escolaridade e em situação de vulnerabilidade e violência.

O Programa Mulheres Mil privilegia temas transversais para a formação cidadã, organizados em três eixos: educação, cidadania e desenvolvimento sustentável. Os múltiplos saberes das mulheres, suas histórias, seu aprendizado e sua vivência são aproveitados no Programa que, utilizando metodologia específica, busca potencializar essa bagagem transformando-a em qualificação profissional com vistas à adequada inserção no mundo do trabalho.

Os cursos são ministrados a mulheres com histórias de vida e identidades comuns, o que permite identificar grupos produtivos que trabalham sem relação com o mercado formal, mas com potencial para se organizarem em coletivos integrados aos arranjos produtivos sociais e culturais locais ou para se estabelecerem como microempendedoras individuais.



Em 2014 foram ofertadas 81.521 vagas em 694 municípios de todos os estados do país, com a disponibilidade de 176 tipos de cursos.

## **ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL**

Buscando oferecer ao público BSM oportunidades complementares ao Pronatec/BSM e dentro do espírito da intersectorialidade, o MDS firmou parcerias com órgãos governamentais e parceiros privados. Cabe destacar as parcerias com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), o Ministério da Saúde (MS) e com o setor privado.

O MDIC lançou, em 2012, o Plano Brasil Maior, que constitui um dos principais elementos da política industrial do governo federal. Seu desafio é sustentar o modelo de crescimento econômico inclusivo, com foco na inovação e no adensamento produtivo do parque industrial brasileiro. Dentre outras medidas, o Plano Brasil Maior estabeleceu parceria com o MEC, no âmbito do Pronatec, com a finalidade de mapear demandas por qualificação profissional mediante contato direto com empresas e associações empresariais, conformando o chamado Mapa de Oportunidades. Esse instrumento é utilizado como referência para estruturação dos cursos de qualificação profissional a serem oferecidos no Pronatec, de modo a articular a demanda do mercado de trabalho com a oferta de mão de obra qualificada. A parceria consistiu na oferta de vagas mapeadas pelo MDIC às equipes da assistência social dos municípios responsáveis pela execução do Pronatec/BSM, de forma a garantir o preenchimento das turmas em cursos com amplo potencial de contratação. Essa estratégia contribui, por um lado, para ampliar a oferta de mão de obra qualificada e, por outro, ampliar as oportunidades de inclusão produtiva do público beneficiário do BSM.

Já a parceria firmada com MTE em 2012, buscou promover a oferta do serviço de intermediação de mão de obra ao público do BSM, com prioridade para as pessoas concluintes de cursos Pronatec/BSM. O desenho operacional consistiu no cadastramento do público do BSM nas unidades de atendimento do SINE, com preferência para os concluintes de cursos de qualificação profissional do Pronatec. O MDS articulou gestores estaduais e municipais da assistência social para que, em conjunto com as unidades de atendimento do SINE e as unidades ofertantes de cursos de qualificação profissional do Pronatec, promovessem o cadastramento do público no Sistema Mais Emprego. O cadastramento também poderia ocorrer nas unidades de ensino. Uma vez cadastrados no sistema, o público estaria apto a ser encaminhado a processos seletivos para postos de trabalho cadastrados por empresas nas agências do SINE. O Acordo de Cooperação Técnica foi lançado em março de 2013, na Oficina de Trabalho MDS-MTE, coordenada pela Ministra do MDS e pelo Ministro do MTE, com a participação dos Secretários Estaduais de Trabalho e de Assistência Social da região Nordeste e Minas Gerais e do Fórum Nacional de Secretarias Estaduais de Trabalho (FONSET).

**QUADRO 1 – META E EXECUÇÃO POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO  
(DEZ/2012 A DEZEMBRO/2013)\***

UF	META FÍSICA		EXECUÇÃO FÍSICA			
	Inscritos	Colocados	Inscritos	%	Colocados	%
AL	17.244	2.792	41.950	243%	10.659	382%
BA	97.943	15.858	195.545	200%	29.845	188%
CE	138.317	22.395	116.332	84%	43.221	193%
MA	28.478	4.611	52.478	184%	2.424	53%
MG	192.089	31.101	284.218	148%	24.486	79%
PB	25.624	4.149	41.760	163%	2.411	58%
PE	103.643	16.781	105.689	102%	9.304	55%
PI8	16.292	2.638	37.149	228%	970	37%
RN	26.349	4.266	37.448	142%	973	23%
SE	8.315	1.346	33.078	398%	663	49%
<b>TOTAL</b>	<b>654.294</b>	<b>105.937</b>	<b>945.647</b>	<b>145%</b>	<b>124.956</b>	<b>118%</b>

Fonte: Sistema Mais Emprego e CadÚnico (cruzamento de bases)

\* Meta e execução referem-se a inscritos no CadÚnico.

Também em 2012, o MDS firmou parceria com o Ministério da Saúde para oferta do Programa Brasil Sorridente ao público CadÚnico inscrito nos cursos do Pronatec. As prefeituras, na qualidade de demandantes de cursos de qualificação, mobilizam e cadastram em cursos do Pronatec indivíduos inscritos no Cadastro Único, com prioridade para os beneficiários do Programa Bolsa Família, especialmente aqueles em situação de extrema pobreza. Em cursos cuja carga horária é de no mínimo 160 horas, os serviços de saúde bucal podem ser ofertados, bastando, para tanto, a formulação de estratégias de ação entre prefeitura, equipe municipal de saúde bucal e unidade ofertante do curso.

Tanto os serviços de atenção básica, oferecidos por meio das equipes de saúde bucal que atuam no âmbito da estratégia de saúde da família, quanto a atenção especializada, por intermédio dos centros de especialidades odontológicas, são ofertados aos beneficiários dos programas de qualificação. Dadas as necessidades do público do Plano BSM, o Ministério da Saúde optou por enfatizar o tratamento de reabilitação protética, que, entre outras ações, contará com a ampliação de laboratórios regionais de próteses dentárias. A parceria contemplou 276 municípios.

Nos anos 2012-2013, o MDS articulou-se com grandes empreendimentos, para atendimento a demandas de qualificação profissional de pessoas inscritas no CadÚnico para eventual contratação. Destacaram-se os seguintes empreendimentos:

### Duplicação da Ferrovia Carajás (Maranhão e Pará)

Empresa: Construtora Camargo Corrêa

### Construção do Estaleiro de Paraguaçu (Bahia)

Empresas: Construtora Norberto Oderbrecht, OAS Construtora, UTC Engenharia e Kawasaki Heavy Industries

### Construção de trecho da Ferrovia Norte-Sul (Goiás)

Empresa: Construtora Camargo Corrêa

### Pólo Naval de Rio Grande (Rio Grande do Sul)

Empresas: Petrobrás S/A, Construtora Queiroz Galvão, UTC Engenharia e IESA Óleo e Gás

A importância da parceria com o setor privado em grandes empreendimentos pode ser ilustrada pelos resultados da pesquisa sobre inserção no mercado de trabalho de inscritos no CadÚnico qualificados no Pronatec/BSM, realizada por solicitação da empresa CPMC Celulose Riograndense em julho de 2014<sup>15</sup>. De acordo com a pesquisa, realizada no Rio Grande do Sul, 50,6% estavam empregados antes de ingressarem nos cursos, 47,3% encontravam-se desempregados e 2,1% procuravam seu primeiro emprego. Após a realização dos cursos, 76,8% dos alunos estavam trabalhando e 23,2% encontravam-se em situação de desocupação, sinalizando um avanço importante para o acesso do público ao emprego formal.

## **OFICINAS REGIONAIS DE INCLUSÃO PRODUTIVA URBANA 2014**

Conforme já apontado, os três anos de existência do Pronatec/BSM trouxeram resultados significativos, uma vez que o programa se tornou o carro-chefe da estratégia de inclusão produtiva urbana do Plano Brasil Sem Miséria. A meta prevista no BSM de capacitar um milhão de pessoas inscritas no Cadastro Único até dezembro de 2014 foi alcançada antes do tempo previsto março de 2014) e houve grande expansão de cursos de qualificação profissional oferecidos à população mais vulnerável, com relevante escala em nível nacional.

Esses avanços foram possíveis devido à capilaridade da rede socioassistencial em articulação direta com os diversos atores e instituições envolvidas (entidades do Sistema S, redes federal, estadual e municipal). A atuação da equipe técnica da Diretoria de Inclusão Produtiva Urbana (DIPU/SESEP) também foi um fator fundamental para o sucesso do Programa, no que se refere ao apoio aos municípios e às iniciativas de articulação interinstitucional.

Por outro lado, os avanços alcançados com a implementação do Programa também impuseram desafios a todos os atores e instituições envolvidos. Entre os desafios,

---

<sup>15</sup> Os resultados da pesquisa, intitulada "Inserção no Mercado de Trabalho Junto a Gaúchos Egressos do Pronatec – 2014", realizada por ComTexto Informação de Marketing e patrocinada pela CPMC Celulose Riograndense foram apresentados ao MDS em julho de 2014.

ressaltam-se: a necessidade de aperfeiçoamento dos processos de pactuação dos cursos e as ferramentas disponíveis (SISTEC), o alinhamento da oferta de cursos e da quantidade de vagas com a vocação econômica dos municípios, o mapeamento de públicos específicos, o monitoramento da trajetória profissional dos beneficiários após os cursos e o fortalecimento da articulação intersetorial.

Buscando avaliar as ações iniciadas, consolidar e ampliar a articulação das políticas de inclusão produtiva, bem como fortalecer a cooperação federativa, a DIPU/SESEP organizou, durante os meses de abril e maio de 2014, um ciclo de Oficinas Regionais de Inclusão Produtiva Urbana em todo país.<sup>16</sup>

As Oficinas foram divididas em dois momentos. No primeiro, realizou-se mesa de debates sobre os principais resultados alcançados pelo Plano Brasil Sem Miséria nos três anos de existência em cada região, bem como uma discussão sobre os desafios para avançar ainda mais na superação da extrema pobreza. Além de representantes governamentais de diferentes níveis de governo, participaram das mesas representantes de movimentos sociais e da academia.

O segundo momento consistiu no aprofundamento do debate sobre a estratégia de inclusão produtiva urbana do BSM para orientar a atuação dos gestores que vêm operando as ações nos municípios. Foram apresentadas as estratégias desenvolvidas no âmbito dos Programas Acessuas/Trabalho e BPC Trabalho e as boas práticas estaduais e municipais de inclusão produtiva urbana.

Assim, foram organizados trabalhos em grupos com a mediação do MDS em que os participantes discutiram tópicos a partir de roteiro apresentado pela DIPU/SESEP. Os tópicos apresentados aos governos do estado centraram nas seguintes estratégias de atuação:

- Coordenação Territorial;
- Mapeamento de vocações econômicas;
- Mapeamento de públicos específicos;
- Monitoramento.

Por sua vez, os tópicos apresentados às prefeituras municipais foram:

- Mobilização e identificação do público;
- Mapeamento de vocações econômicas;

---

<sup>16</sup> As Oficinas Regionais ocorreram nas cidades de Curitiba/PR (8-9 de abril), Fortaleza/CE (23-24 de abril), Belém/PA (7-8 de maio), Belo Horizonte/MG (21-22 de maio) e Brasília/DF (27-28 de maio), com a participação de 460 representantes de 24 estados e 219 municípios. Foram realizadas no âmbito do Projeto de Cooperação Técnica Internacional com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) – Projeto 914BRZ3002 – “Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza”, financiado pelo Acordo de Empréstimo 7841/BR e firmado com o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD para a implementação do Projeto “Consolidação do Programa Bolsa Família e Apoio ao Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social”.

- Acompanhamento da trajetória dos beneficiários;
- Articulação intersetorial de oportunidades de inclusão produtiva.

As Oficinas permitiram aprofundar o debate sobre as políticas de inclusão produtiva urbana – em especial o Pronatec/BSM, bem como compartilhar experiências (dificuldades, avanços e desafios no processo de implementação do Programa) e propor estratégias para consolidar as ações iniciadas.

Em linhas gerais, os principais avanços identificados na atuação dos governos estaduais foram: constituição de comitês, fóruns e comissões intersetoriais para acompanhamento das ações de inclusão produtiva (especialmente do Pronatec/BSM) nos municípios; utilização de dados e informações estatísticas oficiais sobre mercado de trabalho e atividade econômica para mapeamento de vocações econômicas; e subsídio a Comissões Intergestoras Bipartites, Conselhos Estaduais de Emprego e Renda e outros coletivos intersetoriais.

Como desafios apontados para os governos estaduais, destacam-se a necessidade de realização de atividades sistemáticas de coordenação dos municípios, principalmente sob a ótica da gestão territorial, bem como de aperfeiçoar o monitoramento e o acompanhamento das ações nos municípios.

No que se refere à atuação dos municípios, destacam-se o aperfeiçoamento das ações de mobilização e identificação do público para participação nos cursos do Pronatec/BSM, da parceria firmada com as instituições ofertantes nos processos de pactuação dos cursos e vagas e da articulação com demais setores (empresariado, sindicatos, associações etc) para a identificação de oportunidades de inclusão produtiva.

É relevante assinalar que essa articulação intersetorial desenvolvida pelos municípios propiciou a constituição de espaços participativos e deliberativos (fóruns, comitês, comissões e conselhos) em que temas como a pactuação de cursos e vagas, o mapeamento de vocações econômicas e a focalização do público passaram a integrar as pautas das agendas.

Nesse sentido, é possível afirmar que o Pronatec/BSM trouxe resultados e reflexões relevantes à luz da cooperação federativa, uma vez que vem proporcionou o fortalecimento do papel dos estados e, sobretudo, dos municípios como atores centrais na implementação dessa política pública social.

Os principais desafios impostos aos municípios compreendem a necessidade de aprimorar a estratégia de acompanhamento da trajetória dos beneficiários e de fortalecer os processos de articulação e integração intersetorial para garantir que as oportunidades de inclusão produtiva (microcrédito produtivo e orientado, intermediação de mão-de-obra, assistência técnica, entre outras) sejam promovidas em grande escala.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Brasil Sem Miséria trouxe para agenda política e de gestão das políticas públicas o entendimento de que o fenômeno da pobreza apresenta múltiplas dimensões, além da privação de renda. Seu enfrentamento requer uma estratégia intersetorial e transversal, que articule a política de transferência de renda com iniciativas que fortaleçam o acesso da população mais vulnerável aos direitos sociais e a melhores oportunidades, como de educação e saúde, e que promovam a inserção qualificada no mercado de trabalho.

Ao proporcionar a aquisição de novas competências, habilidades e conhecimentos, a qualificação profissional amplia as oportunidades de seus beneficiários encontrarem uma posição no mercado de trabalho formal ou de aumentarem a renda auferida com a atividade produtiva e laboral que já desenvolvem.

Seu impacto é tanto maior quanto mais fortes são os elos com outras políticas do mundo do trabalho, como a intermediação de mão de obra, o acesso ao microcrédito, a formalização de micro empreendimentos e o fomento à economia solidária. A articulação da qualificação profissional com essas políticas, todas no escopo de intervenção do Eixo Inclusão Produtiva do Plano Brasil Sem Miséria, potencializou o acesso ao mundo de trabalho nas diversas posições de ocupação, como o emprego formal, o associativismo, o cooperativismo e o trabalho por conta própria.

Com a implementação do Pronatec/BSM, o Plano Brasil Sem Miséria enfrentou o desafio de ampliar o acesso da população mais vulnerável (rendimento de até meio salário mínimo per capita) a cursos de qualificação profissional que tivessem impacto na trajetória ocupacional de seus beneficiários e beneficiárias. Tratava-se, do lado da oferta, de obter escala com a promoção de cursos desenvolvidos por instituições com credibilidade no mercado de trabalho e carga horária mínima de 160 horas em todos os estados da federação e na maior quantidade possível de municípios. Do lado da demanda, o desafio se relacionava à mobilização e sensibilização de um público historicamente excluído dos programas governamentais de qualificação profissional e que não se enxergava como destinatário dessa política.

Como desafios impostos no decorrer desse processo, destacam-se a necessidade de aprimorar e intensificar as pesquisas sobre conclusão, evasão e repetência, buscando conhecer a fundo as suas causas, com vistas à adoção de novas medidas para ampliar o número de alunos e alunas qualificados.

Também é fundamental intensificar o estudo sobre colocação dos egressos no mercado de trabalho feito com base nos resultados dos cruzamentos entre as bases de dados do Pronatec, do Cadastro Único, do Bolsa Família, da Relação Anual de

Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Além disso, o trabalho de identificação de oportunidades junto ao empresariado para adequação das ofertas do Pronatec (tipos de cursos e quantidade de vagas) deve ser reforçado, de modo a aumentar as oportunidades dos egressos dos cursos no mercado formal.

Um ponto primordial é a necessidade de avançar no desenvolvimento do sistema de intermediação de mão de obra (banco de vagas e candidatos), com mecanismo automático de inserção de informações das pessoas formadas pelo Pronatec e por outras iniciativas de qualificação profissional. É preciso aprimorar a articulação com os gestores locais, o empresariado e os trabalhadores para divulgar a ferramenta e estimular seu uso.

A inserção do Pronatec na estratégia de estímulo ao aumento da escolaridade de jovens de baixíssima renda e a oferta de cursos técnicos concomitantes ao ensino médio para os jovens do Bolsa Família é outra fronteira que oferece oportunidades para evolução. O papel dos governos estaduais será crucial nesse esforço.

A certificação de saberes é outra dimensão no Pronatec/BSM a ser contemplada, uma vez que grande parte do público de baixa escolaridade e que não é alcançado pelo Programa está em idade adulta e tem conhecimentos sobre diferentes ocupações que exerce sem o reconhecimento de sua prática.

Ao registrar as experiências exitosas, as dificuldades e os desafios impostos no decorrer dos processos de planejamento e implementação do Pronatec/BSM, este artigo buscou contribuir para a reflexão sobre os recentes esforços do governo brasileiro na promoção de políticas públicas de inclusão produtiva dos segmentos mais vulneráveis da população brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. **Lei Nº. 12.513, de 26 de outubro de 2011.** Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/12513.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. **Lei Nº.8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. **Guia Pronatec de Cursos FIC.** 3ª Edição. Brasília: MEC, 2013.

BRASIL. Ministério da Educação. **Portaria Nº. 168, de 7 de março de 2013.** Dispõe sobre a oferta de Bolsa-Formação no âmbito do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e dá outras providências. Disponível em: <[http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port\\_168\\_070313.pdf](http://pronatec.mec.gov.br/images/stories/pdf/port_168_070313.pdf)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria e Intermediação de Mão de Obra no Plano Brasil Sem Miséria.** Edição revisada. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Brasil Sorridente e Pronatec Brasil Sem Miséria.** Edição revisada. Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria e Projeto ViraVida.** Brasília: MDS, 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho.** Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Diferenciais de inserção no mercado de trabalho de beneficiários e não beneficiários do Programa Bolsa Família segundo o Censo Demográfico 2010. Estudo Técnico N.º 02/ 2012. Disponível em: <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos\\_tecnicos/pdf/ETEC-02-2012%20Diferenciais](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/ETEC-02-2012%20Diferenciais)>. Acesso em: 31 out. 2014.



BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Decreto n. 7.492, de 2 de junho de 2011**. Institui o Plano Brasil Sem Miséria. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7492.htm)>. Acesso em: 31 out. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria e Mulheres Mil**. MDS: Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.brasilsemiseria.gov.br/documentos>>. Acesso em: 31 out. 2014.

Comissão Intergestores Tripartite. **Resolução Nº. 05, de 12 de abril de 2012**. Pactua metas e os critérios de partilha para o cofinanciamento federal do Programa Nacional de Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho. Brasília: CIT, 2012.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº. 18, de 24 de maio de 2012**. Institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas – Trabalho. Brasília: CNAS, 2012.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº. 27, de 14 de outubro de 2014**. Altera a Resolução CNAS nº 18, de 24 de maio de 2012, que institui o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – ACESSUAS-TRABALHO. Brasília: CNAS, 2014.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº. 33, de 28 de novembro de 2011**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social –NOB/SUAS.

<Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/publicada-hoje-a-nova-norma-operacional-basica-nob-suas-2012>>. Acesso em: 31 out. 2014.

Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº. 33, de 12 de dezembro de 2012**. Define a promoção da integração ao mercado de trabalho no campo de assistência social e estabelece seus requisitos. <Disponível em: <http://blogcnas.org/2011-2/>>. Acesso em: 31 out. 2014.

OLIVEIRA,L.F.B e SOARES ,S.S.D. **“Efeito Preguiça” Em Programas De Transferência de Renda?** Brasília: MDS/IPEA, 2013.

# INCLUSÃO PRODUTIVA E ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO A PARTIR DAS EXPERIÊNCIAS RECENTES DO PRONATEC / BSM E DO ACESSUAS/ TRABALHO\*

*Júlia Moretto Amâncio<sup>1</sup>*

## INTRODUÇÃO

Em junho de 2011, o Governo Federal, por meio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, lançou um conjunto de ações articuladas com o objetivo de combater a extrema pobreza no país: o Plano Brasil Sem Miséria (BSM) (BRASIL, 2011). O Plano tem três eixos de ação: garantia de renda, acesso a serviços públicos e inclusão produtiva, tanto urbana como rural, partindo de um entendimento da pobreza como fenômeno multidimensional.

O Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi criado em 2011<sup>2</sup> e apresenta em uma de suas modalidades a interface com o Brasil Sem Miséria no seu eixo de inclusão produtiva urbana. Nesta modalidade, o Pronatec/BSM (BRASIL, 2014c) prevê ações que envolvem a oferta gratuita de cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional através da Bolsa-Formação Trabalhador para pessoas que estão inscritas ou estão em processo de inclusão no Cadastro Único de Programas Sociais (Cadastro Único) (idem).

O cumprimento da diretriz de inclusão produtiva pelo Pronatec/BSM envolve também outras ações como a intermediação pública de mão-de-obra, por meio de parcerias com o Serviço Nacional de Emprego (SINE) em estados e municípios, de economia solidária e de apoio ao microcrédito e ao empreendedorismo, por meio de ações realizadas por programas específicos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), Bancos Públicos e SEBRAE com estas finalidades.

Assim, o eixo de inclusão produtiva realizada a partir da articulação entre Pronatec e Brasil Sem Miséria é concebido a partir de ações que envolvem tanto a qualificação profissional quanto a inclusão no mundo do trabalho, sendo que esta abrange o mercado de trabalho formal e também o desenvolvimento da economia solidária e empreendedorismo. Visando reforçar a articulação entre as políticas públicas e agentes que abarcam esses dois tipos de ações foi implementado, em 2012, o Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS/TRABALHO). Esse programa tem

---

\* Agradeço para a elaboração deste artigo as contribuições dos técnicos da SAGI Cecília Ishikawa Lariú, Juliana França Varella e Marco Antônio Carvalho Natalino pelas valiosas contribuições e orientações durante a realização da pesquisa de campo e da análise dos dados para a elaboração dos relatórios. Agradeço também aos dados gentilmente cedidos pelos outros dois consultores que participaram da pesquisa Flávio Braune Wiik e Patrícia Fagundes Caetano. E agradeço às entrevistas cedidas especialmente para a elaboração deste artigo por Margarida Munguba Cardoso, Diretora Adjunta de Inclusão Produtiva Urbana da Secretaria Extraordinária para a Superação da Extrema Pobreza e Alberto Albino dos Santos, Secretaria Nacional de Assistência Social, Departamento de Proteção Social Básica e coordenador do ACESSUAS/Trabalho e Léa Braga, Diretora do Departamento de Proteção Social Básica.

<sup>1</sup> Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp, professora da área de Gestão de Políticas Públicas do Bacharelado em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras, pesquisadora do Núcleo de Democracia e Ação Coletiva do CEBRAP, consultora do SENAR e da SAGI/MDS.

<sup>2</sup> Criado pela Lei no. 12.513/2011.

fortalecido e ampliado os impactos dessas ações já realizadas pela política de assistência social objetivando o acesso dos usuários do Cadastro Único ao mundo do trabalho.

Apesar dos avanços notáveis e recentes nesta área, a relação entre inclusão produtiva e a política de assistência social tem uma trajetória controversa, mas sempre buscando a afirmação da política de assistência social como garantidora de direitos. Este artigo, ao resgatar esse histórico de forma breve, pretende demonstrar a construção institucional desta relação e destacar alguns dos avanços que começam a ser consolidados a partir da implementação do BSM, do Pronatec e do ACESSUAS/Trabalho. Procura-se demonstrar que a relação entre inclusão produtiva e assistência social no sentido da garantia de direitos se consolida e se torna mais clara a partir de então. Entretanto, destaca-se também que a implementação mais incisiva dessas ações revelou uma série de desafios que ainda precisam ser resolvidos na medida em que estas políticas públicas se aprimoram. Cabe ressaltar que tais desafios são compreensíveis visto que a concepção e a implementação das mesmas é recente e ainda está em curso.

Observa-se que no âmbito acadêmico há poucas publicações e pesquisas empíricas que descrevam e aprofundem o conhecimento sobre a relação entre inclusão produtiva e a política de assistência social. Isso se deve, provavelmente, ao fato de as próprias políticas públicas e regulamentações serem recentes. A partir da escassez de material propriamente acadêmico para tratar do tema, este artigo se propõe a fazer uma aproximação inicial e exploratória e tem como objetivo principal descrever a trajetória institucional de consolidação das interfaces entre política de assistência social e estratégias de inclusão produtiva implementadas recentemente no Brasil, considerando-se tanto os eixos da qualificação profissional via Pronatec quanto os eixos da intermediação pública de mão de obra e empreendedorismo propiciados são potencializados pelo ACESSUAS/Trabalho.

Inicialmente será feito um resgate histórico e normativo da regulação da inclusão produtiva dentro da política de assistência social; a seguir serão descritos os principais programas neste âmbito de atuação implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social recentemente; posteriormente, a partir dos resultados de uma avaliação qualitativa<sup>3</sup> do Pronatec/BSM realizada em 2013 pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS (SAGI)<sup>4</sup>, serão problematizados alguns aspectos críticos para a realização da articulação entre inclusão produtiva e assistência social; e, finalmente, serão discutidos alguns desafios postos pela realidade da implementação no nível municipal como contribuição para uma agenda futura de pesquisas e também de gestão dos referidos programas.

## **A CONCEPÇÃO DE INCLUSÃO PRODUTIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DO SETOR**

A relação entre Assistência Social e o mundo do trabalho tem sido vista dentro de um contexto em que a política de assistência se ampliou no mesmo período em que as taxas

<sup>3</sup> As informações sobre esta pesquisa serão apresentadas no item específico em que serão discutidos os resultados.

<sup>4</sup> A autora atuou nesta pesquisa como consultora.

de desemprego aumentaram e houve mudanças importantes no mundo do trabalho no sentido da terceirização e da precarização da mão de obra, especialmente a menos qualificada (COSTA e SOUZA, 2011). Diante deste cenário que se fez mais presente na realidade brasileira a partir dos anos 1990, o Estado passa a se responsabilizar juntamente com a sociedade na consecução de políticas públicas que possam reduzir o impacto da desigualdade social e da exclusão no mercado de trabalho pelos indivíduos e famílias mais vulneráveis, desde os anos 2000 (COLIN; BRAGA; TAVARES; BARATA; MORENO, mimeo). De acordo com COLIN *et al* a inclusão produtiva é parte deste escopo de políticas públicas que devem ser formuladas “na perspectiva da autonomização e emancipação dos trabalhadores” (idem). Para as autoras, a intervenção do Estado no mundo do trabalho deve ocorrer no sentido de favorecer o acesso qualificado e decente dos trabalhadores (ibidem). Além disso, elas destacam que esta intervenção não se restringe a uma só política pública, mas exigem um esforço de planificação social e atuação intersectorial, o que ainda é um desafio no ambiente institucional recente (ibidem).

Desde promulgação da Constituição de 1988 foram sendo construídos os principais marcos legais do setor: LOAS (1993) e SUAS (2005), conferindo à Assistência Social maior centralidade no âmbito da Seguridade Social incorporando em seu público, todo tipo de segmentos populacionais: os considerados inaptos ao trabalho, os temporariamente sem emprego e os inseridos precariamente e sem acesso aos direitos trabalhistas e estabilidade financeira (COSTA e SOUZA, 2011: 2). A partir de 2004, com a implantação do programa nacional de transferência condicionada de renda são alcançadas pessoas com maiores fragilidades no que concerne sua inclusão no mercado de trabalho, buscando proporcionar a eles “uma renda mínima para o atendimento das suas necessidades sociais, consideradas ‘básicas’, como alimentação e moradia” (idem: 3). Colin *et al* (mimeo) destacam que o trabalho é afirmado no bojo das políticas de assistência social como um direito social e não a partir de sua lógica econômica, na perspectiva portanto de uma política social não contributiva.

Com a retomada do crescimento econômico após 2003, o próprio mercado de trabalho passa a demandar um contingente maior de trabalhadores, notadamente na construção civil, e requereu uma mão de obra mais qualificada e preparada. Ancorada neste desafio posto pelo contexto específico dos anos 2000, a política de assistência social “se propõe a realizar a inclusão produtiva de seus usuários como uma forma de emancipá-los da política, tendo como mediação a participação em programas de qualificação profissional” (COSTA e SOUZA, 2011: 2). Tal concepção começa a ser elaborada e fixada na normatização de nível federal no setor, sobretudo após a aprovação do Sistema Único da Assistência Social - SUAS. Na prática, essa visão começa a ser colocada efetivamente em prática mais recentemente, com a implementação do programa Brasil Sem Miséria, que será abordado a seguir.

Para Costa e Souza (2011), boa parte dos programas, que tradicionalmente articularam inclusão produtiva ou o “mundo do trabalho” à assistência social, partiam

do princípio que cabe à assistência a responsabilidade de prover através de suas ações o direito ao trabalho por intermédio da qualificação da força de trabalho de acordo com as demandas e necessidades do mercado (idem: 3). Nessa concepção tradicional, a assistência social é “considerada como política estruturadora e não como mediadora de outras políticas sociais” (ibidem). De acordo com as autoras, essa compreensão foi sendo alterada ao longo do tempo nas diretrizes que nortearam as políticas federais. Adota-se hoje nas políticas federais, que serão citadas ao longo deste trabalho, justamente a perspectiva da mediação de outras políticas sociais. Assim, a política de assistência em sua interface com o mundo do trabalho não oferta o acesso à inclusão produtiva diretamente, mas possibilitar que o usuário da assistência seja encaminhado para tal a partir da intermediação e interação entre diversas políticas sociais.

De acordo com Colin *et al* (mimeo) na LOAS destaca-se a interface entre a assistência social e a inclusão produtiva, mas não a responsabilidade da assistência social por sua implementação. Para as autoras não cabe à assistência social a oferta de ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra e ou de geração de renda. O papel da assistência social seria o de contribuir para a promoção da intersetorialidade. A visão que passa a ser adotada é da atuação de maneira integrada entre políticas públicas junto ao cidadão, a partir de sua trajetória de vida e do território onde vive (COLIN *et al*, mimeo).

Em termos gerais, a compreensão de que as políticas sociais têm sua relevância como partícipes de um processo bem mais complexo e que envolve o protagonismo de outros atores estatais, de atores privados e dos próprios usuários é incorporada na medida em que os programas vão sendo implementados, que ocorre a partir da prática da gestão das políticas públicas e não desde um marco regulatório previamente delimitado e definitivo. Assim, é importante observar que a efetivação dessa lógica em âmbitos estaduais e municipais ainda precisa ser aprimorada. Embora ainda se encontrem estados e municípios que ainda organizam suas intervenções neste âmbito a partir dessa lógica tradicional, esta lógica vem sendo alterada nas políticas federais desde 2005, com a implementação do SUAS. Em 2015, é notável como as mudanças no nível federal vêm influenciando muitos municípios e estados a alterarem suas práticas, ainda que seja um processo lento de mudanças.

A fim de compreender tal processo incremental, serão exploradas as mudanças no marco legal em torno da concepção de inclusão produtiva no interior da política de assistência social. O primeiro marco legal que define essa relação é a Constituição de 1988, que em seu Art. 203 inciso III define como um dos objetivos da assistência social a “promoção da integração ao mercado de trabalho” (SOUZA, 2013). Este objetivo foi posteriormente regulamentado pela Lei Orgânica de Assistência Social em seu artigo 2<sup>o</sup> e posteriormente no Plano

Nacional de Assistência Social de 2004, que define a Inclusão Produtiva como uma das estratégias de enfrentamento da pobreza (ORTH, REIS e GUIMARÃES, 2013: 2).

Para Costa e Souza (2011),

A perspectiva de integração dos usuários ao mercado de trabalho se configurava como um dos objetivos desta política tanto na Constituição Federal, quanto na Lei Organiza da Assistência Social - LOAS, que têm em seus objetivos a promoção e a integração ao mercado de trabalho. Mas é a partir da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), bem como do Sistema Único da Assistência Social (SUAS, 2005) que sua operacionalização é estabelecida. (Idem: 11).

De acordo com Souza (2013), a promoção da integração ao mercado de trabalho envolve um conjunto de iniciativas cofinanciadas com recursos da assistência social que surgem em nível federal e no âmbito dos estados e municípios (idem: 288).

De acordo com Costa e Souza (2011)

O documento que compõe a PNAS (2004) enfatiza que é preciso articular distribuição de renda com projetos de geração de renda para as famílias. A estrutura do SUAS (2005) prevê que as ações de capacitação e promoção da inserção produtiva, que compõem a Proteção Social Básica, devem ser operacionalizadas, fundamentalmente, por intermédio dos Centros de Referência de Assistência Social. (COSTA e SOUZA: 2011: 11).

De acordo com Colin *et al* o SUAS desenvolve a política de assistência social com o propósito de ofertar proteção social a partir de um conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios voltados para a população em situação de vulnerabilidade e risco (idem). Para tanto, o SUAS se organiza em dois níveis de proteção: Proteção Social Básica, que é prestada nos CRAS e a Proteção Social Especial, provida nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) (ibidem).

Neste sentido, para Souza (2013) o papel da assistência social - inclui “fomentar a entrada dos usuários, dos serviços e benefícios na área da assistência social, ao mercado de trabalho” (idem: 289). De acordo com a autora, compreendendo a política de assistência social como garantidora de direitos e como promotora da integração do acesso a outras políticas públicas, não caberia a esta política *gerar* o próprio trabalho. Assim, ação da assistência nesta área supõe um trabalho de articulação intersetorial em que se acione, através dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e outros equipamentos da política de assistência social, a rede de políticas públicas para apresentar aos usuários o leque de estratégias de inclusão produtiva, que envolvem desde apoio para matrículas em cursos de capacitação de curta duração, participação de cursos e oficinas, acesso ao microcrédito, assistência técnica até o encaminhamento

---

<sup>5</sup> Lei no. 8742/93 Art. 2o., inciso I, alínea c.

para intermediação no mercado de trabalho formal e mais recentemente à formalização do empreendedor individual - MEI. O resgate de algumas políticas públicas implementadas pelo governo federal nos últimos anos nos próximos itens deste artigo pretende justamente ilustrar empiricamente os avanços na construção institucional desta concepção específica. A articulação intersetorial é uma diretriz central desde a LOAS e fica mais clara no PNAS. Porém, mesmo que definida em termos normativos desde os anos 1990, ainda não está claramente delimitada a interface das políticas que visam a inclusão produtiva e o acesso ao mundo do trabalho pelos usuários da assistência social. Em muitos casos, especialmente nos níveis subnacionais, prevalecem ainda ações que buscam abarcar dentro de si a solução do “problema social” de forma tutelar. A dificuldade de implementação e de sedimentação dessa concepção oriunda da LOAS e do PNAS nos níveis subnacionais resulta em grande medida da ausência de definição clara das competências das secretarias estaduais e municipais responsáveis pela política de assistência social no que tange a esta questão do acesso ao mundo do trabalho a partir da regulamentação da LOAS (SOUZA, 2013). Desta amplitude normativa surgiram amiúde “ações fragmentadas, isoladas, pontuais e desconexas”<sup>6</sup> (ibidem) realizadas com recursos dos fundos de assistência social.

Nesta mesma direção, Orth, Reis e Guimarães (2013) demonstram que muitos Centros de Referências de Assistência Social (CRAS) há tempos implementam diretamente nos equipamentos cursos de formação profissional. Entretanto, a ausência de diagnósticos adequados sobre a demanda do mercado de trabalho, bem como de equipes técnicas preparadas para realizá-las resultou, com frequência, em ações com pouca eficácia do ponto de vista da inclusão produtiva. Ao internalizar nos CRAS ações cuja *expertise* se encontrava alhures, os governos municipais acabavam promovendo ações fora da competência da assistência social, o que se revertia, em muitos casos, em cursos com caráter pontual, promovidos de forma fragmentada e que nem sempre resultam em inclusão produtiva, seja via mercado ou empreendedorismo.

Do ponto de vista das competências constitucionais, cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) a estruturação de políticas que deem suporte ao emprego formal. Está sob este Ministério a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) que estimula a produção e o consumo solidários (SOUZA, 2013), bem como a Secretaria de Políticas Públicas de emprego, que coordena, entre outras políticas, o Sistema Nacional de Emprego (SINE). Entretanto, há dificuldades históricas na inserção da população mais vulnerável no mercado de trabalho formal. Tais dificuldades decorrem a fatores como a baixa escolarização, a falta de experiência profissional no mercado formal (muitas vezes exigidas pelos empregadores), a quantidade limitada de vagas em creche, a falta de recursos para o custeio de meios de transporte, para citar as mais recorrentes (idem: 290).

Para auxiliar na superação desse desafio o MDS, por sua vez, aperfeiçoou políticas para públicos mais vulneráveis socioeconomicamente. Embora, desde o Programa

---

<sup>6</sup> Enrico Martignini, no Estudo Técnico nº 5 de 2011 “Inclusão Produtiva no Censo Suas 2011- subsídios ao Pronatec BSM” mostra que o número de cursos realizados superava os 800 mil (20% na área de artesanato), mas que havia pouco foco em relação às demandas do mercado de trabalho”.

Fome Zero (2003) o governo federal tenha buscado atuar na geração de trabalho e renda para populações em situação de pobreza, inclusive por meio da promoção de parcerias com o empresariado, os resultados eram pouco visíveis. Em 2008 a Secretaria da Articulação para a Inclusão Produtiva (SAIP) por meio do Decreto nº. 6.393 de 2008 havia estabelecido o Compromisso Nacional pelo Desenvolvimento Social que tinha como uma das metas a inclusão produtiva em ações realizadas pela União, Estados e Distrito Federal (ibidem). Seu objetivo era potencializar os investimentos do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento –, mediando a inserção do público do Cadastro Único dos Programas Sociais (Cadastro Único) por meio das oportunidades criadas pelas grandes obras de infraestrutura (ibidem).

Em 2008, o MTE e o MDS começam a estreitar os laços de suas ações visando aprimorar as estratégias de inclusão no mercado de trabalho desse público mais vulnerável. Em 2008, no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), é criado o programa “Próximo Passo”<sup>7</sup>. O programa foi implementado em 2008 pelo Governo Federal através da parceria entre os Ministérios do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, do Trabalho e Emprego e do Turismo em conjunto com os governos estaduais e municipais, empresários e trabalhadores. Inicialmente ele fazia parte da chamada “Agenda Social do Governo”, integrando o eixo ‘redução das desigualdades’, juntamente com o Bolsa Família e o Territórios da Cidadania” (BRASIL, 2014a)<sup>8</sup>.

Os eixos centrais do programa eram “priorizar a qualidade do aprendizado; unir governo e empresariado em um esforço conjunto para a inserção profissional do público atendido; oferecer cursos de qualificação para setores produtivos em que há a expectativa de crescimento da mão de obra” (COSTA e SOUZA, 2011: 11 e 12). O programa almejava oferecer cursos nas áreas da construção civil e turismo para os beneficiários do Programa Bolsa Família em um contexto de geração de empregos pelo PAC e pelas obras de infraestrutura e recepção para a Copa do Mundo de Futebol de 2014. Os cursos de construção civil foram direcionados para as capitais metropolitanas que receberiam os jogos da Copa e nas demais capitais havia o atendimento para os cursos de turismo.

Os cursos eram executados através de convênios realizados pelo MTE e a divulgação era feita pelas Secretarias de Assistência Social, mas mostraram as dificuldades de mobilização desse público, de coordenação das ofertas de curso com as necessidades de mão-de-obra local e também de adequação dos conteúdos dos cursos ao perfil dos alunos. Esses desafios foram considerados para a montagem das novas ações do Pronatec e em boa medida apontar para a importância de uma maior articulação envolvendo as áreas de assistência social nas ações descentralizadas de capacitação (ver texto Muller et ali nesta publicação).

A regulamentação pouco desenvolvida até então, em relação à inclusão produtiva, passa a avançar de forma mais nítida do ponto de vista normativo a partir da Resolução no. 33

---

<sup>7</sup> O programa “Próximo Passo” é o nome fantasia de ações de qualificação que integravam o “Plano Setorial de Qualificação Profissional – PLANSEQ para os Beneficiários do Programa Bolsa Família”.

<sup>8</sup> Informações disponíveis em <http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/bolsa-familia/programas-complementares/gestor/planseq-proximo-passo>.



de 2011 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Ao especificar a inclusão produtiva, estabelecer diretrizes mais claras a estas e resgatar o sentido da política de assistência social como garantidora de direitos de acordo com os princípios da LOAS, o CNAS, em sua Resolução nº 33 de 2011, define a “promoção da integração ao mercado de trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos”. A resolução retoma a diretriz geral da LOAS ao definir que “a função primeira da assistência social é a proteção social” (CNAS, 2011: 2). De forma contundente, recoloca no debate que a questão que “a integração ao ‘mundo do trabalho’ não é de responsabilidade exclusiva da assistência social, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas” (idem).

A resolução nº 33/2011 afirma ainda que a assistência social “tensiona a demanda para a oferta de determinados serviços, inclusive os do sistema de trabalho, emprego e renda” (ibidem), o que supõe a necessidade não só de ações articuladas entre as duas áreas, como define a política de trabalho e renda como a corresponsável por tais ações. A assistência social tem como função neste sistema a identificação de demandas, a mobilização, a garantia de direitos e a vocalização das demandas das locais (ibidem), já que no seu escopo de atuação os indivíduos e famílias devem ser “atendidos no conjunto de suas vulnerabilidades, identificadas a partir do processo de integração ao mundo do trabalho” (ibidem). Além disso, a política de assistência social neste processo deve “reconhecer as capacidades e potencialidades dos usuários, promover seu protagonismo na busca de direitos e espaços de integração ao mundo do trabalho, bem como o resgate de sua autoestima, autonomia e resiliência” (BRASIL, 2014: 8). O trabalho neste contexto é definido como “estruturador de identidades, promove a sociabilidade e possibilita o pertencimento social, construindo o sujeito em sua totalidade” (ibidem). Além disso, a resolução considera que o trabalho sem proteção social é uma violação de direitos.

Em seu artigo 1º., a resolução estabelece que a interação ao mercado de trabalho no campo da assistência social deve ser entendida como integração ao “mundo do trabalho” (CNAS, 2011: 2), já que o conceito de “mundo do trabalho” é mais abrangente e adequado aos desafios da política de assistência social. Compreende-se neste bojo não apenas a inclusão no mercado de trabalho formal, como também um esforço de melhoria das condições e reconhecimento dos trabalhadores informais, dos microempreendedores, das cooperativas e da economia solidária, inclusive como alternativas às dificuldades enfrentadas pelo público mais vulneráveis ao acessar o mercado formal.

Em seu artigo 2º. define que a Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho se dê por meio de um:

Conjunto integrado de ações das diversas políticas cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas (CNAS, 2011: 2).

A seguir, o artigo 3º estabelece os requisitos básicos para as ações acima definidas, cuja especificação é um avanço diante das indefinições normativas observadas anteriormente. Dessa resolução surgem outras que pactuam metas e critérios de partilha do cofinanciamento federal para cumprir estas finalidades, como as resoluções CIT nº 5/2012, nº 2/2013 e 13/2012, além da resolução CNAS nº5/2013.

A resolução nº 33/2011 do CNAS é, portanto, uma inflexão importante na consolidação do campo da inclusão produtiva dos usuários da assistência social ao mundo do trabalho a partir da qual, finalmente, estabelecem-se diretrizes claras, concepções precisas e alinhadas com as prerrogativas da Constituição de 1988 e da LOAS, definindo-se competências. A partir dessa regulamentação surgem políticas mais específicas, articuladas e estratégicas no campo da inclusão produtiva para os usuários da assistência que colocam em prática tais princípios definidos desde a LOAS e sugerem alguns desafios e aprimoramentos para o próximo período. A inflexão definitiva nesta direção ocorre no governo de Dilma Rousseff quando se elabora, em 2011, o Plano Brasil Sem Miséria.

A implementação do Acessuas/Trabalho é compreendida dentro do bojo da efetivação de tais diretrizes de forma mais homogênea e estratégica por parte do governo federal. O programa insere-se na trajetória de consolidação do Plano Brasil Sem Miséria (BSM) e de sua concepção de combate à miséria e à pobreza. A partir deste Plano Brasil Sem Miséria (2011), o termo “inclusão produtiva” ganha novo caráter, designando um dos seus três eixos, destinado a “favorecer o acesso da população em situação de pobreza a oportunidades de ocupação e renda, por meio da promoção de políticas que propiciem a inserção no mercado formal de trabalho” (BRASIL, 2013: 3).

Dentro do referido plano este eixo tem como objetivo

Propiciar o acesso da população em extrema pobreza a oportunidades de ocupação e renda e apresenta estratégias diferenciadas para o meio rural e urbano. O estímulo ao aumento da produção no campo e a geração de ocupação e de renda na cidade (BRASIL, 2012 *apud* SOUZA, 2013: 291).

As ações de inclusão produtiva rural incluem “assistência técnica, fomento, acesso a mercados públicos e privados, água e luz para todos e a Bolsa Verde” (BRASIL, 2014: 8). As ações de inclusão produtiva urbana abrangem “qualificação profissional, a intermediação de mão-de-obra, o apoio ao microempreendedor individual e à economia solidária” (*idem*).

A intermediação de mão de obra é uma política ativa de trabalho e emprego, de acordo com as definições de atribuições do Ministério do Trabalho e Emprego, (BRASIL, 2013) que coordena o Sistema Nacional de Emprego (SINE)\*. O seu objetivo é “criar condições para que o trabalhador em situação de desocupação, em busca de melhores

oportunidades ou que labora na informalidade encontre colocação no mercado formal de trabalho” (idem: 3).

O Pronatec é uma das principais ações que buscam ampliar oportunidades de inclusão produtiva do BSM. O programa é coordenado pelo MEC e criado pela lei no. 12.513/2011. A parceria MDS e MEC no âmbito deste programa prevê a oferta gratuita de qualificação profissional para pessoas inscritas ou em processo de inclusão no Cadastro Único na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador, na forma do FIC. O público beneficiário tem entre 16 e 59 anos, com prioridade para os beneficiários dos programas federais de transferência de renda como o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BRASIL, 2014c: 4). O Pronatec/BSM dá atenção especial aos “grupos mais expostos aos riscos da pobreza, como as pessoas com deficiência, jovens, mulheres, negros, população em situação de rua, catadores de material reciclável, índios e comunidades tradicionais” (idem).

### **INFLEXÕES INSTITUCIONAIS: EM DIREÇÃO DA EFETIVAÇÃO DAS DIRETRIZES E DA GARANTIA DE DIREITOS – O PROGRAMA ACESSUAS/TRABALHO**

Para fazer frente aos desafios de mobilizar e garantir que o público do Cadastro Único fosse efetivamente envolvido no Pronatec, foi criado o programa Acessuas/Trabalho, que tem-se mostrado um programa bastante promissor no sentido de auxiliar a eficácia do BSM em seu eixo da inclusão produtiva. Ele busca diminuir a sobrecarga de trabalho gerada pelo Pronatec/BSM sobre as equipes dos CRAS e pode auxiliar no sentido de realizar as mediações necessárias entre a qualificação profissional e a intermediação de mão de obra. Com o Acessuas/Trabalho, tornou-se possível ter equipes exclusivas do programa que puderam aprimorar o acompanhamento da qualidade dos cursos e das dificuldades enfrentadas pelos alunos, o que pode reduzir a evasão e melhorar o encadeamento entre expectativas e resultados do programa.

É importante destacar que entendido como complementar ao Pronatec BSM, o ACESSUAS/Trabalho permite promover melhoras importantes no funcionamento de diversos aspectos do PRONATEC BSM, por atuar conjuntamente com outros cursos de qualificação profissional que são ou possam vir a ser implementados. De acordo com Colin et al (mimeo) o “ACESSUAS/Trabalho busca desenvolver atividade de emancipação e empoderamento, por meio do desenvolvimento do protagonismo, a partir das capacidades e potencialidades dos participantes, além do resgate da autoestima, autonomia e resiliência” (COLIN, mimeo: 5). Suas ações envolvem articulação, mobilização, encaminhamento e monitoramento, definidos da seguinte maneira para as autoras:

Articulação entendida como um processo de planejamento e organização das ações das diferentes áreas, a partir da definição das responsabilidades, procedimentos e fluxos

intersetoriais. Mobilização que envolve a identificação prévia do público-alvo e a ênfase na articulação institucional, por meio de parceria com órgãos governamentais e não governamentais. Encaminhamento que diz respeito ao direcionamento dos sujeitos para as vagas disponíveis em cursos de capacitação profissional. E, por fim, o monitoramento, que consiste no acompanhamento dos usuários desde o acesso ao curso de qualificação/profissionalização, até o estímulo à permanência e à conclusão do curso. O Programa também dispensa esforços no sentido de identificar suas demandas e encaminhar os sujeitos, quando necessário, para outras políticas (*idem*).

A respeito do ACESSUAS/Trabalho falaremos brevemente a seguir por entender que o programa desponta como a perspectiva mais recente sobre a relação entre assistência social e inclusão produtiva, além de apresentar soluções para alguns dos problemas enfrentados pelo Pronatec/BSM. Por ser ainda mais recente do que os programas e ações descritos anteriormente, não há estudos e dados conclusivos publicados a respeito do ACESSUAS/Trabalho até o momento da elaboração deste artigo. Desta maneira, pretende-se contribuir para o debate apontando pontos relevantes do desenho institucional do ACESSUAS/Trabalho no sentido da efetivação das diretrizes enfatizadas acima. Ademais, pretende-se despertar o interesse e a necessidade da realização de pesquisas robustas que tragam dados empíricos acerca da eficácia do mesmo na inclusão produtiva dos usuários da assistência social.

O ACESSUAS/Trabalho é um programa fundamental para se compreender os avanços recentes na relação entre assistência social e inclusão produtiva, não só pelo desenho inovador e que atende às diretrizes da LOAS discutidas anteriormente, como também por ter passado por uma grande expansão desde sua criação. Em 2014, havia 1.613 municípios elegíveis ao programa, dos quais 1.383 fizeram a adesão. Neste último ano, 503 municípios que aderiram ao programa são do Nordeste, 339 do Sudeste, 226 do Sul, 189 do Centro-Oeste e 126 do Norte do país. Em 2013, o programa estava presente em 739 municípios, dentre os 830 que eram elegíveis para adesão. O orçamento disponível neste ano era de R\$ 120 milhões. Em 2012, eram 325 municípios elegíveis e houve a adesão de 292 municípios, tendo um orçamento de 64 milhões<sup>9</sup>. Os dados demonstram que houve um crescimento expressivo em termos de aporte de recursos e de adesão ao programa. Inicialmente ele havia sido desenhado para ocorrer entre 2012 e 2014, mas recentemente o CNAS aprovou<sup>10</sup> a prorrogação do programa por mais quatro anos (2015 a 2018) e não havendo impedimentos após esse período o programa será prorrogado por mais quatro anos.

O ACESSUAS/Trabalho foi instituído pela resolução N°18/2012 do CNAS com o objetivo de especificar e colocar em prática as diretrizes das resoluções no. 33/2012 e no. 5/2013 deste conselho já discutidas anteriormente. Este programa dá continuidade e apresenta pela primeira vez no âmbito da assistência social um conjunto de ações específicas para a promoção do acesso dos usuários desta política ao mundo do trabalho por meio de ações articuladas e da mobilização social. O ACESSUAS/Trabalho se propõe a identificar pessoas em situação de vulnerabilidade e risco social,

---

<sup>9</sup> Dados disponibilizados pela coordenação nacional do ACESSUAS/Trabalho a partir de entrevista semiestruturada realizada com técnicos responsáveis pela gestão federal do programa.

<sup>10</sup> Resolução CNAS no. 27 de 14 de outubro de 2014.

desenvolver ações de articulação, mobilização e encaminhamento dessas pessoas para a garantia do direito de cidadania a inclusão no mundo do trabalho e viabilizar o acesso a cursos de qualificação profissional, ações de inclusão produtiva e serviços de intermediação de mão de obra.

As ações são realizadas a partir da parceria entre governo federal e municípios, que implementam o programa por meio do cofinanciamento do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS. A adesão ao programa é voluntária e condicionada às diretrizes estabelecidas nas resoluções supra mencionadas. São elegíveis municípios com no mínimo a gestão básica do SUAS, com CRAS implantados e em funcionamento e com adesão de no mínimo 200 vagas dos cursos Pronatec/BSM.

Apesar de assumir tais funções e ter como objetivo principal a articulação entre a assistência social e as políticas públicas e trabalho, emprego e renda e o encaminhamento do público-alvo para o acesso às oportunidades e políticas afetas ao trabalho e emprego (BRASIL, 2014b: 5), os documentos que orientam os agentes municipais sobre o funcionamento do programa enfatizam que

O acesso ao mundo do trabalho não é responsabilidade exclusiva da assistência social. É o resultado de uma intervenção intersetorial e da articulação de políticas comprometidas com a qualificação técnico-profissional, a intermediação pública de mão-de-obra, a economia solidária, o microcrédito produtivo orientado, o acesso a direitos sociais, entre outras. (BRASIL, 2014b: 5).

O documento destaca ainda que

Não é competência do Sistema Único de Assistência Social realizar ações e executar cursos de inclusão produtiva. É papel do SUAS mobilizar, por meio da informação, divulgação e sensibilização dos seus usuários; encaminhar seus usuários para cursos e demais oportunidades no território; e acompanhar a trajetória desses usuários, objetivando a inclusão e a emancipação social (idem: 9).

---

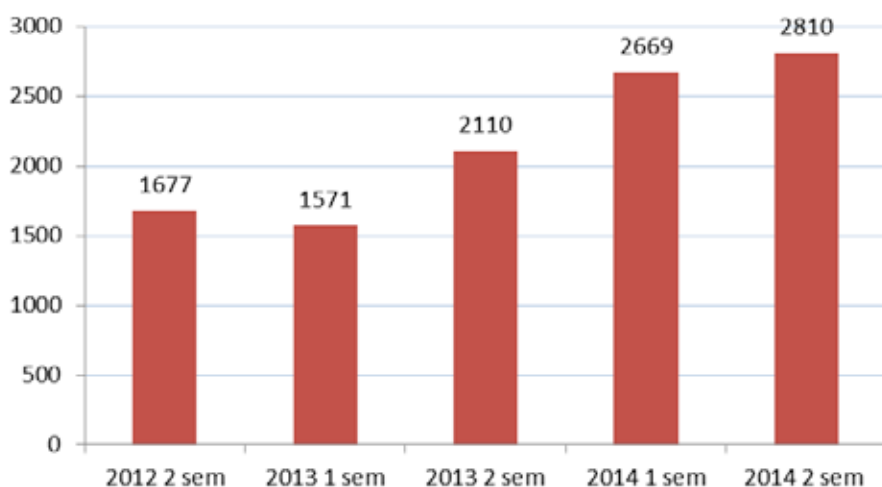
<sup>11</sup> Desde 2012, os municípios foram incentivados a realizar a notificação de atividades realizadas – tais como palestras, reuniões, distribuição de folhetos com informações sobre a realização de cursos e meios de inscrição os cursos do Programa Bolsa Formação do Pronatec – no Registro Mensal de Mobilizações do Programa ACESSUAS/Trabalho – RMM, que foi utilizado como ferramenta de gestão interna do programa pela Secretaria Nacional de Assistência Social - SNAS.

Desta forma, o Acessuas coloca-se como um agente articulador nos territórios, inserido no âmbito da Proteção Social Básica, cumprindo os princípios do SUAS e em alinhamento com as diretrizes do BSM no eixo da inclusão produtiva, em sua vertente urbana. Ele reforça o BSM ao possibilitar a efetivação das estratégias territorial, intersetorial e transversal que compõem o Plano, sobretudo, ao consolidar em seu âmbito a Busca Ativa. Sua concepção rompe definitivamente com a indefinição normativa e prática neste campo, históricas e persistentes, conforme demonstrado anteriormente neste artigo.

Como parte do monitoramento das atividades desenvolvidas pelos municípios que receberam recursos do Acessuas/Trabalho, foi possível verificar<sup>11</sup> o cumprimento das muitas tarefas de mobilização do público do programa, uma vez que os municípios puderam informar a realização de palestras, oficinas, reuniões com lideranças comunitárias, e movimento e organizações sociais; foram realizadas visitas aos domicílios de beneficiários do BPC e de outros grupos potenciais. E múltiplas ações de divulgação dos períodos de matrículas para cursos por meio inserções em rádios, TV local, redes sociais, carro de som, jornais e panfletos impressos. Uma das principais atividades pactuada com os municípios que recebem recursos do Acessuas Trabalho é a realização de atividades de mobilização junto ao público inscrito no Cadastro Único para Políticas Sociais.

Segundo o RMM, houve um crescimento de 67,6% do número de atividades de mobilização realizada pelos municípios habilitados pelo programa entre o segundo semestre de 2012 e segundo semestre de 2014.

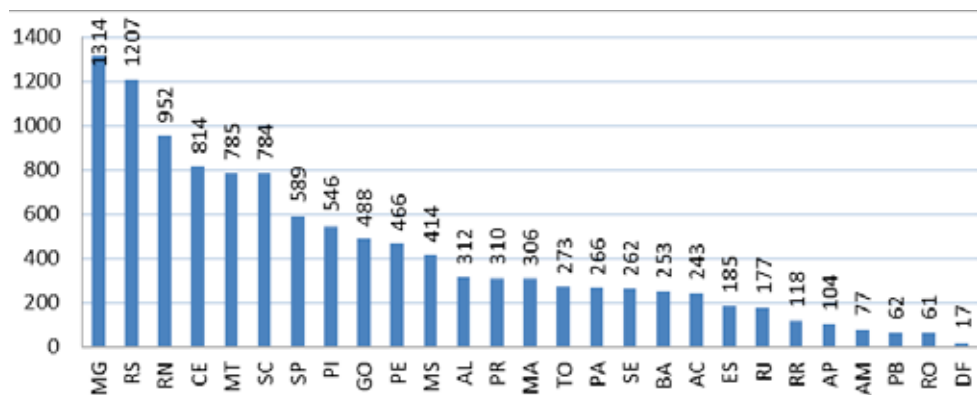
**GRÁFICO 1: MOBILIZAÇÕES REALIZADAS PELAS EQUIPES ACESSUAS-TRABALHO BRASIL 2012-2014**



Fonte: MDS - Registro Mensal de Mobilizações do Programa ACESSUAS/Trabalho - RMM. (Processamento SAGI).

Por unidade da Federação verificou-se que foram os Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Rio do Grande do Norte, Ceará, Mato Grosso e Santa Catarina, que correspondem a 51,4% do total de registros coletados.

**FIGURA 2 - MOBILIZAÇÕES REALIZADAS PELAS EQUIPES ACESSUAS/TRABALHO POR UF 2012-2014**



Fonte: MDS - Registro Mensal de Mobilizações do Programa ACESSUAS/Trabalho - RMM. (Processamento SAGI).

Do ponto de vista do Pronatec/BSM, o ACESSUAS considera e permite que sejam desenvolvidas ações efetivas no sentido da política pública de assistência social levar em conta as especificidades dos usuários do programa e de atuar de forma articulada com as áreas da educação e do trabalho no nível local, para mobilizar o público e adequar a grade horária e o conteúdo dos cursos às suas demandas e necessidades, além de acompanhar mais de perto seus resultados e garantir o sucesso na conclusão dos cursos e no encaminhamento dos concluintes ao mercado, pontos ainda frágeis na gestão do Pronatec que foram destacados acima (BRASIL, 2014b). Assim, o ACESSUAS responde a alguns pontos críticos que o desenho do Pronatec/BSM nos municípios não vem sendo capaz de cumprir.

O ACESSUAS/Trabalho foi inicialmente disponibilizado para as cidades em que a pesquisa foi realizada. Apesar do pouco tempo de atuação do programa e de não estar presente ainda na totalidade da amostra, observou-se que a equipe do programa impactou positivamente no processo de pré-matrícula ao reduzir a sobrecarga de trabalho da rede socioassistencial, que ficava bastante comprometida nos CRASs com as pré-matrículas no SISTEC, o que debilitava em parte suas funções cotidianas de atenção social básica. Ao aportar recursos específicos com essa finalidade, o ACESSUAS permite ampliar as equipes que atuam exclusivamente com o Pronatec/BSM.

Muitos dos problemas observados anteriormente na gestão de programas de capacitação podem ter sido gerados por essa sobrecarga de funções sobre os CRAS e o ACESSUAS/Trabalho propiciou um funcionamento mais estruturado no sentido do aprimoramento das funções de articulação intersetorial, fundamentais para o sucesso

do Pronatec/BSM. Ele pode também auxiliar na formação de bancos públicos de currículos, cartas de recomendação, programas de estágios e articulação com outros programas de inclusão produtiva que ainda estão distantes dos beneficiários, mas que já existem nos estados e municípios. Pode também aprimorar a elaboração de estudos sobre as demandas do mercado de trabalho local e auxiliar em uma pactuação de cursos mais efetiva e alinhada com as demandas locais, bem como com expectativas e perfil do público-alvo em cada localidade.

O programa também aporta recursos para deslocamento das equipes, o que pode aprimorar o diagnóstico das demandas específicas dos territórios, e para insumos básicos como telefones, computadores, impressores, que eram entraves também significativos para a gestão do Pronatec/BSM nos municípios. Ainda possibilita e financia a elaboração de materiais de divulgação e cartilhas informativas que podem ajudar no maior alcance do público e na propagação de informações mais específicas e aprofundadas sobre os cursos e oportunidades.

O ACESSUAS/Trabalho realiza uma importante inflexão na gestão de políticas de inclusão produtiva no interior da assistência social ao definir mais claramente as competências das equipes socioassistenciais nesta direção. A definição de tais tarefas, sobretudo de acompanhamento dos alunos e de encaminhamento para os cursos do Pronatec e para outras políticas sociais que possam auxiliá-los na conclusão dos cursos e no ingresso ao mercado de trabalho e ao empreendedorismo significa um avanço na gestão da inclusão social na assistência social por garantir recursos específicos, delimitar equipes exclusivas e possibilitar o planejamento mais coerente de ações. Sem ele, como foi observado em municípios em que ele ainda não havia sido implementado, há o risco de ocorrer a sobrecarga na rede socioassistencial já instalada pelas tarefas demandadas pelo Pronatec e também haver a execução de funções pelos interlocutores municipais do Pronatec que estariam além de suas possibilidades. O Acessuas complementa e vai além do Pronatec e consolida as diretrizes elucidadas pelas recentes resoluções do CNAS supramencionadas. O Acessuas realiza um papel importante de planejamento, diagnóstico e monitoramento de oportunidades e do próprio público do programa, demandas importantes e destacadas anteriormente a partir da observação do funcionamento do Pronatec nos municípios visitados.

O ACESSUAS/Trabalho tem promovido ações de orientação, mobilização e capacitação de usuários para o ingresso no mercado de trabalho; avaliado e acompanhado as habilidades das pessoas capacitadas; realizado parcerias com organizações e não governamentais que atuam de alguma forma na geração de emprego e renda; apoiado o associativismo e o Microempreendedorismo Individual (MEI) de diversas formas, dentre outras ações que visem à inclusão produtiva de forma ampla para o público da política de assistência social (BONINI, 2012). De acordo com Bonini (2012) a filosofia primordial do ACESSUAS/Trabalho é a intersetorialidade e demanda o envolvimento de diversos parceiros e áreas da política pública. A articulação com as



demais políticas é fundamental para a superação da vulnerabilidade social no que se refere ao acesso à escolarização, saúde básica e intermediação de emprego (CHUKST, 2012). Para tanto é fundamental o diálogo permanente entre a assistência social e as demais políticas públicas, em muito facilitado com a implementação do ACESSUAS/Trabalho (idem).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da trajetória do Acessuas/Trabalho e do arcabouço legal do setor, nota-se um aprimoramento na intervenção da política de assistência social em sua interlocução com a inclusão produtiva em suas múltiplas dimensões. O desenvolvimento deste campo alterou-se qualitativamente e se consolidou, sobretudo a partir de 2003, ganhando destaque na agenda da política de assistência social a partir do Plano Brasil Sem Miséria em 2011. O Pronatec/BSM tem sido um dos maiores esforços em termos de recursos e de usuários envolvidos neste sentido e muitos dos desafios observados na sua implementação começam a ser sanados com a expansão do Acessuas a municípios que já desenvolviam a iniciativa.

O desafio para que os objetivos da assistência social sejam cumpridos neste âmbito da inclusão produtiva dependem de uma articulação maior entre o SUAS e as políticas públicas de trabalho e renda, além de um acompanhamento mais próximo dos usuários para levantar e solucionar as principais dificuldades enfrentadas por eles ao longo desse processo. A solução desses problemas é complexa, já que esse público, em função de sua vulnerabilidade, exige respostas quase que imediatas para conseguir romper com o ciclo da pobreza em que está inserido e que ainda é o principal fator que o impede de concluir cursos e obter inserção mais qualificada no mercado de trabalho, com garantia de direitos e ampliação da renda.

É preciso, neste sentido, aumentar a oferta de cursos de formação continuada que deem suporte à superação das defasagens oriundas da educação básica e da evasão escolar, sobretudo entre o público com maior idade. O Programa Bolsa Família demonstra seus resultados também neste âmbito na medida em que os filhos das famílias beneficiárias que estão concluindo o ensino médio já conseguem completar sua formação sem interrupções e almejar posições melhores no mercado de trabalho. Mas ainda há dificuldades para evitar a evasão dos cursos do Pronatec/BSM daqueles que são os responsáveis pelo sustento das famílias e mais ainda para possibilitar o ingresso das mulheres ao mercado formal de trabalho, o que depende não só de políticas de transferência de renda, mas também da universalização do acesso às creches e também uma mudança na cultura organizacional das unidades ofertantes.

As dificuldades do mercado de trabalho para absorver esse público menos escolarizado, com menor capital social, com diversas barreiras culturais, de gênero e raça ainda estão longe de serem sanadas e provavelmente a resposta a essas questões não está

apenas nas políticas de assistência social, mas, principalmente, em uma integração maior e mais profunda com outras políticas públicas e com mudanças mais amplas nas dinâmicas de mercado. Essas são questões complicadas porque há um imediatismo das necessidades de sobrevivência desse público-alvo que os empurra de maneira estrutural e repetida à precariedade nas relações produtivas.

De qualquer forma, o grande desafio do Acessuas para avançar em ambos os aspectos é promover uma integração maior entre a assistência social, as políticas de educação infantil e básica e as políticas de trabalho e emprego. Os aspectos da intersetorialidade e transversalidade são estratégicos e essenciais dentro dessa nova forma de intervenção para a inclusão dos mais pobres e mais vulneráveis no mundo do trabalho. O histórico de “confusão” entre as funções da assistência social e o mundo do trabalho gera uma trajetória que precisa ser rompida ativamente no âmbito local através de ações positivas e objetivas que alterem as concepções de mundo de profissionais do setor, de usuários e da sociedade em geral; essas mudanças são importantes para manterem-se romper com práticas tutelares e fragmentárias, pouco eficazes e não garantidoras de direitos.

A concepção do ACESSUAS/Trabalho, como decorrência das diretrizes renovadas do CNAS nesta direção, rompe com a lógica assistencialista e fragmentária das intervenções públicas neste setor e abre uma janela de oportunidades e a possibilidade de uma nova trajetória de políticas públicas neste caminho. O mesmo pode ser dito sobre o Mulheres Mil, que inaugura uma metodologia nova e ampla de intervenção voltada para um público específico e focada no território. Ambas as iniciativas, juntamente com o Pronatec/BSM, que já teve seu êxito comprovado numericamente, retomam as funções originais da assistência social como ativadora de estratégias intersetoriais que envolvem outras políticas públicas direcionadas para este público-alvo.

O ACESSUAS/Trabalho ainda é recente e está passando por um processo de expansão de sua cobertura, não tendo sido ainda implementado na totalidade dos municípios brasileiros, o que deve mudar com a resolução mais recente do CNAS, que o prorroga até 2018. Apesar dos inúmeros avanços em relação ao Pronatec que o Acessuas propicia em suas várias frentes de ação, ele ainda precisa ser reconhecido como uma estratégia mais ampla em termos da inclusão produtiva, que reforça o Pronatec, mas, ao mesmo tempo, o transcende. O ACESSUAS/Trabalho apresenta um potencial de desenvolvimento institucional e de obtenção de resultados nesta direção que ainda carecem de serem explorados na medida em que o programa se difundir e ganhar experiência. Há ainda uma confusão entre Pronatec e Acessuas já que muitas das metas do segundo são voltadas para o acompanhamento dos cursos de qualificação profissional ofertados pelo primeiro. Ou seja, é preciso ainda expandir a concepção do Acessuas pelos técnicos que atuam nos municípios como um programa que deve ir além dos eixos do Pronatec, tendo uma visão mais global sobre as possibilidades da inclusão produtiva nas localidades.

---

<sup>12</sup> O Programa Mulheres Mil foi criado em 2007 e busca promover “a formação educacional, profissional e cidadã de mulheres pobres em situação de maior vulnerabilidade” (BRASIL, 2014b) e “criar pontes necessárias para lapidar seu potencial produtivo na perspectiva de melhorar as condições de suas vidas, famílias e comunidades” (idem). O programa é amplo e adota uma metodologia específica e inovadora articulando temas transversais como “elevação da autoestima, saúde, direitos e deveres da mulher, comportamento sustentável, cooperativismo, inclusão digital, empreendedorismo e responsabilidade ambiental, promovendo a inclusão produtiva, a mobilidade no mercado de trabalho e o pleno exercício da cidadania” (ibidem). O Projeto Mulheres Mil foi desenvolvendo desde sua criação uma visão mais abrangente sobre a inclusão produtiva, com ações que articulam formação e inclusão, além de uma perspectiva voltada para o território como “lugar que possibilita o desenvolvimento de potencialidades individuais e coletivas e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (idem: 5), concepção que retoma a prerrogativa da garantia de direitos prevista na LOAS. A diferença entre o Mulheres Mil e o Pronatec/BSM é que as turmas são exclusivas para mulheres em situação de extrema pobreza e há toda uma estratégia específica de mapeamento de demandas e de acompanhamento das usuárias que garante a permanência e o êxito das ações, que pode inspirar inclusive reformulações no Pronatec futuramente.

O Acessuas pode e deve ampliar seu foco para além do processo de pré-matrículas nos cursos e conseguir contribuir para solucionar outros gargalos da implementação da estratégia de inclusão produtiva. Uma área especialmente estratégica neste sentido é ampliar a atuação em torno do microcrédito e do empreendedorismo, o que pode ser promissor em municípios menores e para públicos específicos que são prioritários para a política de assistência social. A metodologia do Mulheres Mil<sup>12</sup> pode ser uma ferramenta interessante para ser adaptada e aplicada em conjunto com o Acessuas/Trabalho, o que pode acentuar os aspectos positivos de ambos os programas, no sentido de explorar capacidades locais e promover a integração de públicos tradicionalmente excluídos do mercado formal de trabalho.

Cabe destacar que do ponto de vista das políticas públicas é um grande avanço inaugurar novas áreas e formas inovadoras de gestão e de arcabouço institucional. Nessa direção, os programas destacados cumprem papel importante e alteram a trajetória anterior. Restará agora realizar os ajustes incrementais e promover algumas rupturas quantitativamente maiores para expandir as experiências exitosas para todos os municípios brasileiros.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

AMANCIO, JULIA MORETTO. **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria – Regiões Norte e Centro-Oeste.** Relatório produzido no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - PROJETO UNESCO – 914BRZ3002. Brasília; MDS, 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução no. 33 de 28 de novembro de 2011.** Disponível em [www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/...2011/cnas.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/...2011/cnas.../download). Acesso em 11 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria Mulheres Mil.** 2014. Disponível em [http://www.mds.gov.br/documentos/cartilha\\_mulheres\\_mil%202014\\_editado.pdf](http://www.mds.gov.br/documentos/cartilha_mulheres_mil%202014_editado.pdf). Acesso em 11 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria.** 2014. Disponível em [https://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha\\_mao\\_de\\_obraepronatec\\_-148x21\\_2014-nova.pdf](https://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha_mao_de_obraepronatec_-148x21_2014-nova.pdf). Acesso em 11 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cartilha Intermediação de Mão de Obra Brasil Sem Miséria.** 2013. Disponível em [http://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha\\_mao\\_de\\_obra-bsm-v-final.pdf](http://inclusaoprodutiva.files.wordpress.com/2013/08/cartilha_mao_de_obra-bsm-v-final.pdf). Acesso em 11 de novembro de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Acessuas Trabalho.** 2014c. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protecaobasica/acessuas-trabalho-8-3.pdf/view>. Acesso em 11 de novembro de 2014.

BONINI, RITA DE CASSIA. **Relatório descritivo e analítico, com sistematização das informações de acompanhamento do programa de promoção da integração ao mundo do trabalho, abordando dificuldades e potencialidades identificados, com diagnóstico da gestão do programa.** Relatório produzido no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - PROJETO PNUD/BRA – 118/2012. Brasília; MDS, 2012.

CAETANO, PATRÍCIA FAGUNDES. **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria – Região Nordeste.** Relatório produzido no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - PROJETO UNESCO – 914BRZ3002. Brasília; MDS, 2014.

CASSIOLATO, M.M.; GARCIA, R.C. Pronatec: Múltiplos arranjos e ações para ampliar o acesso à educação profissional. IN: GOMIDE, A.A.; PIRES, R.R (org). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas.** Brasília: IPEA, 2014.

CHUKST, MARIA REGINA DE CARVALHO. **Análise da implantação do programa Acessuas-Trabalho Região Sul e Sudeste.** Relatório produzido no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - PROJETO PNUD/BRA – 118/2012. Brasília; MDS, 2012.

COLIN, D.; BRAGA, L.; TAVARES, M. H.; BARATA, J.; MORENO, A. H. V. S. **Assistência Social e Inclusão Produtiva. Mimeo.**

COSTA, F.M. e SOUZA, V.S. Assistência Social, trabalho e Qualificação profissional: tendências e contradições. **Anais da I Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade,** Natal, 2011.

MACHADO, M.M. e Garcia, L.T. Passado e presente na formação de trabalhadores jovens e adultos. **Revista Brasileira de Educação de Jovens e Adultos.** Vol. 1, no. 1, 2013.

MARTIGNONI, E., “Inclusão Produtiva no Censo Suas 2011- subsídios ao Pronatec BSM, **Estudo Técnico nº 5 de 2011.** ([http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/simulacao/estudos\\_tecnicos/pg\\_principal?url=lista\\_ordena\\_new](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/simulacao/estudos_tecnicos/pg_principal?url=lista_ordena_new))

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Estudo Técnico No. XX/2014.** Avaliação qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM) – um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **Sumário Executivo do Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria.** Brasília; MDS, 2014.

ORTH, T.; REIS, P.L.A; GUIMARÃES, G.T.D. Inclusão Produtiva: um desafio à política de assistência social. **Anais da VI Jornada Internacional de Políticas Públicas.** São Luís, 2013.

SOUZA, F.V.F. Assistência Social e Inclusão Produtiva: algumas indagações. **O Social em Questão.** Ano XVII, no. 30, 2013.

TROGIANE, C.R; PEREIRA, L.V; CAMPOS, L.H; MEDINA, M.A.L. Desafios para a implementação do programa Pronatec/Osasco Sem Miséria - proposta de plano de ação para a Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Trabalho e Inclusão. **Dissertação de Mestrado,** São Paulo: FGV, 2012.

WIIK, FLÁVIO BRAUNE. **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria – Regiões Sul e Sudeste.** Relatório produzido no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - PROJETO UNESCO – 914BRZ3002. Brasília; MDS, 2014.

# AVALIAÇÃO QUALITATIVA DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO – BRASIL SEM MISÉRIA (PRONATEC/BSM): UM ESTUDO COM EGRESSOS E DESISTENTES, REPRESENTANTES DAS UNIDADES OFERTANTES E INTERLOCUTORES MUNICIPAIS

<sup>1</sup> Cientista Social com Habilitação em Antropologia pela Universidade de Brasília, Mestranda em Antropologia Social pela Universidade de Brasília e Analista Técnica de Políticas Sociais com atuação no Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>2</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, Mestre em Gestão para o Desenvolvimento pela London School of Economics. É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como assessora técnica do Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>3</sup> Bacharel e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, é membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e atua como Coordenador Geral de Resultados e Impacto do Departamento de Avaliação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

<sup>4</sup> Consultor contratado no âmbito do Projeto UNESCO – 914BRZ3002, do Acordo de Empréstimo BIRD - Nº 7841-BR.

<sup>5</sup> Consultora contratada no âmbito do Projeto UNESCO – 914BRZ3002, do Acordo de Empréstimo BIRD - Nº 7841-BR.

<sup>6</sup> Consultora contratada no âmbito do Projeto UNESCO – 914BRZ3002, do Acordo de Empréstimo BIRD - Nº 7841-BR.

*Juliana França Varella<sup>1</sup>  
Cecília Ishikawa Lariú<sup>2</sup>  
Marco Antônio Carvalho Natalino<sup>3</sup>  
Flávio Braune Wiik<sup>4</sup>  
Júlia Moretto Amancio<sup>5</sup>  
Patrícia Fagundes Caetano<sup>6</sup>*

## APRESENTAÇÃO

Este artigo tem como objetivo analisar os principais resultados do “Estudo qualitativo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil Sem Miséria”, realizado entre julho de 2013 e janeiro de 2014 por três consultores contratados no âmbito do projeto UNESCO 914BRZ3002, sob supervisão da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), expandindo o conteúdo apresentado de forma sintética por meio de sumário executivo.

Os objetivos do estudo foram:

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

Ainda, de maneira a contextualizar os achados da pesquisa, este estudo apresenta “boxes” com conteúdos que não são resultado da pesquisa em si, mas informações de outras fontes que têm como objetivo apresentar o cenário mais atual da implementação do programa.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

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

Apesar de recente, o Programa Pronatec/BSM obteve, desde sua criação, um alcance considerável em termos de escala e de capilaridade territorial. Até agosto de 2014, foram realizadas um total de 1.358.067 matrículas em 3.420 municípios, contemplando 605 tipos de cursos. Apenas no ano de 2013, quando a pesquisa foi a campo, foram realizadas 575.847 matrículas em 2.395 municípios. A região Nordeste respondeu por 37% das matrículas, seguida pelas regiões Sudeste (23%), Sul (19%), Centro-Oeste (11%) e Norte (10%). Grande parte das matrículas ocorreu em municípios de grande porte (36%) ou metrópoles (10%); os municípios de pequeno porte responderam por 36% das matrículas, e os de médio porte por 17%. Entre os cursos ofertados, destacam-se os de auxiliar administrativo (11,7% das matrículas) e de operador de computador (7,7%). Cursos mais especializados, tais como eletricitista instalador predial de baixa tensão (3,7%), cuidador de idosos (1,7%), costureiro industrial (1,8%), eletricitista industrial (1,3%) e soldador de eletrodo revestido (1%) também fazem parte do arco de ofertas. O “sistema S” é o principal ofertante, com destaque para o SENAI (39%), o SENAC (33%), a Rede Federal (17%) e o SENAT (6%).

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



## METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como uma avaliação *formativa*<sup>7</sup>, em que o objetivo principal é fornecer informações úteis para a melhoria do programa por meio da análise de informações relativas à forma como é executado na ponta. Com amostra limitada e intencionalmente heterogênea, a pesquisa visa ao aprofundamento qualitativo dos diversos mecanismos de implementação do programa, permitindo ao gestor público responsável tomar decisões informadas, baseadas em dados sistematicamente coletados e registrados, para a correção de problemas, identificando possíveis barreiras que represam o pleno desenvolvimento das potencialidades da política pública avaliada.

Nesse tipo de estudo, foca-se na descrição do efetivamente observado em campo como contraponto empírico ao arcabouço regulatório que define os parâmetros e os objetivos da política, tendo como pano de fundo a distância entre o desenho pensado por seus formuladores e os modos de organização e execução dos serviços pelos atores locais. É importante notar, entretanto, que os resultados apresentados a seguir advêm da análise específica dos dados coletados nos municípios visitados e que não representam uma amostra probabilística representativa, de sorte que não se fazem possíveis extrapolações frequentistas e generalizações com grau de confiança estatístico mensurável. Em suma, trata-se de um estudo de delineamento metodológico eminentemente qualitativo que, embora realizado de forma sistemática, apresenta as limitações características ao método.

O estudo foi realizado em 12 municípios selecionados dentre os 879 municípios em que houve registro de matrícula no Pronatec/BSM em 2012, divididos em três regiões (Sul-Sudeste, Norte-Centro-Oeste e Nordeste) e segundo o porte populacional.<sup>8</sup> Buscou-se selecionar os municípios com maior número de matrículas realizadas em 2012, garantidos os critérios regionais e de porte.<sup>9</sup> Seis dos 12 municípios recebiam recursos do programa ACESSUAS-Trabalho à época do estudo.

<sup>7</sup> WORTHEN, SANDERS & FITZPATRICK, 2013.

<sup>8</sup> O porte populacional dos municípios levou em consideração a classificação utilizada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e a Norma Operacional Básica – NOB/SUAS – 2005: Pequeno I (até 20.000 hab.); Pequeno II (de 20.001 a 50.000 hab.); Médio (de 50.001 a 100.000 hab.); Grande (de 100.001 a 900.000 hab.); Metrôpoles (mais de 900.000 hab.).

<sup>9</sup> Em alguns casos, o município originalmente selecionado teve que ser substituído por questões de logística; ainda assim, manteve-se o critério de selecionar municípios com grande quantidade de matrículas.

Para a realização da coleta de dados, duas técnicas foram utilizadas: entrevista individual e grupo focal. Em cada município foram realizadas duas entrevistas individuais – uma com o interlocutor municipal do Pronatec/BSM, em 2013, e outra com um representante da Unidade Ofertante com maior número de matrículas, em 2012. Foram realizados dois grupos focais – um com alunos concluintes do programa e outro com alunos desistentes, no caso dos municípios de maior porte (grande e metrópole), e um grupo focal com alunos concluintes nos municípios menores. Ao total, foram ouvidos 148 ex-alunos do Pronatec/BSM por meio de 18 grupos focais.

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

**QUADRO 1: ENTREVISTADOS E GRUPOS FOCAIS POR MUNICÍPIO PESQUISADO**

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

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

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

## **RESULTADOS**

O programa foi extremamente bem avaliado tanto por alunos quanto por gestores públicos e representantes das unidades ofertantes. Nos municípios visitados, o Pronatec/BSM foi capaz de promover convencimento e adesão a sua proposta e a seus objetivos, mobilizando esforços locais para sua consolidação.

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

### **PERFIL DOS ALUNOS**

Por meio da análise das entrevistas com interlocutores municipais, representantes das unidades ofertantes e, principalmente, dos grupos focais, foi possível identificar três perfis sociais dominantes que apresentam um padrão similar em todos os municípios visitados. Trata-se de perfis típicos de alunos, elaborados de forma integrada com base em critérios de contexto socioeconômico, posição familiar, idade, perspectivas e motivações dos participantes, visando expor sinteticamente a diversidade de trajetórias pessoais, educacionais e profissionais que compõem o público que atende aos cursos do Pronatec-BSM. As diferenças nas aspirações e nos obstáculos enfrentados por esses perfis permitem uma melhor compreensão do conjunto de demandas e de desafios que se colocam ao programa para atender a seus públicos.

Antes de apresentar os perfis, entretanto, é útil apontar alguns dados sociodemográficos gerais do público atendido pelo programa. Em média, trata-se de público de baixa renda, jovem, do sexo feminino e com ensino médio completo ou em curso. Os jovens de até 29 anos representam 56,8% dos matriculados desde o início do Pronatec/BSM, e 25,2% possuíam entre 30 e 39 anos. Os com ensino médio completo compõem mais da metade (51,4%) dos matriculados, e outros 23,4% cursam o ensino médio concomitantemente

à realização do curso. Os que não completaram o ensino fundamental somam 11,6% do total. Parcela significativa (41,3%) eram beneficiários do Bolsa Família e 66% eram mulheres. A partir da aplicação de um questionário socioeconômico aos alunos participantes dos grupos focais realizados, observou-se que a distribuição dos participantes da pesquisa em termos de idade, escolaridade, renda familiar, acesso a programas sociais, entre outros, abarcou bem a heterogeneidade geral observada entre o público do Pronatec/BSM como um todo. Do total de 148 participantes, 83,8% eram concluintes e 16,2% desistentes.

Parcela significativa (37,8%) tinha até 29 anos e a maioria (58,8%) possuía ensino médio completo. A grande maioria (73%) das participantes eram mulheres e mais da metade (53,7%) eram beneficiários do Programa Bolsa Família. A média da renda familiar mensal per capita dos participantes foi de R\$318,24, ou seja, um pouco abaixo de metade do valor do salário mínimo em 2013 (R\$339).

O principal perfil identificado na pesquisa qualitativa é formado por alunos jovens e escolarizados, filhos de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família. Eles ocupam, em sua maioria, as franjas superiores do Cadastro Único (renda familiar per capita de meio salário mínimo). Proveem de famílias um pouco mais estáveis financeiramente e podem se dedicar aos estudos. Em geral, eles concluíram ou estão concluindo o ensino médio e buscam os cursos principalmente para melhorar seus currículos e, assim, conseguir posições melhores e menos desgastantes no mercado de trabalho, com salários mais altos. Trata-se, portanto, de um público para o qual se faz mais clara a opção pela formação profissional como alternativa à entrada imediata no mercado de trabalho e como estratégia para evitar a precarização laboral no futuro.

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

O segundo perfil encontrado é o de mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar.<sup>10</sup> Essas mulheres enfrentam mais dificuldades para concluir o curso em decorrência da manutenção de seus papéis tradicionais no tocante aos cuidados familiares; em outras palavras, elas evadem mais facilmente porque precisam cuidar das crianças e de membros da família que adoecem. Essa dificuldade se acentua ainda mais quando são migrantes, não possuindo redes de apoio, e quando são chefes de famílias monoparentais. Além disso, sua inserção no mercado de trabalho é dificultada pelo fato de terem baixa escolaridade – frequentemente largam a escola – e pela pouca experiência no mercado formal de trabalho. São mulheres que ocupam as “franjas inferiores” do CadÚnico (renda familiar per capita abaixo de R\$ 140,00), para quem o benefício do Bolsa Família representa uma importante fonte de recursos.

Devido a seu perfil de cuidadoras com baixa escolaridade e pouca experiência profissional, suas estratégias de inserção produtiva envolvem ocupações com maior flexi-

---

<sup>10</sup> Mulheres com filhos muito novos não foram frequentes nos grupos focais. Embora se constituam como público a ser alcançado pelo programa, é provável que sua condição social e familiar, agravada pela ainda deficiente oferta de creches, dificulte o acesso ao Pronatec/BSM e tenha gerado sua exclusão, impossibilitando o esboço de um perfil desse público.

bilidade de horário e menor grau de formalização. Em consequência, buscam cursos como salgadoiro, manicure, corte e costura, entre outros, que lhes possibilitem ter autonomia.<sup>11</sup> Entretanto, a autonomia laboral envolve frequentemente a capacidade de adquirir seus instrumentos de trabalho, de sorte que o acesso ao microcrédito – algo que elas ou desconhecem ou têm dificuldade em obter – se constitui como gargalo importante à inclusão produtiva desse público. Neste tocante, observou-se que o SENAC de algumas cidades nordestinas forneciam “kits” (e.g. tesouras e outros equipamentos para corte e costura, roupa e outros materiais para garçom etc.) que contribuíam para a mitigação desse gargalo enfrentado particularmente por esse perfil.

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

Se no caso dos jovens o curso é um substituto à experiência e um investimento na busca de melhores empregos, no caso dos homens mais velhos verificou-se que muitos procuram os cursos para conseguir certificação em áreas em que já atuam. Para além da qualificação em si – que é também valorizada – o certificado abre a possibilidade de empregos formais em grandes empresas. Em diversos casos, o certificado atua como substituto da escolaridade que lhes falta. Ainda assim, a falta de estudos se mantém como limite à empregabilidade com qualidade e, talvez por isso, após a conclusão do curso do Pronatec/BSM, muitos se sentem motivados a voltar a estudar e acabam procurando programas de Educação de Jovens e Adultos.

Outra estratégia de empregabilidade viabilizada pelo Pronatec/BSM é o trabalho autônomo com maior remuneração. Dentro desse quadro, muitos procuram cursos de eletricitista, encanador, operário da construção civil e operador de máquinas. Suas demandas ao programa se centram no fortalecimento dos mecanismos de intermediação de mão de obra – e maior flexibilidade por parte das unidades ofertantes.

O quadro a seguir esquematiza os três perfis identificados pela pesquisa e descritos acima. Eles foram criados a partir das falas dos próprios participantes e de pessoas próximas à execução do programa na esfera municipal, de forma que cada coluna corresponde não apenas a um perfil abstrato, mas a uma narrativa coerente de trajetórias pessoais, motivações, dificuldades e demandas frente ao programa, observadas em campo. Não obstante, é importante lembrar que a realidade é sempre mais complexa que os quadros elaborados para entendê-la; assim, há situações de mulheres mais velhas que buscam emprego formal na indústria, “chefes de família” que almejam abrir negócio próprio, jovens com histórico de evasão escolar e experiência no mercado informal etc.

---

<sup>11</sup> Por outro lado, a experiência nacional indica que a demanda pelos cursos parece ser muito dependente do contexto: em regiões onde houve crescimento da construção civil e do polo industrial, muitas mulheres demandaram cursos nessas áreas.

**QUADRO 2: PERFIL DOS ALUNOS DO PRONATEC-BSM:**

Grupo	Jovens “filhos do Bolsa”, recém egressos do ensino médio	Homens mais velhos com experiência profissional e chefes de família	Mulheres mais velhas, com filhos em idade escolar e chefes de famílias monoparentais
Perfil socioeconômico	Pertencentes a famílias mais estáveis financeiramente; ocupam as franjas superiores do CadÚnico; ensino médio em curso ou concluído.	Pertencentes a famílias menos estáveis financeiramente; dependentes de bicos para sustentar a família; baixa escolaridade.	Pertencentes a famílias menos estáveis financeiramente; muitas responsabilidades familiares; baixa escolaridade; ocupam as franjas inferiores do CadÚnico
Situação laboral	Estudantes com pouca ou nenhuma experiência profissional.	Muita experiência profissional, mas pouca comprovada em carteira; faltam certificações; histórico de trabalhos informais, manuais e mal remunerados.	Pouca experiência no mercado de trabalho formal; histórico de evasão escolar; desempregadas ou trabalhadoras informais.
Motivação estratégica para frequentar o Pronatec	Compensar a falta de experiência via obtenção de certificado; se qualificar para buscar posições melhores no mercado de trabalho. Acreditam que cursos técnicos propiciam maior empregabilidade	Qualificar-se em áreas em que já atua; obtenção de certificado emitido por instituição de prestígio para comprovar sua habilidade frente aos empregadores.	Qualificar-se para exercício de atividade laboral que lhes garanta autonomia
Cursos tipicamente almejados	Área administrativa e informática.	Construção civil, eletricitista, encanador, operador de máquinas.	Salgadeiro, corte e costura, manicure
Ambições profissionais	Melhorar currículo para conseguir melhores empregos (menos desgastantes, salários mais altos).	Entrar para o mercado formal de trabalho, especialmente em grandes empresas; trabalhos autônomos com maior remuneração.	Autonomia laboral via empregos com horários mais flexíveis ou abertura de próprio negócio.
Principais dificuldades com relação aos cursos	Falta de motivação; inadequação de seu perfil e aspirações ao curso escolhido.	Falta de flexibilidade das unidades ofertantes no que diz respeito a faltas, atrasos e mudanças de turma.	Afazeres domésticos e cuidados familiares lhes demandam tempo e “competem” com a frequência às aulas e o tempo de estudo.
Grau de desistência	Baixo	Alto	Alto
Motivos da desistência	Falta de interesse nos cursos, decorrente de falta de informação dada na pré-matrícula	Obtenção de trabalho, (em geral bicos) necessários para que sustentem suas famílias.	Ausência de creches e de uma rede de apoio que lhes possibilite frequentar as aulas.
Principais dificuldades frente ao mercado de trabalho	Obter primeiro emprego devido à falta de experiência profissional.	Falta de escolaridade exigida apesar de possuírem o certificado do curso Pronatec realizado; problemas com relação à intermediação de mão-de-obra (dependência de contatos para obtenção de empregos).	Acesso a microcrédito (especialmente para adquirir instrumentos de trabalho) e a assistência técnica especializada.
Principais demandas e sugestões	Programas de estágio e de primeiro emprego; mais informações sobre os cursos e sua aplicabilidade no mercado de trabalho.	Maior flexibilidade das unidades ofertantes, especialmente quanto à mudança de turno dos cursos; fortalecimento dos mecanismos de intermediação de mão-de-obra (cartas de recomendação, banco de vagas e currículos); oferta de cursos noturnos	Fomento de cooperativas; facilitar acesso à orientações técnicas e crédito; flexibilidade das ofertas com relação a atrasos e faltas.

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

Constatou-se que os alunos desistentes geralmente são pessoas mais velhas e com um nível de escolaridade inferior aos concluintes, tendo estado por mais de 10 anos sem frequentar uma sala de aula, o que pode prejudicar ainda mais o vínculo com a escola e o rendimento em seus estudos. A renda dos desistentes é inferior e sua inserção no mercado de trabalho é marcadamente precária. Nesse quadro, a necessidade da renda do trabalho se coloca como empecilho à conclusão dos cursos: muitos abandonam o programa à primeira oportunidade de emprego. Nesse sentido, o perfil dos desistentes é o retrato refletido dos jovens: enquanto os últimos possuem renda e estrutura familiar capaz de lhes assegurar, ainda que de forma limitada, uma postergação na entrada do mercado de trabalho para aumentar sua qualificação, aos primeiros a situação de privação material e a necessidade de renda impede que o programa atinja seus objetivos. Essa “armadilha da pobreza” afasta o público do curso e os recoloca no mercado de trabalho, amiúde, em condições precárias.

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

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

Outro problema identificado pela pesquisa foi o atraso no pagamento do auxílio-transporte, o que, especialmente no caso de alunos em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, inviabiliza seu comparecimento às aulas.

### **OPERAÇÃO DO PROGRAMA**

A fim de compreender a gestão do Pronatec/BSM, faz-se necessário esclarecer como estava organizado o seu funcionamento operacional em 2013, o qual pode ser resumido em nove etapas:

- 1. Habilitação das Prefeituras:** O primeiro passo para os municípios participarem do Programa é a adesão ao Pronatec/BSM e a indicação do interlocutor titular no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). O MDS cadastra a Prefeitura (via interlocutor municipal) no sistema como unidade de demanda e o interlocutor municipal, por sua vez, cadastra os assessores da gestão do Pronatec/BSM, no âmbito do município (equipes do CRAS, do CREAS ou das secretarias municipais, por exemplo).
- 2. Negociação de cursos:** Nessa fase, o órgão municipal responsável pela gestão do Pronatec/BSM deve avaliar a demanda do mercado de trabalho local e o perfil socioeconômico da população inscrita no CadÚnico. Com base nessas informações, a Prefeitura irá formular sua proposta de demanda e negociar com as Unidades Ofertantes os cursos que sejam adequados ao mercado de trabalho local e às especificidades da população-alvo do Programa. Uma vez concluída a negociação de cursos com a Prefeitura, a Unidade Ofertante irá inserir a oferta no SISTEC. O pagamento aos ofertantes dos cursos negociados é de responsabilidade do Ministério da Educação (MEC), que repassa os valores diretamente às Instituições Ofertantes, sem a necessidade de contrapartida municipal ou da realização de convênios com a Prefeitura, a qual não pode custear quaisquer despesas relacionadas, por exemplo, à contratação, à alimentação ou à hospedagem de instrutores.



---

## Processo de pactuação 2015

Em 2014, a fase de negociação de cursos foi remodelada com a finalidade de ampliar a capacidade de indução da oferta por parte dos interlocutores municipais. A negociação deixou de ser realizada diretamente entre municípios e ofertantes, que perderam a prerrogativa de inserir os cursos negociados no SISTEC.

O novo processo privilegia o esforço do governo municipal no levantamento das vocações econômicas e dos projetos de investimento em seu território, assim como a articulação com o setor produtivo para apurar as demandas do mercado de trabalho que mais se relacionam às especificidades do público beneficiário. Esse exercício de identificação de demandas foi favorecido com a disponibilização, no portal na internet do Plano Brasil Sem Miséria, de boletins com informações sobre o mercado de trabalho local, elaborados com dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Os cursos correlacionados a essas ocupações estratégicas são inseridos pelo interlocutor municipal no Sistema CAD SUAS da assistência social. Irão compor o chamado mapa de demandas identificadas do MDS, submetido posteriormente à homologação do MEC. As instituições ofertantes selecionam os cursos que poderão oferecer em cada município a partir desse mapa de demanda.

Em novembro de 2014, com vistas à oferta de cursos em 2015, 2.711 governos municipais apresentaram levantamento de demandas de qualificação profissional ao MDS, com realização de consultas ao setor produtivo local e a entidades de representação de empregadores e trabalhadores.

A nova sistemática de pactuação reduz a possibilidade de oferta dos chamados cursos de prateleira, uma vez que os ofertantes devem selecionar os cursos a partir de uma relação (mapa) elaborada pelos demandantes. Por outro lado, é reafirmado o papel do governo municipal como protagonista no processo de construção da oferta de cursos do Pronatec.

- 
- 3. Mobilização dos beneficiários:** A Prefeitura é a responsável pela mobilização dos beneficiários, e o gestor municipal do Pronatec/BSM pelo planejamento. A mobilização deve ser elaborada com base na oferta de turmas e na parceria da rede de assistência social com as unidades ofertantes, entre outros parceiros, sendo imprescindível a consulta prévia ao CadÚnico para a identificação de potenciais beneficiários e a definição da estratégia para alcançá-los.

- 4. Pré-matrícula:** Fase destinada aos gestores municipais, para que registrem no sistema específico do programa (SISTEC) os dados dos interessados em realizar os cursos de qualificação do Pronatec/BSM e, assim, preencherem as vagas dos cursos. Para que isso seja possível, é necessário que os cursos negociados com o município tenham sido previamente inseridos no SISTEC e que a oferta das turmas tenha sido publicada no SISTEC pelas unidades ofertantes. A prioridade para inscrição nos cursos deverá recair sobre aqueles com menor renda. Além desse critério, a Prefeitura poderá ainda estabelecer outros, como: ser vítima de violência doméstica, pertencer à família com criança e/ou adolescente em situação de trabalho infantil, ser jovem em situação de risco ou sorteio. Efetuada a pré-matrícula, o SISTEC emitirá um comprovante a ser entregue ao candidato (carta de encaminhamento), que indica informações sobre o curso, tais como nome, endereço da Unidade Ofertante e data de início das aulas. Após esse procedimento, o candidato deve confirmar imediatamente sua matrícula na unidade em que seu curso será realizado. É recomendado que os gestores municipais do Pronatec/BSM planejem com os ofertantes o momento de publicação da oferta da turma no SISTEC. A partir dessa publicação, a Prefeitura tem 15 dias para realizar as pré-matrículas, e os cidadãos pré-matriculados dispõem de sete dias para confirmarem a matrícula em primeira chamada na unidade ofertante. Ressalta-se que o único documento obrigatório para realização da pré-matrícula dos candidatos é o Cadastro para Pessoas Físicas (CPF). Embora não seja uma informação obrigatória, é importante que o gestor também insira no sistema o Número de Identificação Social (NIS).

Além da pré-matrícula no SISTEC/MEC, o MDS orienta as prefeituras executoras do Programa a inscreverem o beneficiário no “Mais Emprego/MTE”, sistema responsável pela colocação do trabalhador no mercado de trabalho. Por isso, deve haver uma articulação entre os CRAS responsáveis pela pré-matrícula (ou outros órgãos) e os coordenadores estaduais e/ou municipais dos SINES, responsáveis pela inscrição no Mais Emprego. O Mais Emprego é um portal que integra em um único banco de dados de informações do Sistema Nacional de Emprego (SINE) – que possui uma rede de atendimento em todo país –, das Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego, Caixa Econômica Federal e entidades de qualificação profissional. O acesso ocorre por meio do sítio <http://maisemprego.mte.gov.br>.

- 5. Matrícula:** Momento em que o beneficiário se dirige à Unidade Ofertante para confirmar sua inscrição no curso desejado. A matrícula deve ser feita logo após a pré-matrícula, só assim o candidato garante sua vaga, já que é realizada por ordem de chegada à Unidade Ofertante. Ademais, a Prefeitura precisa concluir a fase de pré-matrícula, com o preenchimento das vagas disponíveis, para que a Unidade Ofertante consiga confirmar as matrículas dos benefici-

ários em primeira chamada e dar início às aulas. Caso restem vagas na turma após a matrícula em primeira chamada, é orientado que sejam abertas matrículas em segunda chamada aos interessados por meio da internet, no prazo de dez dias. É fundamental, portanto, que o contato entre a Prefeitura e as Instituições Ofertantes seja frequente, com o objetivo de planejar as fases de pré-matrícula e de matrícula e, assim, evitar que o intervalo de tempo entre essas duas etapas seja longo e desestime os beneficiários a participarem dos cursos.

Para realização da matrícula, é obrigatório somente que o beneficiário apresente o CPF. A Unidade Ofertante não poderá exigir do candidato a comprovação de inscrição no Cadastro Único e nem o cartão do Programa Bolsa Família, já que é prerrogativa exclusiva da Prefeitura. Ademais, comprovação de escolaridade e de residência também não são itens obrigatórios, podendo ser apenas autodeclarados. A Unidade Ofertante também não pode obrigar que o estudante custeie fotos 3x4 e cópias de documentos.

---

### **Nota Informativa 03/2013**

Em março de 2013, foi lançada Nota Informativa 03/2013 que dispõe sobre o procedimento de inscrições online e a comprovação de perfil dos beneficiários da Bolsa-Formação. A Nota estabelece os documentos com o perfil de cada beneficiário do Pronatec, mas faz a ressalva para que a instituição aceite, como última instância, o recurso da autodeclaração, sendo que o beneficiário ficará responsável pela informação que fornecer. Ainda, estabeleceu a permissão para os cursos FIC de lançar mão da autodeclaração para comprovar a escolaridade, considerando o exposto na Resolução CNE/CBE nº 6, de 20 de setembro de 2012, em seu art. 2º, parágrafo único.

- 
6. **Aula inaugural:** A aula inaugural deve ser promovida conjuntamente pelas Instituições Ofertantes e as Prefeituras. O seu objetivo principal é sensibilizar os beneficiários, que em muitos casos estão fora da escola há muito tempo, e o próprio corpo técnico e pedagógico da Unidade Ofertante, pouco habituado a lidar com esse público. Assim, a aula inaugural torna-se um momento oportuno para esclarecimentos sobre a formação profissional e as oportunidades de trabalho e de renda, como também para a apresentação, pela Prefeitura, de outras políticas públicas que estejam no âmbito do Plano Brasil sem Miséria, em particular o acesso a serviços de saúde, de educação e de inclusão produtiva.
  7. **Acompanhamento dos beneficiários:** Durante a realização das aulas, cabe à Unidade Ofertante inserir os dados sobre o desempenho e a frequência dos beneficiários no SISTEC. A partir dessas informações e do diálogo com as Instituições Ofertantes, o gestor municipal do Pronatec/BSM e a equipe do

ACESSUAS Trabalho terão condições de acompanhar os beneficiários que demandem apoio socioassistencial para permanecer nos cursos. Ressalta-se que é atribuição da rede municipal de Assistência Social providenciar iniciativas para solução de problemas, reforçando a importância dos cursos para a trajetória profissional dos beneficiários. Nesse sentido, o acompanhamento dos beneficiários deve ocorrer para além de aspectos de desempenho e frequência.

**8. Articulação com políticas públicas de trabalho e de emprego:** o Plano Brasil Sem Miséria também tem o objetivo de articular um conjunto amplo de políticas públicas de trabalho e de renda, a serem ofertadas aos beneficiários capacitados pelo Pronatec/BSM. A estratégia de inclusão produtiva do BSM baseia-se na promoção do acesso ao emprego (via qualificação profissional e intermediação de mão de obra), do empreendedorismo individual e do trabalho associativo (por meio do microempreendedor individual e da economia solidária, apoiados em serviços de formalização, assistência técnica e de fomento ao microcrédito produtivo orientado), a saber:

- Intermediação de mão de obra: parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego para apoiar a colocação do trabalhador no mercado de trabalho por intermédio da captação de vagas junto a empresas e do encaminhamento de trabalhadores cadastrados nas agências do SINE às vagas identificadas.
- Microempreendedor Individual (MEI): parceria com o SEBRAE, para que os trabalhadores autônomos inscritos no Cadastro Único formalizem-se como microempreendedores individuais, tornando-se aptos a receber visitas de assistência técnica no âmbito do Programa SEBRAE “Negócio a Negócio”.
- Microcrédito Produtivo Orientado: parceria com os bancos públicos federais (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste e Banco da Amazônia) para a ampliação do acesso ao microcrédito produtivo orientado, de modo a estimular a ampliação e o fortalecimento de pequenos negócios de pessoas inscritas no Cadastro Único.
- Economia Solidária: parceria com o Ministério do Trabalho e Emprego. Promove ações integradas de economia solidária sobre a mobilização, assistência técnica, apoio ao comércio e incubação de empreendimentos solidários.

Além disso, ações que compõem a estratégia de inclusão produtiva do BSM podem ser complementadas pelos programas disponíveis no estado ou município, a exemplo de ações de elevação de escolaridade ou programas estaduais/municipais de microcrédito produtivo orientado. É essencial que o gestor do Pronatec/BSM negocie com as

Unidades Ofertantes momentos durante os cursos para que os parceiros mencionados apresentem aos beneficiários suas ações e a forma como podem ter acesso a essas oportunidades de inclusão produtiva.

---

### **Oficinas de inclusão produtiva**

O MDS realiza visitas aos estados para a realização de oficinas estaduais de pactuação e oficinas regionais de inclusão produtiva urbanas em todas as regiões. Em 2014, foram realizadas oficinas de inclusão produtiva urbana em 24 estados, com a participação de 219 municípios e 459 pessoas. Tais oficinas realizam um balanço sobre as ações do Plano Brasil sem Miséria nos estados/regiões e trabalhos de grupos com a participação de representantes dos estados e dos municípios com o intuito de discutir as ações implementadas e os desafios para a execução do programa. Ao final, uma vez sistematizado os pontos discutidos nas plenárias, são estabelecidos compromissos com vistas ao aprimoramento do programa.

Assim, uma vez concluído o curso, o aluno tem a oportunidade de ser incluído produtivamente na sociedade. É capaz tanto de ter acesso a vagas de emprego como de iniciar um negócio próprio. Dessa forma, a fim de promover a real participação do indivíduo, o Plano Brasil Sem Miséria oferece outras políticas do governo voltadas à facilitação da inserção no mercado de trabalho.

- 
- 9. Atividade de formatura:** é importante que o término dos cursos seja ritualizado, por meio de uma atividade de formatura e entrega dos certificados de conclusão dos cursos. Essa atividade pode ser realizada em nível municipal ou intermunicipal. Torna-se relevante também o apoio dos Governos Estaduais para a realização das cerimônias envolvendo vários municípios próximos, garantindo local e transporte em parceria com as Prefeituras Municipais e as Unidades Ofertantes.

### **GESTÃO MUNICIPAL**

Como é possível depreender a partir dos pontos elencados acima, o papel da gestão municipal é fundamental para a implementação do Pronatec/BSM. Cabe ao município, representado pela figura do interlocutor municipal, a mobilização do público, a negociação dos cursos com as unidades ofertantes e o acompanhamento do programa. A análise que segue considera aspectos como mobilização, matrícula, pactuação, acompanhamento dos alunos e dos cursos, além dos tipos de articulações estabelecidas com outras secretarias e organizações civis e privadas, visando à operacionalização do sistema programa no município e à inclusão produtiva do público concluinte.

As especificidades dos municípios, da formação dos gestores, das relações políticas locais e da consolidação do SUAS em cada território revelam diferenças significativas

nos cenários, nos alcances e nos sucessos do programa. Não obstante, certas recorrências e elementos particularmente significativos permitem a análise de nós críticos mais gerais à gestão do Pronatec/BSM.

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

Em quase todas as cidades visitadas, os gestores entendem que seu engajamento com o programa se encerra tão logo são realizadas as matrículas dos alunos nos cursos. Há um grande esforço dos gestores em mobilizar os alunos interessados, em realizar as pré-matrículas e em fechar as turmas – atividades sobre as quais se pode afirmar com segurança que são bem sucedidas, considerando o observado em campo e os ganhos de escala do programa em seu curto espaço de implementação. Por outro lado, foi verificado que esse esforço decai gradativamente na medida em que as aulas se iniciam.

Cabe destacar a experiência de um município na realização simultânea da pré-matrícula e da matrícula. Tal fato provocou, no município investigado, maior distanciamento entre a data de inscrição e a data de início do curso e, com isso, maior possibilidade de desistências. Por outro lado, resolve a dificuldade relatada pelos outros municípios, a dizer, a perda de vagas por parcela do público mais vulnerabilizado pela dificuldade de realização da matrícula<sup>12</sup> – o que favorece o preenchimento das vagas por outro tipo de perfil dentro do âmbito do Pronatec.

Observou-se que os responsáveis municipais pela pré-matrícula dos alunos nos municípios visitados não possuem conhecimento suficientemente apropriado sobre o conteúdo dos cursos, nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho. Esse desconhecimento afeta a capacidade do público interessado de fazer escolhas informadas sobre qual curso frequentar, constituindo-se em uma das causas de evasão (particularmente entre os mais jovens). Além disso, esse desconhecimento também aponta para o problema mais geral de fragilidade dos governos municipais em demandar quais cursos devem ser ofertados pelas unidades de ensino que participam do programa. Com efeito, o poder dos governos municipais em negociar cursos a partir da

---

<sup>12</sup> Foram relatados casos em que os alunos têm que enfrentar longas filas para garantir a pré-matrícula e a matrícula. Nesse sentido, a proposta de realizar ambos os processos no mesmo local e data evitaria esse tipo de desgaste e diminuiria a burocratização do processo, além de diminuir a possibilidade de perda de vaga para alunos que não têm o perfil do público-alvo e que poderiam tomar essas vagas por meio do processo feito on-line. Por outro lado, não haveria tempo para a formação de um cadastro de reserva de alunos interessados nos cursos, o que, em caso de desistência, ocasionaria em vagas ociosas.

demanda de mão de obra e das aspirações formativas dos alunos é reduzida. Quanto à dimensão da demanda por força de trabalho, não foi verificada, por parte da gestão municipal da maioria dos municípios visitados, leitura estratégica, baseada em dados, sobre a dinâmica do mercado local para direcionar a oferta de cursos. Em suma, foi constatado que esse mapeamento da demanda por mão de obra parece não estar ao alcance das secretarias municipais de assistência social. Há ainda um longo caminho a ser percorrido, em especial nos municípios de médio e grande porte, onde a comunicação entre as esferas governamentais e privadas são mais complexas e distantes.

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

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

---

### **Documento de Referência para o Bolsa-Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec**

Em agosto de 2012 foi elaborado o “Documento de Referência para o Bolsa Formação Trabalhador no âmbito do Pronatec” que aborda, dentre outros conteúdos, as especificidades da Bolsa-Formação Brasil sem Miséria, cujo processo de pactuação de vagas teve início em novembro de 2011. Tal documento foi elaborado com a participação de representantes das redes de educação profissional e tecnológica, que têm ofertado cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional no âmbito da Bolsa-Formação e parceiros demandantes, em particular o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). Traz, em seu bojo, um conjunto de subsídios a respeito do perfil dos beneficiários de programas de transferência de renda, público foco da modalidade da Bolsa-Formação BSM, visando agregar elementos que retratam a realidade, particularidades e necessidades desse público, cujo histórico tem sido de exclusão dos processos educacionais.

---

De fato, os ofertantes em geral (em especial os mais consolidados, como o SENAI e, em alguns casos, o SENAC) já apresentam um conjunto de cursos e os horários em que serão oferecidos, com pouco espaço para negociação. Esse fenômeno é particularmente forte em situações de virtual monopólio da capacidade de oferta por apenas uma unidade no município, o que, obviamente, reduz a capacidade de indução por parte da gestão municipal.<sup>13</sup> Como consequência dessa leitura inespecífica do mercado de trabalho associada ao interesse em conservar o *status quo* do tipo de oferta já existente, os cursos ofertados nem sempre atendem à demanda atual dos municípios, acarretando em dificuldades para o fechamento de turmas e até cancelamento por falta de interesse/disponibilidade do público. Além disso, percebe-se que alguns ofertantes assumem o compromisso de fechar turmas “a qualquer custo”, e, nesse contexto, nem sempre as vagas são ocupadas pelo público preferencial do Brasil Sem Miséria.

Nos casos em que se estabeleceram fóruns de diálogo entre o município, as unidades ofertantes, os sindicatos e as associações patronais e/ou de trabalhadores, observaram-se choques de interesses e tensionamentos entre os participantes envolvidos na pactuação. Essas dificuldades de barganha são, em certa medida, inerentes a um modelo de pactuação de cursos mais transparente e com maior capacidade de escuta e de diálogo com os atores sociais envolvidos.<sup>14</sup> Sua vantagem é a mitigação dos riscos de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes via inclusão de outros atores com interesses diferentes e, em certo sentido, mais próximos do objetivo central do programa, que é a inclusão produtiva com qualidade da população em situação de pobreza e vulnerabilidade social.

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

No que se refere ao Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do trabalho – ACESSUAS/TRABALHO, sua implantação é ainda recente e, em alguns

---

<sup>13</sup> É digno de nota que relações pessoais e políticas permeavam as relações entre unidades ofertantes e poder público em alguns casos observados; em um município particular, os cursos ofertados pela única unidade local não guardavam relação nem com a demanda do mercado de trabalho nem com o interesse da população local.

<sup>14</sup> Cabe destacar que o Pronatec/BSM não dispõe de mecanismos de controle social pelos seus usuários. As decisões e ações a respeito do programa não passam pelas comissões tripartites e nem pelos conselhos municipais (que, por sua vez, também não têm representação de usuários). Assim, o controle sobre o Pronatec/BSM, a resolução de problemas e o atendimento às demandas dos alunos ficam ainda mais distantes das instituições políticas e dos canais formalmente instituídos para o controle social, sendo mediados por interações pessoais com os gestores.



municípios, foi relatada inclusive certa dificuldade para utilizar os recursos disponibilizados. De qualquer forma, observou-se que a atuação da equipe do ACESSUAS Trabalho impacta no processo de pré-matrícula, desafogando as redes socioassistenciais que se encontram já bastante sobrecarregadas e gerando um impacto positivo uma vez que aporta recursos e permite ampliar as equipes de atuação exclusiva para o Pronatec/BSM. Embora o programa tenda a gerar maior consciência para a questão da empregabilidade e do acompanhamento da qualidade dos cursos, observou-se pouca capacidade de ação efetiva nesse campo. A exceção fica por conta de um caso em que o programa já estava mais estruturado e exercia papel fundamental de articulação governamental e intersetorial para a inclusão produtiva.

---

### **Mapeamento de vocações econômicas e acompanhamento dos beneficiários – o caso de Florianópolis/SC**

A estruturação do Pronatec/BSM foi um processo de aprendizagem institucional. Para implantar o programa, as prefeituras municipais tenderam a se concentrar nos processos de pactuação de vagas e de cursos, mobilização dos beneficiários, realização de pré-matrículas e encaminhamento para as unidades ofertantes. Gradativamente, os processos complementares de mapeamento de vocações econômicas, acompanhamento dos alunos e encaminhamento para políticas de emprego foram sendo incorporadas e aperfeiçoadas no âmbito do Pronatec/BSM. A Prefeitura Municipal de Florianópolis/SC desenvolveu uma sistemática própria para lidar com esses desafios. Para orientar a pactuação de vagas e cursos, a rede socioassistencial municipal identificou ocupações com potencial de empregabilidade a partir da articulação com as unidades ofertantes e com as demandas da comunidade e da pesquisa junto a estatísticas estaduais e informações econômicas veiculadas pela mídia local. A trajetória dos beneficiários é acompanhada por meio de estratégias variadas. Merecem destaque: (a) o contato direto com os alunos, durante visitas aos cursos; (b) a interlocução com as unidades ofertantes, para tratar de problemas detectados durante as aulas, que colocam em risco a permanência dos beneficiários nos cursos; e (c) a recepção e o encaminhamento de reclamações e demandas relativas aos cursos apresentadas pelos beneficiários diretamente nos CRAS. O Instituto de Geração de Oportunidades de Florianópolis (IGEOF), que é uma unidade municipal do Sistema Nacional de Emprego/SINE, é o parceiro responsável pelo encaminhamento dos alunos formados para postos de trabalho captados junto às empresas do município.

---

Com efeito, a ausência de equipes exclusivamente dedicadas ao programa e de recursos para deslocamento e insumos básicos como telefones, computadores e impressoras é um dos entraves principais para a gestão do Pronatec/BSM, servindo como hipótese explicativa para o fato de os gestores não conseguirem fazer muito mais do que a

mobilização e a pré-matrícula dos alunos. A isso se soma a falta de qualificação das equipes, o desconhecimento sobre os procedimentos do programa, as falhas no sistema de informação (SISTEC)<sup>15</sup>, a ausência dos governos estaduais na capacitação e apoio técnico, certo ressentimento do pouco contato com o MDS e uma percepção de ausência do governo federal no controle sobre as unidades ofertantes. É nesse quadro que se observou com frequência uma atuação “tímida” dos interlocutores municipais diante dos ofertantes, muitas vezes se colocando como “reféns” de suas ações e normas por não terem subsídios e empoderamento suficiente para se portarem como agentes de mudança. Nesse contexto, mostram-se insuficientes as ações locais de controle público da qualidade dos cursos e serviços oferecidos pelas unidades ofertantes.

### **UNIDADES OFERTANTES**

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

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

As mais consolidadas e tradicionais, como o Sistema S, assumem uma postura de independência financeira quanto ao programa, que se reverte em menos disposição à adaptação. Nos municípios visitados, os representantes do Sistema S ainda se mostraram mais resistentes às demandas dos gestores, às mudanças solicitadas

---

<sup>15</sup> Foram inúmeras as reclamações em relação ao sistema no que tange à conexão; lentidão; mudanças nas suas funcionalidades sem a capacitação adequada; restrição de acesso a determinados dados dos alunos (tanto do perfil quanto informações sobre recepção de assistência estudantil, sobre frequência no curso, conclusão ou evasão); reiterados momentos em que o sistema fica “fora do ar”, o que compromete os processos de pré-matrícula, encurtando os prazos e desmotivando os interessados que comparecem para realização da pré-matrícula; impossibilidade de recuperar dados antigos no sistema, como, por exemplo, para realização de nova matrícula de aluno antigo; ausência de um suporte técnico eficaz.

em termos de estrutura, horários e, especialmente, às regras e padrões de condutas impostos aos alunos do Pronatec/BSM.<sup>16</sup> Colocando-se como atores indispensáveis e insubstituíveis para a implementação do programa, as unidades ofertantes criam barreiras institucionais de entrada, por meio da exigência de documentação rígida e extensa – que não corresponde aos parâmetros nacionais do programa – e de fluxo, por meio da inflexibilidade de horários e procedimentos. Essas barreiras, que reproduzem uma lógica de exclusão das populações em situação de pobreza dos espaços educacionais, são causas centrais tanto da dificuldade de acesso ao programa quanto da evasão, constituindo-se como uma das principais razões de disputa e de desacordos entre gestores e ofertantes nos municípios.

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

---

### **Negociação de vagas e cursos**

Na negociação de vagas e cursos, o MDS estimula as prefeituras municipais a realizarem consultas ao setor produtivo, associações empresariais, outros órgãos governamentais (secretarias de planejamento, desenvolvimento econômico, trabalho e unidades de atendimento do SINE, por exemplo), órgãos de pesquisa e consultoria, além de dados estatísticos. Para facilitar essa pesquisa, o MDS desenvolveu e disponibilizou no site do Plano Brasil Sem Miséria boletim que sintetiza, por município, dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Cadastro Geral de Empregos e Desempregos (CAGED). O objetivo é adequar a oferta de cursos e vagas ao mercado de trabalho local e às especificidades dos cidadãos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal. Com base nessas informações, a Prefeitura formula sua proposta de demanda.

---

<sup>16</sup> O SENAC no Nordeste parece fugir a essa regra, apresentando maior receptividade e flexibilidade em ofertar cursos demandados fora de seu catálogo, melhor capacidade de adaptação ao público e proposição de atividades complementares relevantes a sua inserção produtiva.

<sup>17</sup> Dados do Sistec referentes ao ano de 2014 apontavam que 45,6% dos alunos do Pronatec/BSM não haviam completado ainda o ensino básico.

Observou-se entre as unidades ofertantes uma dificuldade em adaptar-se à realidade vivenciada com os alunos do Pronatec/BSM, devido à baixa escolaridade e à desinformação dos alunos sobre os cursos ofertados. Alguns cursos demandam conhecimentos que significativa parte dos alunos não possui, porque não tiveram oportunidade de concluir o ensino básico.<sup>17</sup> Isso é particularmente verdade no SENAI, pois os cursos direcionados à indústria requerem um nível instrucional mais elevado para que o aluno possa acompanhar as aulas e ser aprovado. Observou-se ainda a predileção de determinada unidade conforme o gênero do aluno: os homens procuram mais

os cursos ofertados pelo SENAI e pelo Instituto Federal (operador de computador, caldeireiro, eletricista de instalador predial, piscicultor, mestre de cerimônias, dentre outros); ao passo que as mulheres optam pelos cursos oferecidos pelo SENAC (camareira, vendedor, recepcionista, manicure e pedicure, dentre outros).

Diante dessa realidade, observaram-se iniciativas pontuais, no mais das vezes empreendidas voluntariamente pelos professores dos cursos, mas que, aparentemente, não solucionam a contento o déficit educacional e não impedem, tanto quanto se desejaria, as evasões por dificuldade de acompanhamento.<sup>18</sup> Contrastando com o quadro exposto acima, não adequadamente compensado pelo voluntarismo de professores, registra-se o caso de uma unidade do SENAC que oferece oficinas pedagógicas aos professores com o objetivo de sensibilizá-los e treiná-los para melhor atender o público advindo do Cadastro Único. A estrutura física, o material estudantil, o material didático, a preparação dos professores e o pagamento do auxílio estudantil são aspectos positivos a serem destacados na mencionada unidade.

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

No que se refere à relação com os alunos, além das exigências de documentação que excluem particularmente os alunos migrantes, os menos escolarizados e os mais vulneráveis, há reclamações por parte dos alunos quanto ao atraso no pagamento dos auxílios transporte. Em muitos locais, houve reclamações acerca da ausência de turmas no horário noturno,<sup>19</sup> da inflexibilidade das unidades com relação aos atrasos e da necessidade de mudança de horário decorrente da inclusão dos alunos no mercado de trabalho posterior ao início dos cursos. Com relação ao conteúdo, houve questionamentos acerca da carga horária prática reduzida, da inexistência de oportunidades de estágio e da precariedade de laboratórios e de materiais didáticos voltados para o exercício prático dos conteúdos aprendidos.

---

### **Resoluções do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)**

As Resoluções 33/2012, de 15 de agosto de 2012, e FNDE 37/2012, de 23 de agosto de 2012, foram editadas com o objetivo de solucionar os problemas relacionados ao pagamento do auxílio transporte. A Resolução 33/2012 passou de R\$8,00 para R\$10,00 o custo aluno-hora-aula, de maneira a viabilizar que os ofertantes pudessem garantir o repasse do auxílio estudantil sem pressão sobre

---

<sup>18</sup> Cabe notar que, conforme dados do Sistec, a taxa de abandono do Pronatec/BSM em 2014 foi de 15,1% e a de reprovação foi de 10,4%, taxas consideradas baixas.

<sup>19</sup> No primeiro semestre de 2014, 44% das vagas ofertadas foram no período noturno.

o custo aluno-hora-aula, e a Resolução 37/2012 reforçou a obrigatoriedade e possibilitou que o pagamento fosse realizado em dinheiro ou vale transporte.

---

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

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

---

### **Iniciativas para acompanhamento do Pronatec/BSM**

Desde o início da implementação do Pronatec/BSM, diversas ações foram desenvolvidas com o intuito de realizar o macro e o micro acompanhamento da implementação do programa. No âmbito mais amplo, é realizado acompanhamento do processo de pactuação dos cursos, com vistas a ampliar a capacidade de indução da oferta por parte dos interlocutores municipais, a indução da adesão dos municípios ao Acesso Trabalho, a publicação da cartilha Pronatec/BSM definindo papéis e procedimentos, a realização de visitas de monitoramento pedagógicas do MEC, e de reuniões mensais do MEC e do MDS com os ofertantes. No âmbito

micro, são implementadas ações relacionadas ao ingresso, ao acompanhamento, à assistência estudantil e à articulação interinstitucional, a fim de evitar a evasão e promover a conclusão do curso com aproveitamento, na perspectiva da inserção socioprofissional. Nesse contexto, pode-se citar as ações de acompanhamento do MDS junto aos municípios, o apoio pedagógico e psicossocial aos beneficiários articulados por reuniões entre equipes técnicas de demandantes e ofertantes, a combinação de metodologias, recursos didáticos e procedimentos para viabilizar a aprendizagem do estudante, a verificação das condições objetivas e subjetivas para frequência às aulas considerando o contexto familiar e social dos alunos.

---

## **AQUISIÇÕES E DESAFIOS**

Um dos principais obstáculos à inclusão produtiva por meio do Pronatec/BSM é a dificuldade, observada em campo, de realizar uma articulação estratégica entre a vocação econômica do município, a capacidade da oferta de cursos e as potencialidades da população alvo, o que se reverte na realização de cursos que não se adequam às especificidades do público e/ou às demandas do mercado de trabalho. Por outro lado, influem também algumas questões mais subjetivas, que acabam por limitar a inserção produtiva, a exemplo das disposições expressivas e relacionais dos alunos, que não gozam de prestígio social e são encaradas como indesejáveis pelos empregadores. Também foram percebidas dificuldades específicas a certos públicos como a dos mais jovens, devido à falta de experiência no mercado de trabalho e a dos mais velhos, devido à idade avançada, não desejada pelos contratantes. A questão do gênero também influencia nas contratações, pois em certas áreas há preferência por contratar homens em detrimento das mulheres que, por vezes, têm muitos filhos e não possuem estrutura de apoio, não tendo com quem deixá-los para ir trabalhar.

Outro limitador é que a teia de relações sociais dos alunos do Pronatec/BSM é formada, em geral, por pessoas de menor poder aquisitivo. Haja vista que a indicação é um fator preponderante para a seleção e a contratação de pessoal no Brasil, a ausência de uma rede de relações pessoais mais ampla com indivíduos bem localizados no mercado de trabalho influencia negativamente as oportunidades de inserção produtiva. Por fim, a baixa escolaridade, as dificuldades de transporte, a necessidade de conciliar trabalho e cuidados domésticos, a impossibilidade de concluir cursos pela necessidade de volta precária ao mercado de trabalho e a ausência de recursos para aquisição de equipamentos básicos para a inclusão produtiva se somam para construir um quadro desafiador à política pública.

Ainda assim, a percepção dos alunos com relação ao Programa Pronatec/BSM é bastante positiva, sendo enfatizada a importância de terem uma oportunidade de frequentar os cursos oferecidos e a influência que o Programa tem em suas vidas no que diz respeito à motivação para voltarem a frequentar a escola e a seguir se qualifi-

cando profissionalmente. Por outro lado, destacam a necessidade de uma integração de fato entre a qualificação profissional promovida pelo programa e uma política de emprego e renda, citando especialmente os problemas de atendimento no SINE e sua ineficácia.

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

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

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

## **BOAS PRÁTICAS**

Nessa seção, serão expostas algumas práticas encontradas durante o trabalho de campo que foram implementadas localmente e que maximizaram as aquisições dos alunos, garantindo o êxito do programa nos municípios.

Em um município específico, foi identificada a divulgação dos cursos aos beneficiários do Bolsa Família por meio de cartas endereçadas a eles. Foi realizada parceria com a empresa de Correios e Telégrafos para adoção de uma tarifa reduzida para o encaminhamento das correspondências com o objetivo de facilitar a comunicação entre a gestão local e os beneficiários. Ainda, a Secretaria Municipal de Assistência Social realiza periodicamente a divulgação da abertura do período de pré-matrículas nas emissoras de rádio e televisão locais.

Nesse mesmo município, foi verificada articulação entre a Secretaria de Assistência e a Secretaria de Trabalho e Renda. Essa última realiza levantamento das profissões com maior interesse na região metropolitana e das vagas com maiores chances de absorção pelo mercado de trabalho. As negociações ocorrem em reuniões em que participam os três ofertantes que atuam no município e ocorrem periodicamente com o objetivo de discutir as questões relativas ao Programa. Ademais, são realizadas reuniões intersetoriais que reúnem assistência social, educação e saúde. Essas reuniões têm caráter regional e delas participam escolas, distritos de saúde, ONGs e gestores do Pronatec/BSM com o intuito de apresentar os trabalhos realizados localmente, avaliar o mercado de trabalho, discutir problemas e definir soluções e ações conjuntas.

Em outro município, destaca-se a busca ativa e a aproximação dos empresários e representantes de unidades ofertantes com os profissionais do CRAS e da Secretaria Municipal de Assistência Social, cujo resultado é a intermediação da mão de obra formada pelos alunos do Pronatec/BSM. No mesmo município, centraram-se esforços entre unidade ofertante e CRAS para a divulgação do programa a seu público-alvo, em especial nas visitas domiciliares feitas pelas equipes do Bolsa Família. Ainda, é realizado acompanhamento dos egressos pelas unidades ofertantes, o que gera impactos significativos para o “feedback” das ações que estão sendo desenvolvidas.

---

### **Papel dos governos estaduais**

A gestão do Pronatec/BSM tem se beneficiado da crescente participação de governos estaduais. A partir dos relatos apresentados nas oficinas do Plano Brasil Sem Miséria, realizadas no primeiro semestre de 2014 nas cinco regiões do País, observa-se que entre as diversas atribuições que os entes estaduais assumiram na execução do programa se sobressaem a cooperação com os municípios no alinhamento dos cursos com as demandas do mercado de trabalho, o apoio técnico e as ações de coordenação intermunicipal. Os governos do Rio Grande do Sul e do Paraná realizam fóruns regionais de apoio à formação e à qualificação profissional. Esses fóruns mobilizam governos municipais e promovem a discussão sobre aspectos da implementação do programa e seus desafios. Em Sergipe, o governo estadual criou comitês gestores territorializados para apoiar a execução do Pronatec, com a participação de prefeituras, ofertantes e secretarias estaduais.

O governo de Pernambuco criou a rede estadual de qualificação profissional (Decreto nº 38.086). A rede articula e orienta a preparação de demandas para a formação profissional em todo o estado, identificando empresas, investimentos e novos setores dinâmicos no estado, entre outras atividades.

No Espírito Santo, o Instituto Jones dos Santos Neves, entidade de pesquisa estadual, por demanda do governo do estado, apresenta dados sobre a vocação



econômica dos municípios e os investimentos programados para o estado com o objetivo de subsidiar o processo de pactuação de cursos do Pronatec/BSM.

O relatório das oficinas regionais do Plano Brasil Sem Miséria são evidências da maior participação dos governos estaduais na execução do Pronatec/BSM.

---

Vale citar também o esforço de um gestor em montar parcerias com a unidade ofertante e a prefeitura de seu município para garantir que os alunos disponham do equipamento necessário para sua formação. Nesse mesmo município, o interlocutor adota a prática de conversar com os alunos no momento da pré-matrícula sobre seus interesses nos cursos e os orienta quanto aos conteúdos e às oportunidades no mercado de trabalho. Ainda, outra ação interessante tem sido adotada na mesma localidade com o objetivo de evitar a evasão. Trata-se da oferta de oficinas, atividades e lanche às crianças cujas mães trabalham durante o dia e participam de cursos noturnos na unidade ofertante. Essa prática resolve o problema da inexistência de creches no período noturno e permite que mulheres que não têm com quem deixar as crianças tenham a oportunidade de fazer os cursos.

Outra boa prática encontrada se refere ao caso de uma ofertante que logrou incluir alunos da medida socioeducativa e em regime condicional ou semiaberto em seus cursos, por meio de um trabalho de acolhida, reforço da autoestima e incentivo à aceitação desses alunos junto aos demais da instituição, inclusive com o esforço de encaminhá-los ao mercado de trabalho.

Uma iniciativa positiva no que diz respeito à divulgação dos cursos do Pronatec/BSM foi a de uma gestão municipal que organizou oficinas em escolas e nos CRAS, contando com o apoio da assessoria de comunicação da prefeitura, além da divulgação por meio de faixas, banners e painéis nos locais de maior circulação do público-alvo.

Um dos municípios visitados se destacou pela desburocratização do processo de pré-matrícula e matrícula, que são realizadas no mesmo dia e local, evitando custos adicionais aos futuros alunos, além de ter criado um conselho formado pelo empresário local, aproximando o empregador do empregado.

Ainda no que tange ao processo de matrícula, destacam-se ações dos interlocutores municipais no sentido de facilitar o encaminhamento da documentação dos alunos, por meio da realização das cópias necessárias na própria secretaria responsável pela gestão do Pronatec-BSM.

Revelou-se também uma boa prática de uma unidade ofertante a adaptação das aulas e do material didático ao nível de escolaridade dos alunos, com a adoção de estratégias de reforço escolar disponibilizadas aos alunos com maiores dificuldades, bem como

o preparo do corpo docente para lidar com a diversidade cultural e social do público participante nos cursos.

Outra boa prática foi a realização, em um município específico, de um intenso trabalho de acompanhamento da qualidade do curso e do aproveitamento escolar dos alunos com vistas a prevenir a evasão. Além disso, nesse mesmo município, a pactuação de vagas é realizada de forma coerente com as metas da ofertante e da gestão local.

Um dos municípios estudados, com baixas oportunidades de inclusão produtiva no mercado formal, realizou articulação entre o Pronatec/BSM e o Programa Mulheres Mil, o que possibilitou empreendimentos das moradoras de um assentamento na venda e diversificação de sua produção.

Por fim, no que se refere à oferta dos cursos propriamente dita, um exemplo de boa prática identificado foi o de um curso de açáicultor oferecido pela ofertante em uma comunidade remota e de forma adaptada às necessidades e aos horários dos moradores, e também ao potencial econômico local, o que garantiu oportunidades para ampliação da renda familiar e contribuiu para o desenvolvimento local.

## **RECOMENDAÇÕES**

Nesse tópico serão apresentadas as propostas de recomendações para melhoria e aperfeiçoamento do Pronatec/BSM. Essas propostas foram elaboradas com base nos resultados obtidos por meio da pesquisa, especialmente, a partir de todos os desafios mapeados em relação à implementação e à operacionalização do Programa. As recomendações estão divididas em quatro tópicos: aprimoramento da gestão; operacionais; oferta dos cursos e qualidade; e mercado de trabalho.

### **APRIMORAMENTO DA GESTÃO**

- Empoderar os gestores locais do Pronatec-BSM por meio do fortalecimento dos mecanismos federais para acompanhamento da conduta dos ofertantes, com incentivos para alterar comportamentos locais inadequados, envolvendo a definição de padrões comuns a serem seguidos por todos os partícipes do programa.
- Incentivar espaços de diálogo com organizações de trabalhadores, cooperativas e sindicatos patronais, bem como mecanismos de cooperação e controle social, aumentando a transparência e a eficiência do programa e mitigando as possibilidades de captura institucional do programa pelas unidades ofertantes.
- Aproximar o Pronatec/BSM das políticas de assistência social no que se refere: a) ao acompanhamento dos alunos e ao encaminhamento dos filhos

e familiares para rede socioassistencial, reduzindo a evasão dos mais vulneráveis; b) ao treinamento dos atendentes e assistentes sociais dos CRAS que fazem as pré-matrículas sobre o conteúdo dos cursos e sua aplicabilidade no mercado de trabalho; c) ao acompanhamento da qualidade dos cursos, do aproveitamento/desempenho e das demandas dos alunos; d) à ampliação da adesão municipal ao Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS-TRABALHO), divulgando boas experiências de gestão dos recursos do programa por meio de cartilhas e informes.

- Fornecer insumos e capacitar os gestores municipais para que se realizem estudos de vocação econômica regional como indutores à criação de vagas conectadas aos perfis dos alunos e às possibilidades de desenvolvimento local.
- Fortalecer os fluxos de acompanhamento e captação de boas práticas envolvendo a gestão federal, estadual e municipal do Pronatec-BSM.
- Dar continuidade à realização de seminários, oficinas e encontros com os gestores e interlocutores do Programa para a disseminação de conhecimentos sobre o Pronatec/BSM e a troca de experiências quanto a sua operacionalização, de forma a fomentar a construção de cultura institucional em torno do programa.
- Fortalecer o papel dos estados na capacitação e no apoio técnico.
- Qualificar as equipes técnicas municipais para a gestão do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC).
- Fortalecer a orientação às unidades ofertantes para que aceitem autodeclarações de escolaridade, em conformidade com a Nota Informativa 03/2013, reduzindo a necessidade de produzir documentações para matrícula.
- Instituir mecanismos de acompanhamento, de fiscalização e de controle do processo de pactuação, uma vez que aí estão alocados interesses que podem ser divergentes, ou seja, parece preciso instituir mecanismos que garantam como resultado do processo de pactuação a perspectiva do interesse público. Uma alternativa pode ser um comitê interinstitucional gestor da pactuação.
- Incentivar articulação com outras políticas, notadamente com a de educação (para a ampliação das vagas em creches), de saúde (para atendimento de familiares dos alunos) e outras que estejam envolvidas em ações de superação da extrema pobreza.
- Diversificar fontes de parcerias ampliando-as para organizações públicas e privadas, associações, dentre outras.

- Realizar estudo quantitativo (Survey) associado a técnicas qualitativas para construir indicadores sociais e socioeconômicos sobre o impacto do Pronatec/BSM a partir de desenho amostral representativo do universo.
- Realizar estudo estatístico e meta-analítico do Banco/Base de Dados do Pronatec/BSM para melhor visualizar dados e perfis socioeconômicos do público do programa.

## **OPERACIONAIS**

- Adaptar estruturas, horários, normas e padrões às especificidades dos alunos do Pronatec/BSM, ampliando assim a capacidade de acesso do público-alvo aos cursos.
- Adotar estratégia de divulgação dos cursos que seja mais eficaz conforme as especificidades do município.
- Confeccionar cartilhas específicas para operação do Sistec e atendimento on-line com respostas rápidas às consultas, ou criação de um sistema próprio do Pronatec/BSM, que não seja compartilhado com outros usuários de modo a melhor atender às necessidades específicas do Programa e minimizar a demora na resposta das dúvidas enviadas por seus usuários.
- Trabalhar para uma melhor articulação entre os interlocutores e os representantes das unidades ofertantes no processo de mobilização para a pré-matrícula e a matrícula. O ideal é que as vagas sejam preenchidas pelo público alvo do programa e, para isso, a comunicação entre os atores envolvidos tem um papel fundamental nesse processo, assim como a efetiva mobilização dos interlocutores com os beneficiários. Isso porque quando as vagas dos cursos não são preenchidas pelos alunos beneficiários, são disponibilizadas a alunos de outras modalidades do Pronatec ou pela internet, por exemplo.
- Estimular maior participação dos interlocutores na aula inaugural e na formatura, momentos que podem ser aproveitados não só como motivacionais, mas também como espaço de coleta de informações e troca de contatos, fortalecimento da rede e encaminhamento para o emprego – além de uma orientação profissional preliminar e conjunta aos ingressantes e egressos dos cursos para levantamento de estatísticas, motivação dos envolvidos, feedback dos cursos, entre outros.
- Incentivar a criação de associações e de cooperativas, em especial nos municípios de pequeno porte em que a dinâmica local é limitada, bem como é reduzido o número de vagas de trabalho disponíveis.

## **OFERTA DOS CURSOS E QUALIDADE**

- Aprimorar o direcionamento das vagas e dos cursos para as necessidades da economia local.
- Investir no atendimento das unidades ofertantes e cursos nos bairros de periferia, utilizando as estruturas físicas dos CRAS, quando possível.
- Disponibilizar cursos do Pronatec/BSM nas localidades mais remotas de forma a atender o público alvo do programa.
- Ampliar serviços de creche nos municípios e/ou serviços auxiliares de cuidados às crianças no período das aulas, inclusive noturno, nas unidades ofertantes ou próximo a elas.
- Realizar, quando necessário, nivelamento educacional das turmas ofertadas, visto que os cursos abarcam alunos com diferentes níveis de escolaridade, o que dificulta o processo de ensino-aprendizagem.
- Flexibilizar, quando possível, horários de entrada e saída nos cursos para alunos com empregos no mercado informal e para mulheres com filhos dependentes sem acesso a creche.
- Possibilitar trocas de turmas e horários para os alunos que conseguem inserção no mercado de trabalho durante os cursos.
- Agilizar a entrega dos certificados.
- Estabelecer um padrão único para aprovação e reprovação de alunos, que seja seguido por todas as unidades.

## MERCADO DE TRABALHO

- Reforçar parcerias com o Sistema Nacional de Empregos (SINE), com sindicatos de empresas e comércio, bem como com outras secretarias municipais visando o direcionamento da oferta dos cursos às demandas do mercado de trabalho. Sugestões advindas dos entrevistados incluem: a) Desenvolvimento de sistema paralelo de bancos de currículos e vagas (como já feito pelo Sistema S) via ACESSUAS-Trabalho; b) elaboração de cartas de recomendação; c) criação de programas de primeiro emprego para concluintes; d) incorporação de programas de estágio ao Pronatec/BSM; e) ampliação do acesso a programas de microcrédito; f) fomento a programas de incubação de cooperativas.
- Instituir parcerias com equipamentos públicos e entidades sociais para que os alunos apliquem os conteúdos aprendidos na prática com a recuperação de prédios públicos, históricos ou que prestem serviços sociais, sobretudo na construção civil.
- Realizar palestras informativas para os beneficiários para interseção/mediação para sua entrada no mercado de trabalho.
- Conceder cartas de recomendação emitidas pelos ofertantes para facilitar o acesso ao mercado de trabalho dos concluintes, de maneira a suprir a demanda por experiência comprovada em carteira assinada para conseguirem um emprego.
- Desenvolver trabalho específico para a inserção no mercado de trabalho de pessoas entre 45 e 60 anos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMANCIO, JULIA MORETTO. **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria – Regiões Norte e Centro-Oeste.** Relatório produzindo no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Projeto UNESCO – 914BRZ3002. Brasília: MDS, 2014.

CAETANO, PATRÍCIA FAGUNDES. **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria – Região Nordeste.** Relatório produzindo no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Projeto UNESCO – 914BRZ3002. Brasília: MDS, 2014.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Sumário Executivo do **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria.** Brasília: MDS, 2014.

WIIK, FLÁVIO BRAUNE. **Estudo qualitativo junto a egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Pronatec-Brasil sem Miséria – Regiões Sul e Sudeste.** Relatório produzindo no âmbito de consultoria para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Projeto UNESCO – 914BRZ3002. Brasília: MDS, 2014.

WORTHEN, B. R.; SANDERS, J. R.; FITZPATRICK, J. L. **Avaliação de programas: concepções e práticas.** São Paulo: Editora Gente, 2004.

# AVALIAÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO (PRONATEC) PARA O PÚBLICO DO CADASTRO ÚNICO PARA PROGRAMAS SOCIAIS (CADASTRO ÚNICO) E BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA (PBF); COBERTURA, ADEQUAÇÃO DA OFERTA E DESEMPENHO DOS PARTICIPANTES

*Marconi Fernandes de Sousa<sup>1</sup>*

*Yuri César Silva<sup>2</sup>*

*Alan Ioshikazu Ofuji<sup>3</sup>*

*Nikolas de Camargo Pirani<sup>4</sup>*

*Marcelo Lúcio Saboia Fonseca<sup>5</sup>*

## APRESENTAÇÃO

Criado no dia 26 de Outubro de 2011 a partir da Lei nº 12.513/2011, o Pronatec tem como finalidade ampliar a oferta de educação profissional através da expansão, interiorização e democratização de cursos técnicos e profissionalizantes. O programa tem se caracterizado como importante ferramenta de superação da extrema pobreza, dado às inovações em seu desenho e propósitos. Com a prioridade de acesso aos estudantes da rede pública, trabalhadores e beneficiários dos programas federais de transferência de renda, o Pronatec vem adotando estratégias de expansão da oferta de educação profissional para todo o território nacional, anteriormente concentrada nas capitais e grandes centros urbanos, com o intuito de ampliar a sensibilização e a participação de pessoas que não se viam como destinatárias de cursos técnicos e de qualificação profissional, como a população de baixa renda e os trabalhadores informais.

O Pronatec é parte dos esforços de integração e aproximação das políticas sociais de educação, saúde e garantia de emprego e renda que avançam de forma contínua e acelerada no duplo sentido de expansão, em termos de cobertura populacional e escala de atuação. Todavia, esse avanço sugere, de forma semelhante, uma aproximação cada vez mais integralizada também em seus estudos, análises e avaliações.

Tendo em vista que o Pronatec vem se expandindo rapidamente, atingindo a meta de 8 milhões de matrículas no segundo semestre de 2014, os objetivos analíticos do presente estudo dizem respeito à implementação do Programa na iniciativa Bolsa

---

<sup>1</sup> Graduado e Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Analista Técnico de Políticas Sociais e Diretor do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

<sup>2</sup> Graduado em Estatística pela Universidade de Brasília, Coordenador de Monitoramento de Resultados do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

<sup>3</sup> Graduado em Estatística pela Universidade de Brasília, Consultor do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

<sup>4</sup> Graduado e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de São Carlos. Consultor do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

<sup>5</sup> Graduado em Ciência Política pela Universidade de Brasília e Mestre em Políticas Públicas e Desenvolvimento pela Fundação Oswaldo Cruz. Técnico do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.



Formação em relação à: i) expansão/evolução de matrículas no tempo, no território e segundo o leque de cursos ofertados; ii) conformidade entre cursos oferecidos e a demanda ocupacional do mercado de trabalho formal nos Estados (e Distrito Federal) e municípios e iii) desempenho educacional dos estudantes.

O Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SIS-TEC), gerenciado pelo Ministério da Educação (MEC) é a principal fonte de dados deste estudo. O Sistema é responsável por armazenar as informações sobre as escolas, estudantes e matrículas do Pronatec, desde a proposta inicial até o seu desfecho. Todas as unidades de ensino, no país, credenciadas para oferta de cursos técnicos, de nível médio e cursos de formação inicial e continuada, independentemente da sua categoria administrativa e sistema de ensino, devem se cadastrar no SISTEC.

Observada a tendência de expansão do Pronatec, considerando a expansão do número de matrículas efetuadas, o estudo também avalia se as formações providas por esses cursos estão relacionadas à demanda ocupacional nos diferentes territórios. Isso porque o Pronatec está integrado à estratégia de inclusão produtiva urbana do BSM, ofertando cursos técnicos e profissionalizantes gratuitos que apoiam a capacitação de pessoas de menor escolaridade ou experiência de trabalho, em um período de mercado de trabalho aquecido, com poucas pessoas em busca de emprego. E em sua vertente voltada às pessoas de baixa renda que, para além das iniciativas voltadas para o fortalecimento do trabalho das redes de educação profissional e tecnológica existentes no país, no âmbito do Bolsa Formação, o programa tem a modalidade de demanda Pronatec Brasil Sem Miséria (Pronatec BSM).

O Pronatec BSM é uma parceria entre o Ministério da Educação (MEC) e o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e por meio dele são ofertados cursos de formação inicial e continuada (FIC) com prioridade de acesso aos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e beneficiários dos programas federais de transferência de renda<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Para uma descrição detalhada das estratégias desenvolvidas ou estimuladas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), pelo Ministério da Educação e parceiros, no âmbito do Pronatec Plano Brasil Sem Miséria, no desenvolvimento de políticas de inclusão produtiva urbana para a população inserida no Cadastro Único e beneficiária de programas de transferência de renda como Bolsa Família, confira Costa et al (2014), p.289-321.

Com análise focada na modalidade do Pronatec Bolsa Formação e, em especial, o Pronatec BSM, este estudo foi dividido da seguinte forma: a Seção 1 apresenta a contextualização do Pronatec, os fundamentos do programa e os diferentes tipos de capacitações ofertadas, com destaque para a sua iniciativa Bolsa Formação, objeto de avaliação deste estudo. A Seção 2 apresenta as fontes de dados utilizadas no estudo, breve descrição dos aspectos metodológicos adotados para a preparação dos registros utilizados e os resultados gerais de como se deu a implementação do programa, segundo seu ritmo

de expansão, ampliação da cobertura territorial, público atendido e cursos ofertados. A Seção 3 apresenta resultados e avaliações preliminares sobre a capacidade do programa ofertar cursos conforme as necessidades ocupacionais dos municípios, assim como, resultados sobre o desempenho educacional do público atendido no Programa, em especial, inscritos no Cadastro Único e beneficiários do Bolsa Família.

## CONTEXTUALIZAÇÃO

O Pronatec é composto por um conjunto de iniciativas que ofertam cursos técnicos de nível médio e cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional. Implementado em 2011 com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional, no caso da Bolsa-Formação, os cursos do Pronatec são custeados pelo MEC e ministrados por instituições reconhecidas na área: os Serviços Nacionais de Aprendizagem - “Sistema S” (Senai, Senac, Senat e Senar) e as redes públicas (Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica e redes estaduais e municipais de educação profissional). As instituições privadas também passaram à condição de ofertantes de cursos técnicos, desde de março de 2013.

Qualquer município pode aderir à Bolsa-Formação do Pronatec na condição de parceiro demandante sem a necessidade de celebrar convênio com a União ou de pagar contrapartida. Ao todo, são mais de 600 opções de cursos em diversas áreas. A quantidade de vagas e os cursos oferecidos em cada cidade são negociados entre o poder público, as instituições que ministram os cursos, os trabalhadores e o empresário. A decisão leva em conta a vocação econômica e os déficits de mão-de-obra da região, com o propósito de aumentar as chances de contratação dos profissionais formados pelo programa.

O Pronatec envolve um conjunto de cinco iniciativas (Quadro 1). Especialmente por meio da Bolsa-Formação<sup>7</sup>, são ofertados:

1. cursos técnicos de nível médio<sup>8</sup>;
2. cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC)<sup>9</sup>.

A Bolsa-Formação possui duas modalidades: 1) a Bolsa-Formação Trabalhador, responsável por oferecer cursos FIC para as pessoas beneficiárias do seguro-desemprego e programas de transferência de renda do Governo Federal; e 2) a Bolsa-Formação Estudante, que oferece cursos técnicos de nível médio para estudantes da rede pública.

---

<sup>7</sup> A Bolsa-Formação corresponde ao custo total do curso por estudante e ao eventual custeio da assistência estudantil, de forma a subsidiar alimentação e transporte, e dos insumos necessários para a participação nos cursos. É vedada a cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço.

<sup>7</sup> Submetem-se às Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Profissional Técnica de Nível Médio, definidas pelo Conselho Nacional de Educação devendo constar entre os 220 cursos do Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, organizado pelo Ministério da Educação.

<sup>8</sup> No âmbito do Pronatec, os cursos FIC ofertados possuem carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas. O Guia Pronatec de Cursos FIC relaciona 644 cursos FIC.<sup>9</sup> Correspondem ao financiamento do custo total do curso por estudante, incluídos as mensalidades, encargos educacionais e o eventual custeio de transporte e alimentação ao beneficiário, vedada cobrança direta aos estudantes de taxas de matrícula, custeio de material didático ou qualquer outro valor pela prestação do serviço.

## QUADRO 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS E INICIATIVAS DO PRONATEC

Iniciativas Pronatec	Definição da iniciativa
Bolsa Formação	Por meio da Bolsa Formação são ofertados cursos utilizando as estruturas já existentes nas redes de educação profissional e tecnológica. Ela ocorre em duas modalidades: Trabalhador e Estudante. A primeira refere-se a cursos de formação inicial e continuada - FIC (de no mínimo 160 horas-aula), preferencialmente para beneficiários do seguro-desemprego e de programas de inclusão produtiva do Governo Federal. A segunda modalidade oferece cursos técnicos de nível médio (de pelo menos 800 horas-aula) para estudantes da rede pública e privada. Em ambas as modalidades os alunos estão isentos de quaisquer custos como taxa de matrícula e material didático, entre outros possíveis gastos de custeio. Busca-se, assim, democratizar as formas de acesso à educação profissional e tecnológica para públicos diversos.
Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem	Aplica recursos dos Serviços Nacionais de Aprendizagem – “Sistema S”, recebidos da contribuição compulsória, em cursos técnicos e de formação inicial e continuada (FIC), em vagas gratuitas destinadas a estudantes e trabalhadores.
Rede e-Tec Brasil	Oferece gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada (FIC) a distância, através das instituições da Rede Federal de Educação Profissional, das unidades do Sistema "S" e das instituições vinculadas aos sistemas estaduais.
Programa Brasil Profissionalizado	Repasse de recursos do governo federal para construção, reforma e ampliação de escolas técnicas estaduais, instalação de laboratórios, aquisição de mobiliário, acervo bibliográfico e equipamentos e capacitação de docentes e gestores escolares, visando a ampliação da oferta e o fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais.
Expansão da Rede Federal	Amplia a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, que oferece cursos de formação inicial e continuada, técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação. De 2011 a 2014, foram criadas 208 novas unidades, totalizando 562 unidades em funcionamento.
Expansão da Rede Federal	Amplia a Rede Federal de Educação Profissional que oferece cursos de formação inicial e continuada (FIC), técnicos, superiores de tecnologia, licenciaturas e programas de pós-graduação.

Neste estudo, foram analisadas 2,8 milhões de matrículas realizadas no Pronatec Bolsa Formação (Tabela 1) entre outubro de 2011 e junho de 2014 em cursos de formação inicial e continuada e em cursos técnicos concomitantes, não considerando as matrículas dos cursos técnicos subsequentes ofertados por meio do Sisutec.

**TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES - BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

	BSM		Não BSM		Bolsa Formação (Total)	
	Total	%	Total	%	Total	%
Profissional e Técnico de nível médio	526	0,04	280.935	18,0	281.461	9,9
Curso FIC	1.277.281	99,96	1.278.183	82,0	2.555.464	90,1
<b>Total</b>	<b>1.277.807</b>	<b>100,0</b>	<b>1.559.118</b>	<b>100,0</b>	<b>2.836.925</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

A próxima seção apresenta as fontes de dados e procedimentos metodológicos adotados para fins de analisar como se deu a expansão do Pronatec Bolsa Formação e a sua parcela vinculada ao BSM, passando por tópicos relativos à ampliação da cobertura territorial do programa, os públicos atendidos e cursos ofertados desde o seu início em outubro de 2011.

## **EXPANSÃO, COBERTURA TERRITORIAL, PÚBLICOS ATENDIDOS E CURSOS OFERTADOS**

### **FONTES DE DADOS**

A integração das informações entre os registros de matrículas do Bolsa Formação e Cadastro Único, assim como a folha de pagamento do Programa Bolsa Família (PBF) foi feita em dois passos:

- Junção da extração do CadÚnico de abril de 2014 com a folha de pagamentos do Programa Bolsa Família de maio de 2014
- Adição das informações do CadÚnico e PBF aos registros de matrículas do Pronatec Bolsa Formação do SISTEC<sup>10</sup> extraídos em junho de 2014. Tal procedimento foi realizado mediante linkage do tipo determinístico, cujo procedimento se baseia na utilização de chaves de ligação que sejam ao mesmo tempo únicas pra cada caso e estejam presentes em ambas as bases de dados para possibilitar um processo de pareamento entre as informações de um mesmo indivíduo. Dessa forma, é possível encontrar o mesmo indivíduo entre as bases trabalhadas e agregar todas as informações desejadas sobre o mesmo.

O Quadro 2 abaixo apresenta os volumes de dados referentes de cada base e suas respectivas referências temporais.

<sup>10</sup> Os dados de matrículas extraídos não contemplam as realizadas no âmbito do Sistema de Seleção Unificada da Educação Profissional e Tecnológica (Sisutec) que ainda não haviam sido migradas para o SISTEC.

## QUADRO 2 - SÍNTESE DAS BASES DE DADOS UTILIZADAS

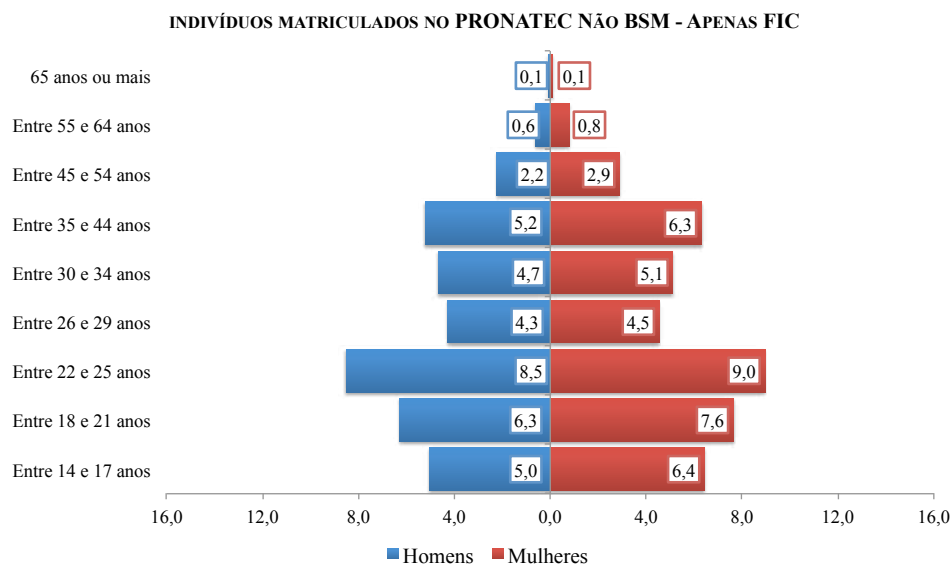
Base da dados	Data de referência	Volume de dados
Pronatec Bolsa Formação – cursos técnicos concomitantes e cursos FIC	junho de 2014	2.836.925 registros de matrículas 2.490.120 registros de indivíduos matriculados
Cadastro Único para Programas Sociais com informações da folha de pagamentos do Programa Bolsa Família	abril de 2014	86.265.891 registros de indivíduos inscritos

### EXPANSÃO

O histórico de expansão (Gráfico 1) das matrículas do Pronatec Bolsa Formação, que inclui o Pronatec BSM, até junho de 2014 demonstra a ampliação acentuada que houve nessas matrículas desde 2011. Na iniciativa Bolsa Formação, observa-se 2,8 milhões de matrículas realizadas. E deste total, quase 1,3 milhão se referem a matrículas do Pronatec BSM.

Também é possível constatar que o Pronatec BSM tem aumentado o seu percentual de participação no total de matrículas do Pronatec Bolsa Formação durante o período. Em junho de 2012, o Pronatec BSM representava 37,3% das matrículas do Pronatec Bolsa Formação. Este percentual saltou para 42,2% em julho de 2013, e atingiu 45,0% em junho de 2014.

## GRÁFICO 1 - EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE ACUMULADA DE MATRÍCULAS REALIZADAS NO BOLSA FORMAÇÃO - BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO 2014



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGL.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

### COBERTURA TERRITORIAL

Em relação à distribuição dessas matrículas nos municípios brasileiros, observa-se que, entre outubro de 2011 e junho de 2014, a quantidade de municípios com matrículas efetuadas nessa iniciativa do programa cresceu rapidamente, seguindo as premissas de expandir e interiorizar a oferta de cursos de educação profissional e técnica (Ver Figura 1).

Em dezembro de 2011, 254 municípios, ou 4,6% dos municípios brasileiros, possuíam matrículas em cursos Pronatec na iniciativa Bolsa Formação. E em junho de 2014, 4.025 municípios, ou seja, 72,3% dos municípios brasileiros, já tinham sido contemplados.

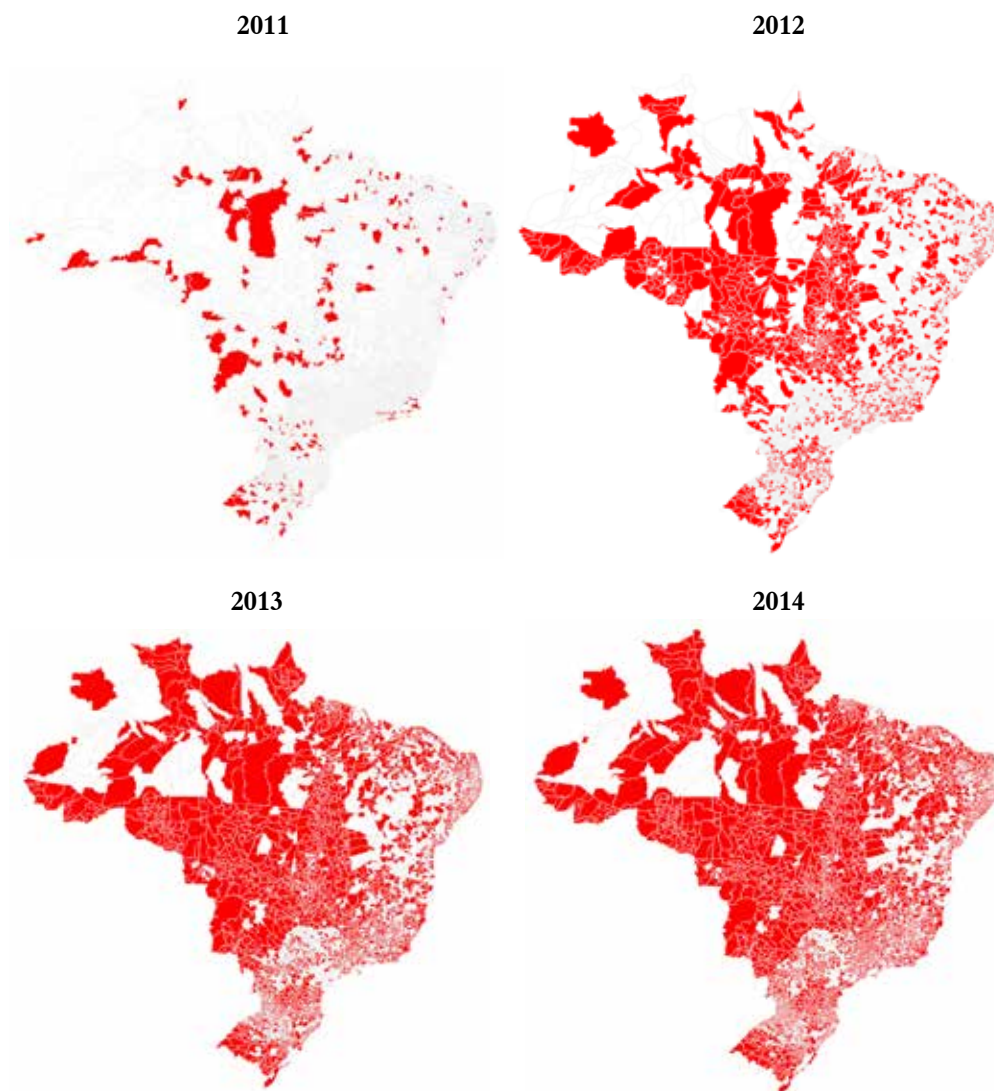
**TABELA 2: EVOLUÇÃO DA QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS QUE OFERTARAM CURSOS DO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO E PRONATEC BSM – BRASIL, 2011-2014**

	Total de municípios		% de municípios	
	jun/12	jun/14	jun/12	jun/14
Pronatec Bolsa Formação	606	4.025	10,9	72,3
Pronatec BSM	305	3.301	5,5	59,3

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
 Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

No que tange à distribuição das matrículas do Pronatec Bolsa Formação pelas regiões, tem-se que a região Nordeste apresenta a maior concentração de matrículas, com 30,2% do total delas nesse período. Seguido das regiões Sudeste e Sul, com 26,5% e 22,9%. As regiões Norte e Centro-Oeste, apesar de terem boa parte de seus municípios contemplados (83,1% e 95,7%), possuíam as menores participações no total de matrículas, com 9,3% e 11,1% respectivamente.

**FIGURA 1 - DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO MUNICÍPIOS COM OFERTA DE CURSOS PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO – BRASIL, DEZEMBROS DE 2011, 2012, 2013 E JUNHO DE 2014**



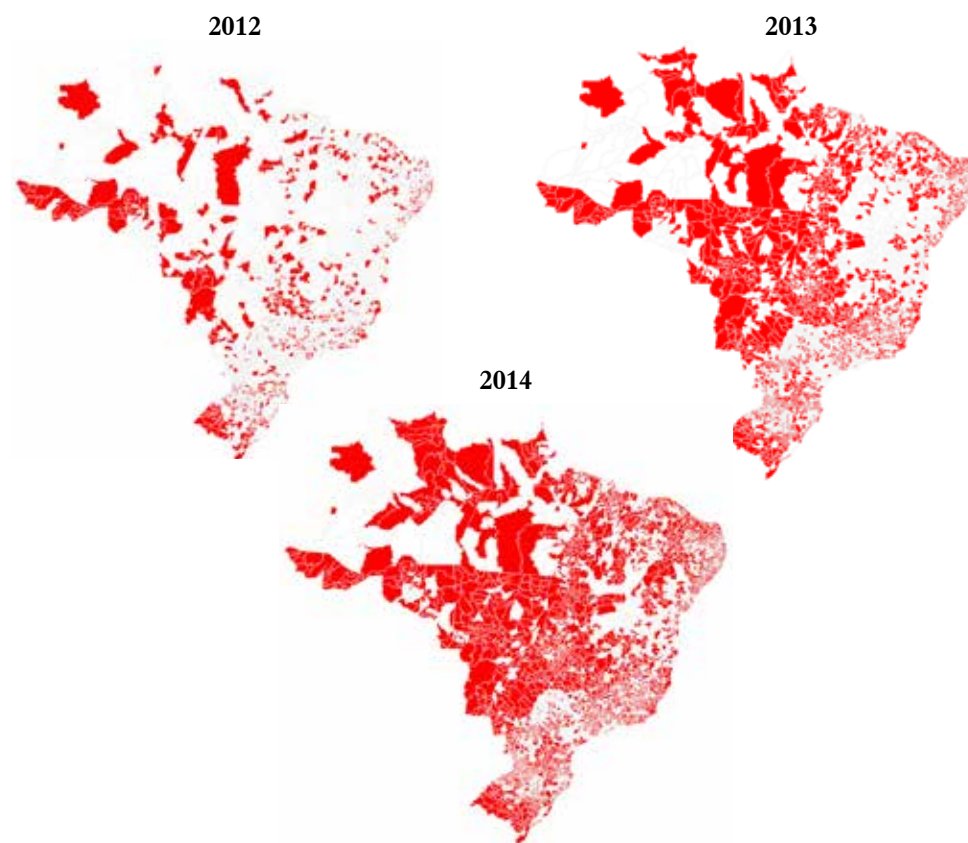
Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.



Considerando apenas o Pronatec BSM (ver primeiro artigo desta publicação) é possível observar também essa expressiva expansão e distribuição desses cursos pelo território, assim como no total do Pronatec Bolsa Formação. Todavia, uma ligeira diferença pode ser observada, o Pronatec BSM apresenta uma tendência de interiorização mais recente. Em dezembro de 2012, o Pronatec BSM possuía matrículas em 911 (16,4%) municípios brasileiros, em 2013 este número subiu para 2.472 (44,38%) dos municípios, e em 2014, saltou para 3.301 (59,3%) dos municípios brasileiros.

Assim como no total do Programa Bolsa Formação, no Pronatec BSM, a região Nordeste foram efetuadas 31,0% do total das matrículas realizadas, enquanto as regiões Sudeste e Sul efetuaram 25,3% e 23,7% respectivamente. As regiões Norte e Centro-Oeste possuem a maioria dos seus municípios com matrículas nesses cursos (61,2% e 80,7%), mas, em termos de volume, possuem apenas 8,3% e 11,4% das matrículas.

**FIGURA 2: DISTRIBUIÇÃO DOS CURSOS PRONATEC BRASIL SEM MISÉRIA OFERTADOS POR MUNICÍPIO EM DEZEMBRO DE 2011, 2012, 2013 E JUNHO DE 2014**



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

## PÚBLICO ATENDIDO

Do conjunto de 2,8 milhões de matrículas do Pronatec Bolsa Formação até junho de 2014, 1.789.505 (63,1%) eram de pessoas inscritas no Cadastro Único, lembrando que 852 mil (30,1%) eram de apenas inscritos no Cadastro Único e não beneficiários do PBF, e 936 mil (33,0%) matrículas eram de pessoas beneficiárias do PBF. Por fim, pouco mais de 1 milhão (36,9%) de matrículas foram de pessoas não inscritas no Cadastro Único (Ver Tabela 3).

**TABELA 3 - DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS DO BOLSA FORMAÇÃO ENTRE OS NÃO INSCRITOS NO CADÚNICO, INSCRITOS NO CADÚNICO E BENEFICIÁRIOS DO PBF – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

	Bolsa Formação	
	Total	Percentual
<b>Inscritos no CadÚnico</b>	<b>1.789.505</b>	<b>63,1%</b>
Beneficiário do PBF	936.746	33,0%
Apenas inscritos no CadÚnico	852.759	30,1%
<b>Não inscritos no CadÚnico</b>	<b>1.047.420</b>	<b>36,9%</b>
<b>Total</b>	<b>2.836.925</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Quando analisamos apenas as matrículas do Pronatec BSM, temos que a cobertura do público inscrito no Cadastro Único é de 75,9% das matrículas, enquanto nas demais matrículas do Bolsa Formação (não BSM), a cobertura do público inscrito no CadÚnico é de 52,5%, mostrando que a priorização a este público no âmbito de todo o Bolsa Formação vai além das matrículas do Pronatec BSM (Ver Tabela 4).

Adotando o indivíduo como unidade de análise dos registros, temos que 61,7% dos indivíduos matriculados estão inscritos no CadÚnico e 32,1% são beneficiários do Programa Bolsa Família, percentuais muito próximos à distribuição por matrículas. Feita esta distinção, a seguir a Tabela 4 que apresenta ambas distribuições, tanto de matrículas quanto dos indivíduos matriculados.

**TABELA 4 – DISTRIBUIÇÃO ACUMULADA DAS MATRÍCULAS E DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS DO BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES (BSM E NÃO BSM), SEGUNDO INSCRIÇÃO NO CADÚNICO E PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – BRASIL, JUNHO DE 2014**

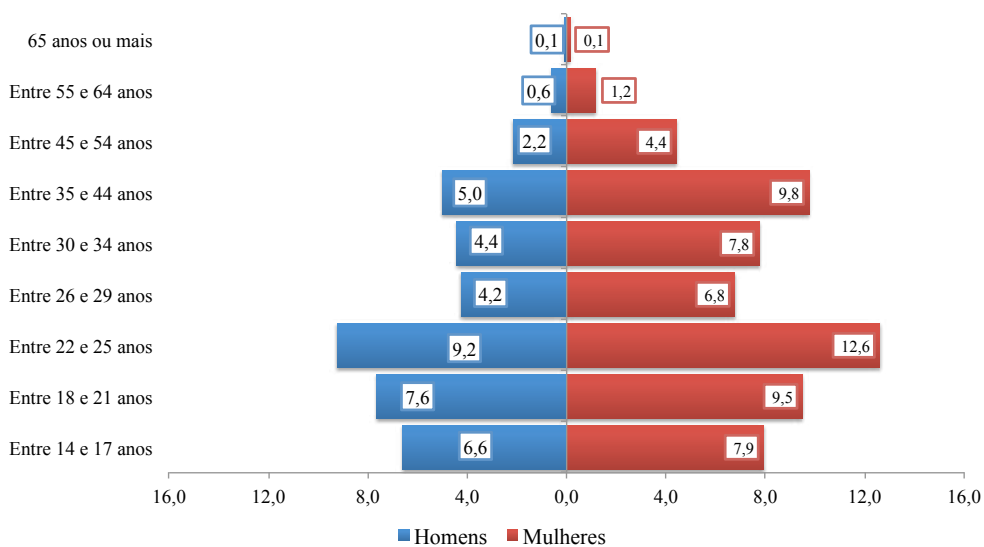
Iniciativa/Parceiro demandante	Matrículas						Total
	Beneficiários do PBF		Apenas inscritos no CadÚnico		Não inscrito no CadÚnico		
	N	%	N	%	N	%	
Bolsa Formação (total)	936.746	33,0	852.759	30,1	1.047.420	36,9	2.836.925
Pronatec BSM	534.515	41,8	435.703	34,1	307.589	24,1	1.277.807
Pronatec Não BSM	402.231	25,8	417.056	26,7	739.831	47,5	1.559.118
	Indivíduos matriculados						
Bolsa Formação (total)	799.397	32,1	738.133	29,6	952.589	38,3	2.490.119
Pronatec BSM	473.376	41,3	387.763	33,8	284.974	24,9	1.146.113
Pronatec Não BSM	326.021	24,3	350.370	26,1	667.615	49,7	1.344.006

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI.  
 Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

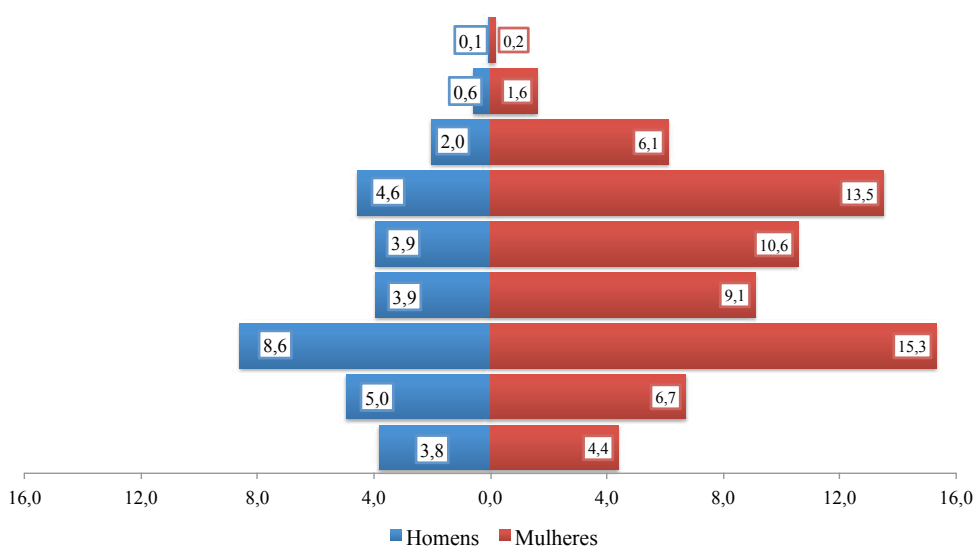
Em relação às características sociodemográficas do público matriculado, o Gráfico 2, abaixo, apresenta pirâmides etárias do público matriculado no Pronatec Bolsa Formação no total e segundo as Demandantes analisadas neste estudo. É importante observar que o Pronatec Bolsa Formação Não BSM apresenta uma oferta específica de cursos técnicos para estudantes de ensino médio. Dessa forma, este público será analisado à parte.

**GRÁFICO 2 – PIRÂMIDES ETÁRIAS DO PÚBLICO MATRICULADO NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

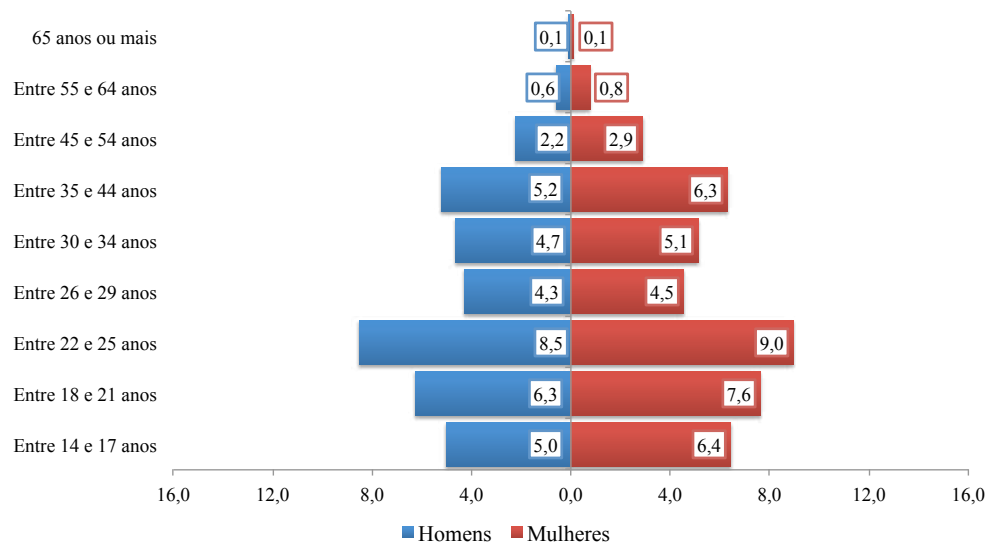
**INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO**



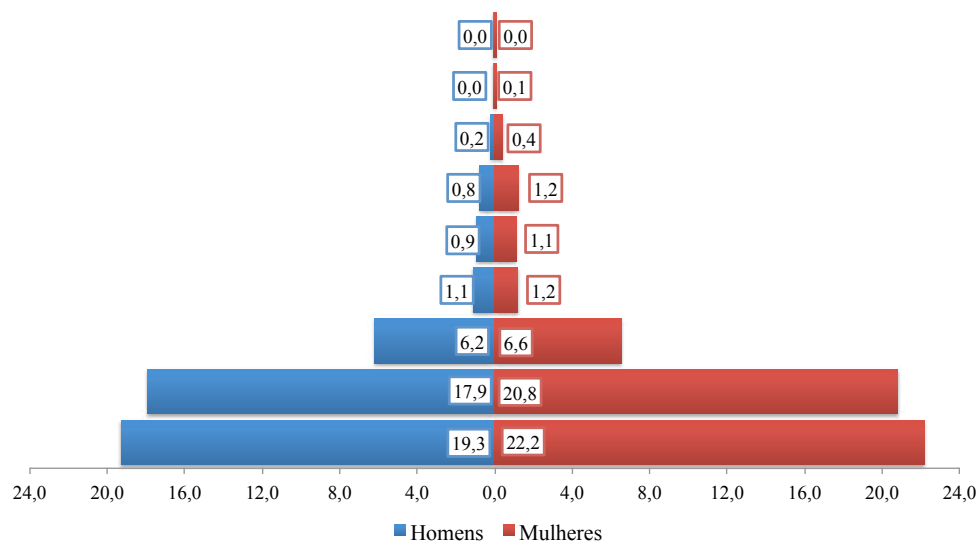
**INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BSM**



### INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC NÃO BSM - APENAS FIC



### INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC NÃO BSM - APENAS TÉCNICO



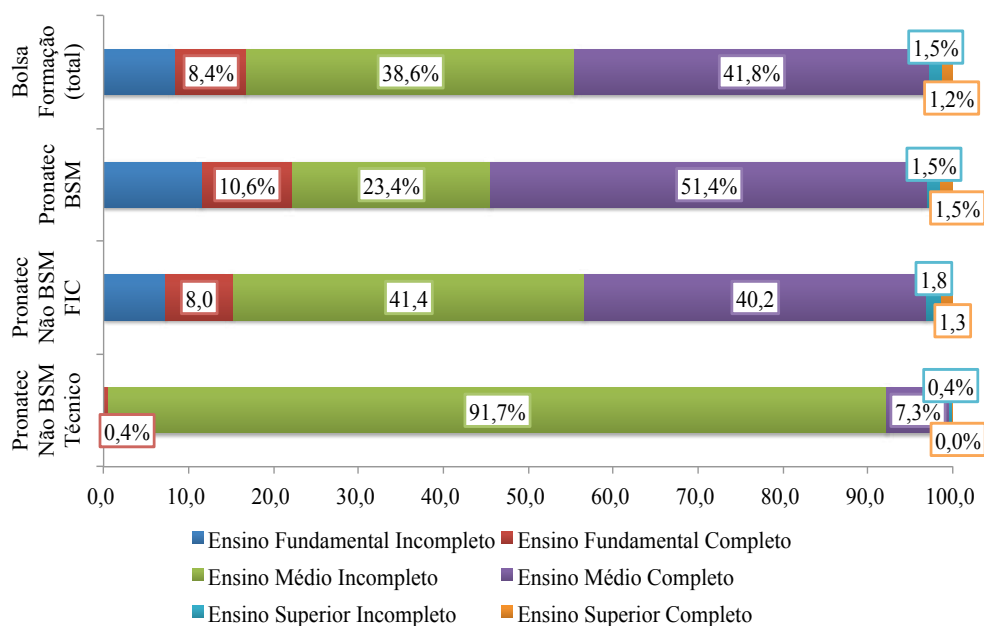
Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGL.  
 Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

O público feminino tem maior presença no Pronatec Bolsa Formação do período representando 60,1% dos indivíduos matriculados. Na submodalidade Não BSM representa 53,7% e no Pronatec BSM, 61,4%. Apenas nos cursos FIC do Pronatec Não BSM o público masculino teve maior participação representando 53,6% dos indivíduos matriculados. O Bolsa Formação também apresenta, no período, maior participação de

jovens de até 25 anos de idade, representando 53,4% do público matriculado. Apenas no conjunto de matriculados no Pronatec BSM, temos maior participação de jovens de 26 anos ou mais de idade, representando 56,2% dos matriculados neste recorte.

Em relação à escolaridade dos indivíduos matriculados, no conjunto do Bolsa Formação, 55,5% dos matriculados não haviam concluído o ensino médio ainda. Excepcionalmente, no Pronatec BSM temos uma maior participação de indivíduos que concluíram o ensino médio, representando 54,4% dos matriculados. Por outro lado, o Pronatec BSM apresenta maiores participações de indivíduos com nível fundamental incompleto (11,6%) e fundamental completo (10,6%). Por fim, vale destacar, a predominância de matriculados que não concluíram o ensino médio nos cursos técnicos Não BSM, representando 92,2% deste conjunto, o que era esperado por se tratar de ensino técnico concomitante. O Gráfico 3, abaixo, apresenta as distribuições dos matriculados segundo as submodalidades analisadas e níveis de escolaridade.

**GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES E NÍVEL DE ESCOLARIDADE – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
 Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

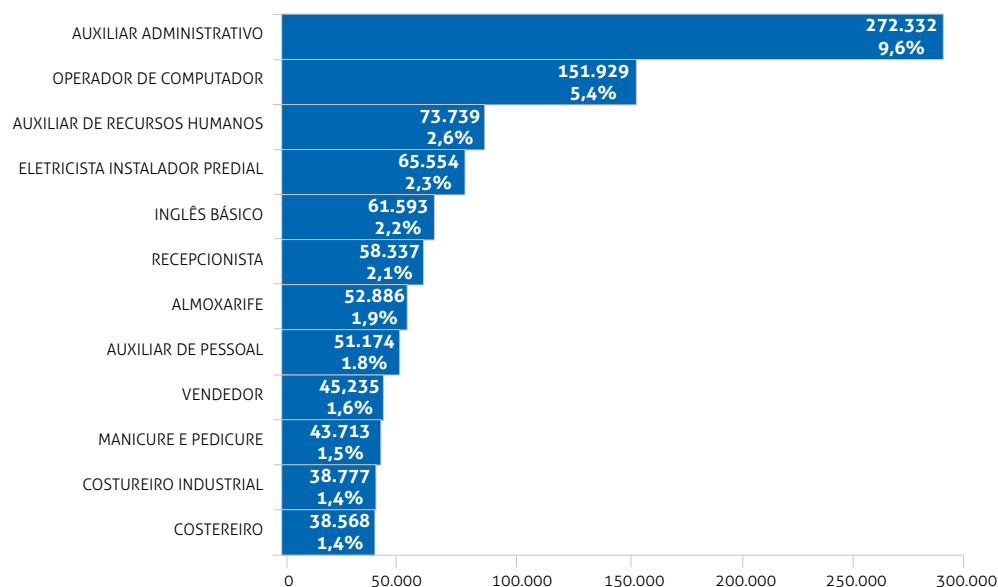
## CURSOS OFERTADOS

Os quatro cursos com maiores quantidades de matrículas (Auxiliar Administrativo, Operador de Computador, Auxiliar de Recursos Humanos e Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão) correspondem a 20% do total de matrículas no Bolsa Formação. No

contexto do Pronatec BSM, os mesmos cursos correspondem a 21% das matrículas. Os Gráficos 4 e 5, abaixo, apresentam os doze cursos com as maiores quantidades de matrículas nas modalidades em questão entre outubro de 2011 e junho de 2014, que incluem manicure, recepcionista, costureiros, almoxarifes, vendedores. Cursos cujas ocupações relacionadas têm elevada presença entre as ocupações com maior geração de vínculos captadas pela RAIS entre as pessoas que não tem formação técnica. Importante destacar que estas informações sobre a dinâmica ocupacional dos municípios foram disseminadas junto aos gestores municipais por meio de Boletins Municipais<sup>11</sup> disponibilizados no site da SAGI<sup>12</sup>, assim como, no Portal Brasil Sem Miséria no Seu Município<sup>13</sup>.

Os gráficos mostram que as distribuições das matrículas segundo os cursos em ambas modalidades são bem similares com algumas exceções, como nos casos dos cursos de “Cuidador de Idoso” e “Eletricista Industrial” que figuram entre os doze cursos com mais matrículas no Pronatec BSM, mas não no conjunto do Bolsa Formação.

**GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS ENTRE OS 12 CURSOS COM MAIOR QUANTIDADE DE MATRÍCULAS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



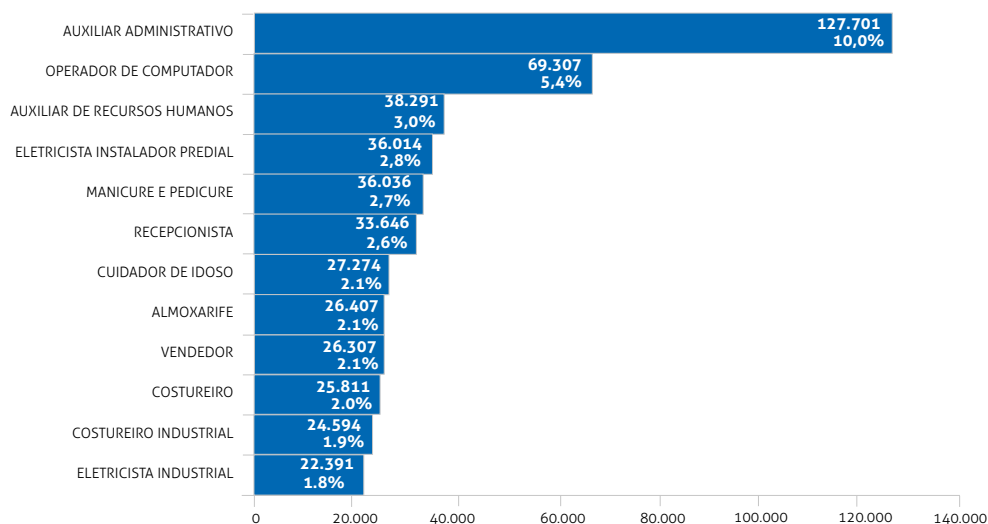
<sup>11</sup> Ver no site da SAGI os boletins *Dinâmica das Ocupações Formais segundo a RAIS e Dinâmica de admissões em ocupações formais segundo CAGED*.

<sup>12</sup> <http://www.mds.gov.br/sagi>

<sup>13</sup> <http://www.brasilsemiseria.gov.br>

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

**GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DAS MATRÍCULAS ENTRE OS 12 CURSOS COM MAIOR QUANTIDADE DE MATRÍCULAS NO ÂMBITO DO PRONATEC BSM – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Neste contexto de contínua expansão de matrículas e ampliação territorial da oferta de um leque diversificado de cursos, surgem algumas indagações relativas à implementação do programa, dentre as quais duas que serão abordadas neste estudo:

1. como avaliar o quão próximo às necessidades e vocações produtivas do mercado de trabalho e dos territórios está a oferta de cursos do Pronatec?
2. como avaliar o desempenho educacional do público atendido pelo Programa?

A próxima sessão apresenta e discute alguns resultados que buscam responder, ou ao menos sugerir, possíveis indicadores que possam ser adotados para um processo contínuo de monitoramento analítico e avaliação do programa.



## OFERTA DE CURSOS E DEMANDA OCUPACIONAL

Para avaliarmos se a oferta de cursos no âmbito do Pronatec Bolsa Formação está próxima às necessidades do mercado de trabalho, apresenta-se uma proposta de **índice de similaridade**. O objetivo desse índice é, de forma objetiva e sintética, apresentar uma métrica que indique se os cursos ofertados estão qualificando para as ocupações formais que mais geram vínculos no mercado de trabalho.

O índice pode ser computado para unidades territoriais (Brasil, Regiões, Estados e Municípios) por meio da aferição das semelhanças entre a quantidade de matrículas por tipos de cursos e as ocupações com maior quantidade de vínculos no mercado de trabalho formal. No cômputo do indicador foram utilizadas duas fontes de dados: o registro de matrículas do Pronatec já citado e a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) de 2013 do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). É importante destacar que a segunda fonte em questão permite obter o quantitativo de vínculos formais gerados em 2013 em ocupações que estão especificadas segundo a Classificação Brasileira de Ocupações (CBO)<sup>14</sup>.

Por outro lado, foi produzida uma relação de correspondências entre os cursos ofertados pelo Pronatec e ocupações segundo a CBO para as quais a formação permite exercer ocupação daquela família ocupacional. Este trabalho foi produzido e disponibilizado pela Secretaria de Educação Profissional de Tecnológica do MEC e, no decorrer das análises, passou por algumas poucas adaptações e aprimoramento pelos autores deste artigo<sup>15</sup>.

Uma vez relacionados os cursos a uma ou mais famílias ocupacionais da CBO, passamos a metodologia de construção do Índice:

3. Inicialmente, para cada unidade territorial, é construída uma base de dados onde a unidade de análise é o conjunto de famílias ocupacionais da CBO verificadas nos cursos ofertados pelo Pronatec quanto no conjunto de vínculos empregatícios formais existentes na RAIS de 2013<sup>16</sup>. Com isso obtém-se, a intersecção de CBOs dos dois conjuntos de dados: matrículas e vínculos.
4. Após consolidação da base, é feito o ordenamento (ou ranking) das famílias ocupacionais da CBO pela quantidade de vínculos empregatícios existentes no ano de 2013.
5. Em seguida é verificado para cada unidade territorial se os cursos ofertados correspondem às famílias ocupacionais que mais geraram vínculos empregatícios em 2013. Operacionalmente, a quantidade de cursos distintos ofertados define um ponto de corte posicional para o ranking de CBOs. Dessa forma, o índice é a média das distâncias das posições das CBOs dos cursos em relação

---

<sup>14</sup> A CBO conceitua, nomeia e codifica os títulos e descreve as características das ocupações do mercado de trabalho brasileiro, dentro de uma estrutura hierarquizada que permite agregar informações referentes à natureza e conteúdo do trabalho. Sua versão completa conta com seis dígitos: os quatro primeiros caracterizam a família da ocupação e os dois últimos são identificadores.

<sup>15</sup> Para o detalhamento da metodologia e procedimentos operacionais de cálculo do Índice, ver Estudo Técnico SAGI n.º 3 de 2015.

<sup>16</sup> Foram excluídos os vínculos empregatícios de famílias ocupacionais dos grandes grupos ocupacionais da CBO 0 (Forças Armadas, policiais e bombeiros militares) e 1 (Membros superiores do poder público, dirigentes de organizações de interesse público e de empresas e gerentes) com poucas exceções.

ao ponto de corte da distribuição de CBOs ordenadas pelo quantitativo de vínculos empregatícios gerados em 2013.

Quanto maior a correspondência dos cursos ofertados às CBOs com maior quantitativo de vínculos, mais próximo de 1 será o valor do índice. Na Tabela 5, abaixo, temos que 65,4% dos municípios apresentam o índice acima de 0,6 com destaque para 20,2% da distribuição com índice acima de 0,8. Vale notar que, neste grupo, notou-se a maior concentração para todos os tamanhos de município; 92,3% dos com mais de 500 mil habitantes; 88,1% para os de 100 mil a 500 mil habitantes; 72,0% para os municípios de 50 mil a 100 mil habitantes; 48,2% para os municípios de 10 mil a 50 mil habitantes e 27,5% para os municípios de até 10 mil habitantes.

Vale observar que, para os municípios menores, observa-se maior percentagem nas faixas superiores a 0,8%, indicando maior similitude entre os cursos escolhidos e as ocupações que oferecem oportunidades de emprego.

**TABELA 5 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM OFERTA DE CURSOS DO PRONATEC\* SEGUNDO FAIXAS DO ÍNDICE DE SIMILARIDADE POR PORTE POPULACIONAL – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

Faixas do índice de similaridade	Porte populacional											
	Total		Até 10.000 habitantes		De 10.001 até 50.000 habitantes		De 50.001 até 100.000 habitantes		De 100.001 até 500.000 habitantes		Mais de 500.000 habitantes	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0,0	418	10,4	270	17,9	146	7,8	1	0,3	1	0,4	0	0,0
Acima de 0,0 a 2,0	68	1,7	32	2,1	35	1,9	1	0,3	0	0,0	0	0,0
Acima de 0,2 a 0,4	140	3,5	71	4,7	64	3,4	5	1,5	0	0,0	0	0,0
Acima de 0,4 a 0,6	756	18,9	290	19,2	415	22,1	43	13,1	8	3,2	0	0,0
Acima de 0,6 a 0,8	1.810	45,2	413	27,4	902	48,1	237	72,0	222	88,1	36	92,3
Acima de 0,8 a 1,0	810	20,2	431	28,6	313	16,7	42	12,8	21	8,3	3	7,7
Total	4.002	100,0	1.507	100,0	1.875	100,0	329	100,0	252	100,0	39	100,0

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração: DM/SAGI.

Nota\*: não estão incluídos na tabela 23 municípios sobre os quais não foi possível calcular o índice de similaridade por não atribuição de CBO aos cursos ofertados por estes municípios, nem as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Considerando o total de municípios, 620 deles com população acima de 50 mil habitantes, 561 (90,5%) apresentam índices acima de 0,6, enquanto no conjunto dos municípios com população até 50 mil habitantes, esse percentual é de 63% (2.338 municípios). Para todos os portes, a participação relativa de municípios com o índice acima de 0,6 é maior que 50% das distribuições.

Outro aspecto importante para a análise da oferta dos cursos, diz respeito à cobertura destes em relação ao leque ocupacional do mercado de trabalho no território. Ou seja, há municípios em que a oferta de cursos se deu de maneira mais ampliada e diversificada e, portanto, obtiveram maior cobertura em relação ao leque ocupacional do mercado de trabalho formal em 2013.

Para melhor exemplificar este aspecto, a Tabela 6, abaixo, apresenta a distribuição dos municípios brasileiros segundo o número médio de famílias ocupacionais da CBO nos vínculos empregatícios ativos em 31 de dezembro de 2013 por porte populacional. Os municípios mais populosos têm o mercado de trabalho formal mais diversificado e ampliado, o que necessariamente exigiria maior diversificação na oferta de cursos para ampliar a cobertura do leque ocupacional do mercado de trabalho.

**TABELA 6 – NÚMERO MÉDIO DE FAMÍLIAS OCUPACIONAIS DA CBO DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS FORMAIS ATIVOS EM 31 DE DEZEMBRO DE 2013 POR MUNICÍPIO SEGUNDO PORTE POPULACIONAL E INFORMAÇÕES ADICIONAIS – BRASIL, 2013**

Porte populacional	Numero médio de famílias ocupacionais CBO distintas por município no conjunto de vínculos ativos em 31/12 de 2013	Quantidade de municípios	Total de vínculos empregatícios formais ativos em 31/12 de 2013	Total de matrículas efetuadas Pronatec Bolsa Formação - outubro 2011 a junho de 2014
Até 10.000	152	2.626	1.676.552	221.159
De 10.001 até 50.000	289	1.340	7.147.028	641.394
De 50.001 até 100.000	275	1.216	4.544.044	430.844
De 100.001 até 500.000	396	348	13.289.625	902.184
Mais de 500.000	516	40	22.291.184	641.344
Total	135	5.570	48.948.433	2.836.925

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração: DM/SAGI.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Voltando ao conjunto de municípios que tiveram oferta de cursos do Pronatec Bolsa Formação, apenas 6 municípios conseguiram ofertar cursos cujas qualificações correspondessem a mais de 30% do leque ocupacional dos vínculos empregatícios existentes em 2013. Dos 4.025 municípios, pouco mais de 80% cobriu até 10% do leque de famílias ocupacionais registradas na força de trabalho em 2013, lembrando que 54,8% ofertou cobrindo até 5% (Ver Tabela 7 a seguir).

**TABELA 7 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM OFERTA DE CURSOS DO PRONATEC\* SEGUNDO FAIXAS DE COBERTURA DO LEQUE OCUPACIONAL DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DE 2013 POR PORTE POPULACIONAL – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

Faixas de percentual de cobertura do leque ocupacional	Porte populacional											
	Total		Até 10.000 habitantes		De 10.001 até 50.000 habitantes		De 50.001 até 100.000 habitantes		De 100.001 até 500.000 habitantes		Mais de 500.000 habitantes	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
0,0%	415	10,4	267	17,7	146	7,8	1	0,4	1	0,3	0	0,0
Acima de 0,0 a 5,0%	1.778	44,4	719	47,7	919	49,0	38	15,1	101	30,7	1	2,6
Acima de 5,0 a 10,0%	1.111	27,8	353	23,4	554	29,5	85	33,7	110	33,4	9	23,1
Acima de 10,0 a 20,0%	611	15,3	148	9,8	232	12,4	110	43,7	108	32,8	13	33,3
Acima de 20,0 a 30,0%	81	2,0	17	1,1	23	1,2	16	6,3	9	2,7	16	41,0
Acima de 30,0 a 40,0%	5	0,1	2	0,1	1	0,1	2	0,8	0	0,0	0	0,0
Acima de 40,0%	1	0,0	1	0,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Total	4.002	100,0	1.507	100,0	1.875	100,0	252	100,0	329	100,0	39	100,0

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração: DM/SAGI.

Nota\*: não estão incluídos na tabela, 23 municípios sobre os quais não foi possível calcular o índice de similaridade por não atribuição de CBO aos cursos ofertados por estes municípios, nem as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

No conjunto dos municípios com oferta de cursos do Pronatec Bolsa Formação, vale destacar a performance de 1.340 municípios, representando 1/3 dos municípios, que tiveram índice de similaridade da oferta acima de 0,6 e cobertura do leque ocupacional acima de 5% (Ver Tabela 8).

**TABELA 8 - DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS COM OFERTA DE CURSOS DO PRONATEC\* SEGUNDO FAIXAS DO ÍNDICE DE SIMILARIDADE E FAIXAS DE COBERTURA DO LEQUE OCUPACIONAL DOS VÍNCULOS EMPREGATÍCIOS DE 2013 – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

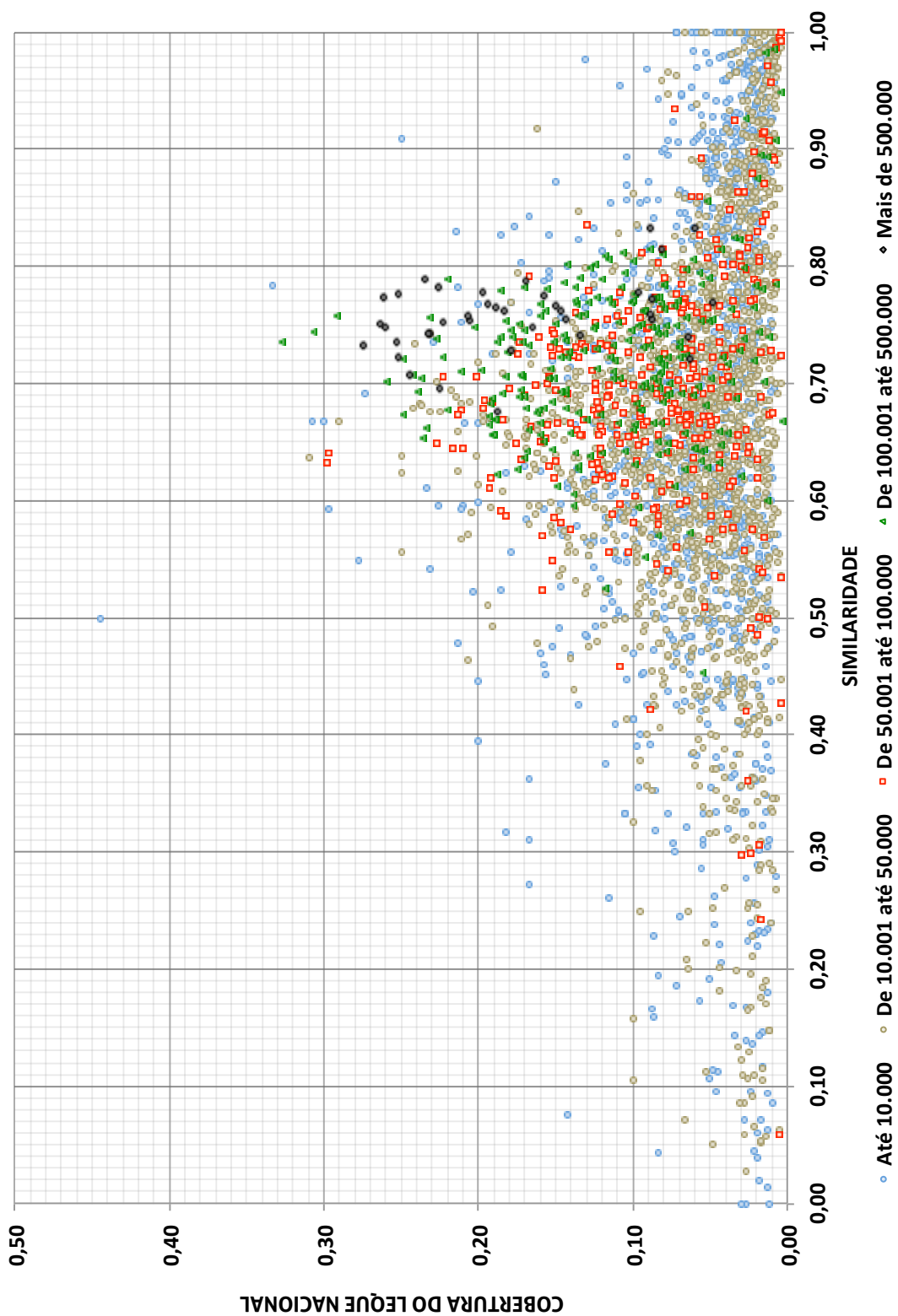
Faixas de percentual de cobertura do leque ocupacional	Faixas do índice de similaridade											
	0,0		Acima de 0,0 a 2,0		Acima de 2,0 a 4,0		Acima de 4,0 a 6,0		Acima de 6,0 a 8,0		Acima de 0,8 a 1,0	
	N	% do total	N	% do total	N	% do total	N	% do total	N	% do total	N	% do total
0,0%	415	10,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acima de 0,0 a 5,0%	3	0,1	56	1,4	99	2,5	340	8,5	626	15,6	654	16,3
Acima de 5,0 a 10,0%	0	0,0	11	0,3	32	0,8	279	7,0	661	16,5	128	3,2
Acima de 10,0 a 20,0%	0	0,0	1	0,0	9	0,2	123	3,1	452	11,3	26	0,6
Acima de 20,0 a 30,0%	0	0,0	0	0,0	0	0,0	13	0,3	66	1,6	2	0,0
Acima de 30,0 a 40,0%	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	5	0,1	0	0,0
Acima de 40,0%	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,0	0	0,0	0	0,0

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração: DM/SAGI.

Nota\*: não estão incluídos na tabela, 23 municípios sobre os quais não foi possível calcular o índice de similaridade por não atribuição de CBO aos cursos ofertados por estes municípios, nem as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

O Gráfico 6 apresenta a dispersão dos municípios segundo estas duas dimensões em análise sobre a oferta dos cursos nos municípios.

**GRÁFICO 6 – DISTRIBUIÇÃO DO ÍNDICE DE SIMILARIDADE E COBERTURA RELATIVA DO PRONATEC POR MUNICÍPIO – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



Fone: MTE, Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS); MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SIS/TEC), Elaboração: DM/SAGI.  
 Nota: não estão incluídos no gráfico, 415 municípios com cobertura do leque ocupacional de 0,0% e similaridade de 0,00, assim como, 23 municípios que não foi possível calcular o índice de similaridade por não atribuição de CBO ao curso, nem as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

No gráfico, destaca-se que no conjunto dos municípios, a cobertura do leque ocupacional atingiu o máximo de 44,4% (*outlier*), com uma mediana de aproximadamente 5,5%. Pode ainda se destacar que a concentração maior dos municípios encontra-se na faixa que apresentou similaridade entre 0,6 e 1, em especial quando considerados os portes maiores (a partir de 50.001 habitantes) que apresentaram menores dispersões.

Os resultados apresentados para o Brasil sugerem boa correspondência entre o universo das qualificações dos cursos oferecidos e a demanda ocupacional no mercado de trabalho formal em todos os portes municipais considerados. Esse aspecto observado apresenta-se com maior evidência entre os municípios de médio e grande porte. Isso pode estar relacionado a graus de estruturação do mercado de trabalho formal. No entanto, apesar dos municípios de pequeno porte apresentarem maior dispersão no índice de similaridade, é considerável a quantidade de municípios com oferta qualificada (2.059 com índice acima de 0,6). Em números absolutos, é um impacto inevitavelmente maior do que no conjunto de municípios de médio e grande porte no desempenho global da análise em tela.

## **DESEMPENHO EDUCACIONAL**

A Bolsa Formação do Pronatec, assim como a modalidade de oferta Pronatec/BSM, ganhou escala, ampliou sua cobertura territorial, oferta um leque de cursos que buscam responder a demanda ocupacional do mercado de trabalho formal nos territórios e, por fim, é acessado pelo público de baixa renda, em especial, inscritos no Cadastro Único e beneficiários do Bolsa Família.

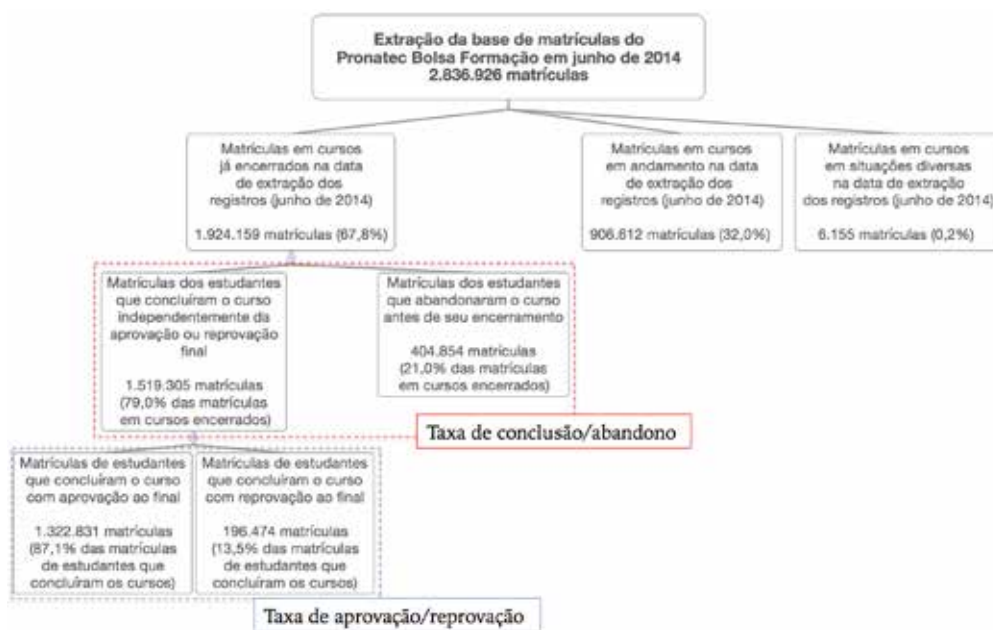
Esta seção, portanto, apresenta resultados sobre uma questão avaliativa central do programa relativa ao desempenho escolar dos estudantes com foco no público inscrito no Cadastro Único e beneficiários do Bolsa Família. E, para realizar essa avaliação, adaptando as medidas clássicas utilizadas pelo MEC no sistema de educação regular, propõe-se à análise de quatro indicadores: taxa de conclusão ou seu inverso, a taxa de abandono e, taxa de aprovação ou seu inverso, a taxa de reprovação. Abaixo seguem os conceitos utilizados nestes indicadores:

- **Conclusão:** o estudante que conclui o curso independentemente se aprovado ou reprovado.
- **Abandono:** o estudante que deixa de frequentar as aulas do curso antes de seu encerramento.
- **Aprovado:** o estudante que frequenta o curso até o encerramento obtendo aprovação ao final.

- **Reprovado:** o estudante que frequenta o curso até o encerramento mas não obtém aprovação ao final.

Para o cálculo dos indicadores de desempenho, foram consideradas apenas as matrículas de cursos já encerrados dentro do período coberto pelo estudo (outubro de 2011 a junho de 2014). Do total de 2.836.925 matrículas efetuadas no Bolsa Formação, 1.924.159 (67,8%) eram matrículas em cursos já encerrados na data de extração dos registros (junho de 2014). A Figura 3, abaixo, apresenta fluxograma com a circunscrição das matrículas segundo os conceitos abordados.

**FIGURA 3 – FLUXOGRAMA COM A DISTRIBUIÇÃO ABSOLUTA E PERCENTUAL DAS MATRÍCULAS DO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO STATUS DO CURSO, CONCLUSÃO/ABANDONO E APROVAÇÃO/REPROVAÇÃO – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

No período de outubro de 2011 e junho de 2014, a taxa de conclusão no total de matrículas em cursos encerrados do Bolsa Formação foi de 79,0% (Ver circunscrição em vermelho na Figura 3). E, do total de matrículas de estudantes que concluíram os cursos, a taxa de aprovação foi de 87,1% (Ver circunscrição em azul na Figura 3). Nesta seção, serão analisados estes indicadores de desempenho segundo recortes no conjunto de matrículas: Pronatec BSM e não BSM; assim como, segundo públicos atendidos, em especial, beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único.



Desta forma, analisando apenas as matrículas do Pronatec BSM, a taxa de conclusão é de 80,3%, e entre as matrículas não BSM é de 77,8%. No que tange às taxas de aprovação e reprovação, em todo Bolsa Formação temos que, no conjunto de matrículas de estudantes que concluíram os cursos, 87,1% das matrículas tiveram aprovação ao final. No Pronatec BSM, a taxa é um pouco superior, atingindo 87,7% e nas demais matrículas (não BSM) é de 86,5% (Ver Tabela 9, a seguir).

**TABELA 9 – TAXAS DE CONCLUSÃO/ABANDONO E TAXAS DE APROVAÇÃO/REPROVAÇÃO EM CURSOS ENCERRADOS DO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

	Taxa de Conclusão	Taxa de Abandono	Taxa de Aprovação	Taxa de Reprovação
Bolsa Formação	79,0	21,0	87,1	12,9
BSM	80,3	19,7	87,7	12,3
Não BSM	77,8	22,2	86,5	13,5

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Analisando as taxas de conclusão e de abandono nos cursos do Bolsa Formação para a população inscrita no Cadastro Único e beneficiários do Programa Bolsa Família, temos que os estudantes beneficiários do PBF apresentam taxa de conclusão mais elevada (81,4%) e, conseqüentemente, menor taxa de abandono (18,6%). Outro ponto a se destacar é que os estudantes inscritos no Cadastro Único, mas não beneficiários, também apresentam taxa de conclusão (79,3%) mais elevada que a do conjunto de estudantes não inscritos no Cadastro Único. Estes apresentam taxa de conclusão de 76,5%, e abandono de 23,5%, conforme apresentado na Tabela 10.

Para o conjunto de matrículas em cursos encerrados do Pronatec BSM, segundo público atendido, verifica-se que a taxa de conclusão (80,3%) é maior em 1,3 ponto percentual em comparação ao total de matrículas do Bolsa Formação. Observamos o mesmo padrão de desempenho na comparação entre os grupos, ou seja, os beneficiários do Bolsa Família apresentam a maior taxa de conclusão (81,8%), seguidos pelos apenas inscritos no CadÚnico (80,2%), enquanto que entre os não inscritos no Cadastro Único, a taxa de conclusão é de 77,8% (Ver Tabela 10).

No conjunto de concluintes dos cursos já encerrados não pertencentes ao Pronatec BSM, temos uma menor taxa de conclusão (77,8%), o que se repete para os três grupos de público analisados e, novamente, os beneficiários do Bolsa Família apresentam a maior taxa de conclusão (80,8%), seguidos pelo conjunto de matrículas dos estudantes

apenas inscritos do Cadastro Único (78,2%) e, por fim, pelo público não inscrito no Cadastro Único (75,9%) (Ver Tabela 10).

**TABELA 10 – TAXAS DE CONCLUSÃO/ABANDONO DE CURSOS ENCERRADOS DO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES E PÚBLICOS ATENDIDOS – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

	Beneficiários do Bolsa Família		Indivíduos apenas inscritos no CadÚnico		Indivíduos não inscritos no CadÚnico		Total de matrículas	
	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono	Taxa de Conclusão/ Abandono
Bolsa Formação	81,4	18,6	79,3	20,7	76,5	23,5	79,0	21,0
Pronatec BSM	81,8	18,2	80,2	19,8	77,8	22,2	80,3	19,7
Pronatec Não BSM	80,8	19,2	78,2	21,8	75,9	24,1	77,8	22,2

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Analisando as taxas de aprovação/reprovação, segundo públicos específicos, temos que no conjunto do Bolsa Formação, os beneficiários do Bolsa Família apresentam a maior taxa de aprovação (88,3%), seguidos pelos apenas inscritos no Cadastro Único (87,4%) e, por fim, pelos não inscritos no Cadastro Único (85,5%) (Ver Tabela 11, logo a seguir).

No conjunto de matrículas concluídas do Pronatec BSM, temos uma taxa de aprovação superior a todo o Bolsa Formação em 0,6 p.p.; e também temos menores diferenças entre os grupos, sendo a maior de 0,7 p.p. entre os beneficiários do Bolsa Família (87,9%) e os não inscritos no Cadastro Único (87,2%) (Ver Tabela 11).

Por fim, no conjunto de matrículas concluídas do Bolsa Formação, exceto as do Pronatec BSM, temos uma menor taxa de aprovação (86,5%) tanto em relação a todo o Bolsa Formação quanto ao Pronatec BSM. Ressalta-se que os beneficiários do Bolsa Família apresentam a maior taxa de aprovação (88,9%) em relação aos demais grupos e, inclusive, em relação aos beneficiários do programa no conjunto de matrículas do Pronatec BSM. De maneira semelhante, neste conjunto de matrículas concluídas (não BSM), as matrículas de não inscritos no Cadastro Único apresentaram a menor taxa de aprovação (84,8%) dos controles apresentados (Ver Tabela 11).

**TABELA 11 – TAXAS DE APROVAÇÃO/REPROVAÇÃO DE CURSOS ENCERRADOS DO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO DEMANDANTES E PÚBLICOS ATENDIDOS – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

	Beneficiários do Bolsa Família		Indivíduos apenas inscritos no Cadastro Único		Indivíduos não inscritos no CadÚnico		Total de matrículas	
	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação	Taxa de Aprovação/Reprovação
Bolsa Formação	88,3	11,7	87,4	12,6	85,5	14,5	87,1	12,9
Pronatec BSM	87,9	12,1	87,7	12,3	87,2	12,8	87,7	12,3
Pronatec Não BSM	88,9	11,1	87,1	12,9	84,8	15,2	86,5	13,5

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Elaboração: DM/SAGI.  
 Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Pelos indicadores até então analisados, os beneficiários do Programa Bolsa Família apresentam o melhor desempenho educacional, com as maiores taxas de conclusão e aprovação, e, conseqüentemente, as menores taxas de abandono e reprovação em todos os recortes de modalidades do Pronatec analisados. Esta seção não explora tipologias e controles adicionais para explicar as razões associadas às diferenças encontradas nos indicadores desempenhos entre os públicos estudados. Mas podemos de antemão sinalizar que o aproveitamento do programa entre o público mais vulnerável se evidencia perante os indicadores apresentados.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dentre os objetivos centrais propostos pelo estudo, foi possível constatar que o Pronatec Bolsa Formação teve 2,8 milhões de matrículas entre outubro de 2011 e junho de 2014. E, desse total, 1,27 milhão se referem aos cursos ofertados pelo Pronatec BSM. Também foi possível constatar que a modalidade do Pronatec Bolsa Formação teve matrículas distribuídas em 4.025 municípios brasileiros, enquanto 3.301 municípios tiveram matrículas do Pronatec BSM.

O leque de cursos ofertados apresenta uma alta responsividade à demanda ocupacional do mercado de trabalho formal e, o Pronatec Bolsa Formação, além de acessível ao público de baixa renda, tem apresentado melhor desempenho nas taxas de conclusão e aprovação entre os beneficiários do Programa Bolsa Família, seguidos pelos indivíduos apenas inscritos no Cadastro Único.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, P. V. et al. A estratégia de Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil sem Miséria. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **O Brasil Sem Miséria**. CAMPELLO, T.; FALCÃO T. (Org.) Brasília: MDS, 2014. 848 P. ISBN 978-85-60700-77-6

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Metodologia de articulação do Guia de Cursos de Formação Continuada com a Classificação Brasileira de Ocupações - CBO. **Estudo Técnico nº 4 de 2015**. Brasília: MDS, 2015.

# CONTRIBUIÇÃO DO PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO – BOLSA FORMAÇÃO PARA FORMALIZAÇÃO DO EMPREGO E DOS MICROEMPREENDEDORES INDIVIDUAIS: ANÁLISE DOS PARTICIPANTES BENEFICIÁRIOS DO BOLSA FAMÍLIA E INSCRITOS NO CADASTRO ÚNICO

*Marconi Fernandes de Sousa<sup>1</sup>*

*Yuri César Silva<sup>2</sup>*

*Paulo de Martino Jannuzzi<sup>3</sup>*

## INTRODUÇÃO

Aumento das chances de empregabilidade e de rendimentos provenientes do trabalho são dois efeitos potencialmente esperados de participantes de programas de qualificação profissional. Embora esses programas tenham objetivos mais amplos como toda iniciativa pública no campo de formação educacional, o sucesso na obtenção de um emprego ou na efetivação em um posto antes temporário, ou ainda efeitos na promoção salarial são desdobramentos certamente desejáveis para aqueles que realizam e concluem tais programas<sup>4</sup>. Contudo, tais resultados ou impactos não podem ser garantidos unicamente pela participação em programas de qualificação profissional. Tais efeitos dependem de outros macro-condicionantes contextuais como a dinâmica econômica e oferta de novos postos de trabalho nas áreas de formação profissional realizadas, e também da existência de programas públicos associados à intermediação de mão de obra, ao apoio ao empreendedorismo e acesso a crédito, para citar alguns dos principais programas e ações a considerar.

Em contexto de baixo crescimento econômico e oferta restrita de novos postos de trabalho, os conhecimentos e habilidades recém-adquiridos em um curso de qualificação podem não significar credenciais suficientes para disputa de uma vaga disponível, frente aos atributos apresentados por outros trabalhadores recém-dispensados e/ou com maior experiência e qualificação. Em tal contexto, a disponibilidade de recursos para deslocamentos para entrevistas ou para instalação em locais de maior dinamismo na oferta de vagas pode ser outro fator diferencial mais importante que a qualificação

---

<sup>1</sup> Mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Analista Técnico de Políticas Sociais e Diretor do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

<sup>2</sup> Bacharel em Estatística pela Universidade de Brasília, Coordenador de Monitoramento de Resultados do Departamento de Monitoramento da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação do MDS

<sup>3</sup> Professor da Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Secretário de Avaliação e Gestão da Informação do MDS.

<sup>4</sup> Veja, nesse sentido, os objetivos do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e ao Emprego – Pronatec, em texto dessa publicação.

recém-adquirida. Ademais, mesmo em situações de maior dinamismo do mercado de trabalho, a inserção ou mobilidade ocupacional mais virtuosa depende do acesso à informação sobre a oferta de vagas, da disponibilidade de crédito ou apoio técnico para início de um microempreendimento relacionado à temática cursada. Para a população de mais baixa renda, atributos pessoais como raça/cor, certificação formal de escolaridade e a proximidade da moradia ao local de trabalho podem ser credenciais adicionais determinantes da inserção profissional.

Deve-se lembrar também que mesmo em condições de maior demanda por mão-de-obra os há diversos outros determinantes micro-contextuais com efeitos na empregabilidade e promoção salarial de egressos de programas de qualificação profissional, como a amplitude temática e turno da oferta dos cursos, carga horária, disponibilidade de recursos didáticos, adequação do material para o perfil educacional do público cursante, especialização e preparação dos professores, orientação ex-ante aos alunos sobre o quê cursar e ex-post sobre qual ocupação buscar. Lógica semelhante vale para egressos de cursos técnicos ou mesmo de cursos de graduação em ensino superior, vale apontar.

A avaliação de programas públicos de qualificação profissional envolve, pois, um esforço metodológico considerável, requerendo diferentes pesquisas e estudos sobre seus componentes, processos e resultados. Este é o caso do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e, em especial, sua modalidade Bolsa Formação – Plano Brasil Sem Miséria, que conta com um desenho inovador em termos de estratégia de mobilização de públicos, definição de pauta municipal de cursos e de cobertura territorial pelo país<sup>5</sup>, requerendo uma estratégia complexa de avaliação.

O presente estudo é um desses esforços de avaliação do programa, sistematizando evidências empíricas acerca da inserção de participantes e egressos dos cursos da modalidade Bolsa Formação do Pronatec nos setores formalizados da economia brasileira, compreendendo o período de outubro de 2011 a junho de 2014. Trata-se de uma análise acerca de duas das possíveis trajetórias de egressos do programa: a de ingresso enquanto assalariado no mercado formal – tal como captável pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e pelo Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) – ou enquanto autônomo no segmento formalizado dos microempreendimentos (MEI), tal como retratado pelos registros do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). Em particular, interessa investigar a trajetória de formalização do vínculo laboral ou do microempreendimento de participantes do programa inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único) e para beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), comparativamente a participantes não inscritos no Cadastro Único.

---

<sup>5</sup> Vide nesse sentido os textos de Costa et al (2014) e Fernandes (2014).

A hipótese que este estudo buscou avaliar é se o Pronatec Bolsa Formação contribuiu para que beneficiários do PBF e inscritos no Cadastro Único ingressassem no mercado formal ou se formalizassem como Microempreendedores Individuais (MEI), como decorrência das competências e habilidades adquiridas no curso e/ou outros efeitos decorrentes da participação no mesmo, como a ampliação do acesso à informação sobre vagas, à intermediação de mão de obra, preparação para entrevista de emprego, entre outros.

Este texto é o primeiro subproduto de um conjunto de estudos avaliativos em curso sobre as trajetórias dos participantes e egressos do Pronatec, que contempla, entre os desdobramentos possíveis, o seguimento de um percurso formativo no próprio programa, o reingresso escolar na educação básica, no ensino médio, técnico ou superior, o acesso e uso de sistemas de intermediação de mão de obra, o acesso a projetos de empreendedorismo urbano ou rural ou mudanças ocupacionais no mercado de trabalho (formal e, eventualmente, informal, como é o caso dos assalariados sem carteira de trabalho assinada).

Essa proposta de plano avaliativo vem sendo implementada na avaliação do Pronatec Brasil Sem Miséria (Pronatec BSM), em parceria entre Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e Ministério da Educação (MEC), contemplando diferentes pesquisas e estudos como os apresentados nessa publicação e ilustrados no Diagrama 1. Como todo programa público complexo, o Pronatec requer um esforço de avaliação abrangente, envolvendo desde análises institucionais sobre a coordenação federativa e articulação setorial para implementação do programa nos municípios até avaliações de egressos participantes, passando pela avaliação da efetividade das atividades de mobilização dos alunos, da cobertura territorial, do acesso efetivo dos públicos do BSM, da adequação da oferta frente às demandas mercado de trabalho regional, do material didático, do desempenho dos participantes e da satisfação na realização dos cursos.

Vários levantamentos de campo - quali e quantitativos - já foram realizados, entre os quais vale citar a Pesquisa de Avaliação de Ações em Desenvolvimento Social (PADS), os módulos de Inclusão Produtiva nos Censos SUAS 2011 a 2013, a Pesquisa Qualitativa do Pronatec, o Suplemento de Inclusão Produtiva e Qualificação Profissional na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e o da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, essas últimas coletadas em 2014, além do Estudo Avaliativo de Trajetórias Ocupacionais e Educacionais de Beneficiários do Programa Bolsa Família e Inscritos no Cadastro Único, do qual esse trabalho traz os primeiros resultados<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> As pesquisas já realizadas estão disponíveis no Portal de pesquisas da SAGI ([www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)), no qual se podem obter os sumários executivos e microdados. Para conhecer os resultados dessas pesquisas pode-se consultar as fichas-resumo das pesquisas nos Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 16 no Portal de Publicações da Secretaria.

**DIAGRAMA 1 – TEMAS E SUJEITOS DE PESQUISAS DE AVALIAÇÃO DO PRONATEC**



Fonte: MDS. Elaboração: SAGI/MDS.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO

Para elaboração das análises descritivas sobre inserção no mercado de trabalho formal dos indivíduos matriculados no Pronatec Bolsa Formação, foi necessária a integração de informações de várias fontes de dados, relacionadas no Quadro 1. De outubro de 2011 a junho de 2014 o Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC) contava com 2.836.925 registros de matrículas na modalidade Bolsa Formação, na data de extração da base. No período, um mesmo indivíduo pode ter realizado mais de uma matrícula nos cursos ofertados, de modo que este total de matrículas se traduz em 2.490.120 indivíduos.

A partir dessa base de dados de indivíduos matriculados no Pronatec Bolsa Formação, foram integrados registros do Cadastro Único, folha de pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF), Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) e o Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI) formalizados, definido pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria



e Comércio (MDIC) e operado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), para fins de ampliação do conhecimento dessa possibilidade de formalização e de eventual apoio para a sustentabilidade do empreendimento<sup>7</sup>.

A RAIS<sup>8</sup>, além de um instrumento de gestão das políticas de trabalho e emprego, é uma fonte de dados essencial para a análise da estrutura do mercado formal brasileiro, fornecendo um conjunto de informações que subsidiam a realização de diagnósticos e avaliações de políticas de emprego, renda e inclusão social. Tal afirmação pode ser feita considerando a abrangência territorial do registro, bem como a diversidade de informações coletadas. Tendo periodicidade anual, as informações são declaradas pelos empregadores e captadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), que tem por responsabilidade o processamento e divulgação dos dados sobre vínculos empregatícios formais em atividade durante o ano de referência.

O CAGED<sup>9</sup> é o registro administrativo das movimentações mensais de admissões e desligamentos de empregados no âmbito do mercado de trabalho formal no Brasil sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). O CAGED explicita o fluxo das movimentações mensais de admissões e desligamentos realizados pelas empresas. Sua coordenação e consolidação também é de responsabilidade do MTE.

---

<sup>7</sup> Ver Portal do Empreendedor – [www.portaldoempreendedor.gov.br](http://www.portaldoempreendedor.gov.br)

<sup>8</sup> A RAIS foi instituída pelo Decreto n.º 76.900 em 1975. Desde então, além de insumo para a legislação do trabalho e controle dos registros do FGTS, ela compõe os Sistemas de Arrecadação e de Concessão e Benefícios Previdenciários e identifica os trabalhadores com direito ao abono salarial PIS/PASEP.

<sup>9</sup> O CAGED instituído pela Lei n.º 4.923 de 1965, além da sua importância enquanto fonte de dados de estatísticas do trabalho, é utilizado pelo Programa de Seguro-Desemprego.

<sup>10</sup> A Lei Complementar n.º 128 de 2008, criou condições especiais para que o trabalhador informal se formalizasse como empreendedor individual e, desde então, observa-se um ritmo crescente de ampliação da formalização de microempreendedores.

<sup>11</sup> [www.portaldoempreendedor.gov.br](http://www.portaldoempreendedor.gov.br)

O microempreendedor individual (MEI) é a pessoa que trabalha por conta própria e que se formaliza como microempreendedor, recebendo isenção de tributos federais (contribuição para financiamento da seguridade social, impostos sobre renda e produtos industrializados, entre outros) aliados a benefícios próprios da formalização (por exemplo, os auxílios maternidade e doença, bem como aposentadoria)<sup>10</sup>. No período em análise, para ser um microempreendedor individual, era necessário faturar no máximo até R\$ 60.000,00 por ano e não ter participação em outra empresa como sócio ou titular. O processo de formalização do empreendimento é feito pela internet<sup>11</sup> e todo o programa de formalização é gerido pela Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios (REDESIM), presidida pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), com apoio do Ministério da Fazenda e representantes das Fazendas Estaduais. O cadastro de MEI utilizado neste estudo foi consolidado pelo Serviço Brasileiro de Apoio Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), parceiro da rede e que presta serviços específicos para microempreendedores formalizados beneficiários do PBF.

## QUADRO 1 - SÍNTESE DAS BASES DE DADOS UTILIZADAS

Base de dados	Data de referência	Volume de dados
Pronatec Bolsa Formação – cursos técnicos concomitantes e cursos FIC	junho de 2014	2.836.925 registros de matrículas 2.490.120 registros de indivíduos matriculados
2.490.120 registros de indivíduos matriculados	abril de 2014	86.265.891 registros de indivíduos inscritos
Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)	2012	73,3 milhões de registros de vínculos formais, envolvendo cerca de 59 milhões de indivíduos
	2013	75,4 milhões de registros de vínculos formais, envolvendo cerca de 61 milhões de indivíduos
Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)	janeiro a maio de 2014	Média mensal de 3,8 milhões de admissões e desligamentos em empregos formais ou uma movimentação média mensal de 3,5 milhões de indivíduos
Cadastro de microempreendedores individuais formalizados (MEI)	abril de 2014	4,4 milhões de indivíduos com microempreendimentos formalizados

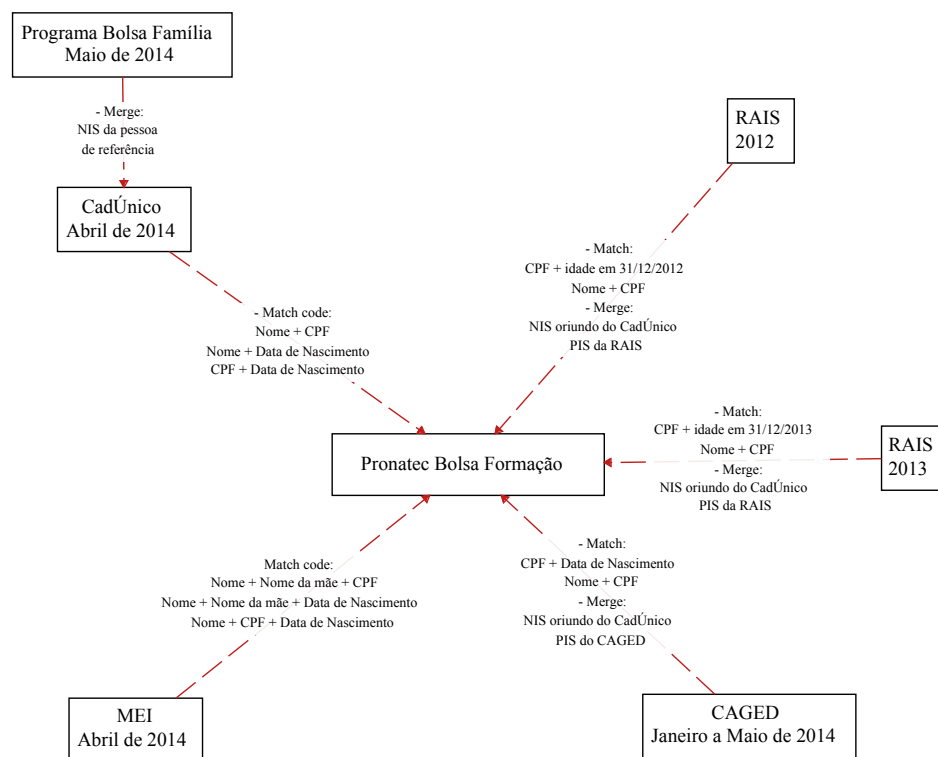
\* As datas de referência refletem a disponibilidade de informações em setembro de 2014, início das análises aqui apresentadas  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Para integração dessas bases de dados e uso na análise longitudinal pretendida foram empregadas diferentes técnicas e critérios metodológicos, que respondem a três questões: qual unidade de análise da base resultante da integração, quais informações provenientes das bases devem ser integradas e como esse processo de integração deve ocorrer.

As matrículas do Pronatec, vínculos da RAIS e movimentações do CAGED foram transpostas em variáveis para cada indivíduo, definido como unidade de análise nas três bases. Já o Cadastro Único, com a folha de pagamentos do PBF, assim como o cadastro de MEI, permitem o uso das informações de natureza cadastral e, portanto, adotam indivíduo como unidade de análise.

O processo de integração dos registros das outras fontes de dados à base de indivíduos do Pronatec Bolsa Formação foi realizado por meio de pareamentos determinísticos a partir de *match codes*. A construção dos *match codes* teve como regra a unicidade de informações, em que são criadas variáveis identificadoras com combinação de duas ou mais variáveis comuns às fontes de dados a serem integradas. Nenhum procedimento de tratamento fonético foi adotado nas variáveis texto (nomes próprios) que compunham os *match codes* gerados<sup>11</sup>. O Diagrama 2 sistematiza o conjunto de integrações de dados realizadas e os critérios adotados para a geração de *match codes*.

**DIAGRAMA 2 - SÍNTESE DA SISTEMÁTICA DE INTEGRAÇÃO DOS REGISTROS DAS FONTES DE DADOS UTILIZADAS**



<sup>11</sup> Para maiores informações ver Vaz et al. (2014).

<sup>12</sup> Contudo, vale notar que há efetivamente um certo arrefecimento dessa tendência após 2012, período de referência desse estudo, o que relativizaria a assertiva acima.

Ao final do processo de integração de dados dispôs-se de uma base de dados de 2.490.119 indivíduos matriculados no Pronatec Bolsa Formação, entre janeiro de 2012 e maio de 2014, sendo 1.359.377 (54,6%) concluintes com pelo menos um curso concluído, 794.042 (31,9%) ainda frequentando o curso em junho de 2014 e 336.700 (13,5%) que abandonaram o curso.

Por fim, antes de apresentar os resultados da análise com a base longitudinal construída, vale lembrar que, pelas características das fontes de dados aqui empregadas, a investigação da mobilidade ocupacional dos participantes restringe-se ao setor formal do mercado de trabalho e MEI. Não se capta por essas fontes, as entradas (e saídas) do mercado informal. Também vale observar que o presente estudo não contempla “controles macro e micro-contextuais” anteriormente citados, o que certamente limita a inferência possível de que eventuais efeitos encontrados na inserção de egressos no mercado formal sejam atribuídos direta ou parcialmente ao programa. Como evidenciam as estatísticas do mercado de trabalho formal divulgadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e as produzidas a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) tem havido aumento sistemático do emprego formal no país desde 2002 (MPOG 2014, Krein e Manzano 2014). Assim, eventual aumento da empregabilidade formal poderia decorrer desse movimento mais geral do mercado de trabalho, não propriamente da participação no programa<sup>12</sup>. Como se verá a seguir, contudo, há elementos para acreditar que o Pronatec e os programas associados ao mesmo tem, de fato, impacto específico, especialmente para participantes beneficiários do PBF e inscritos no Cadastro Único.

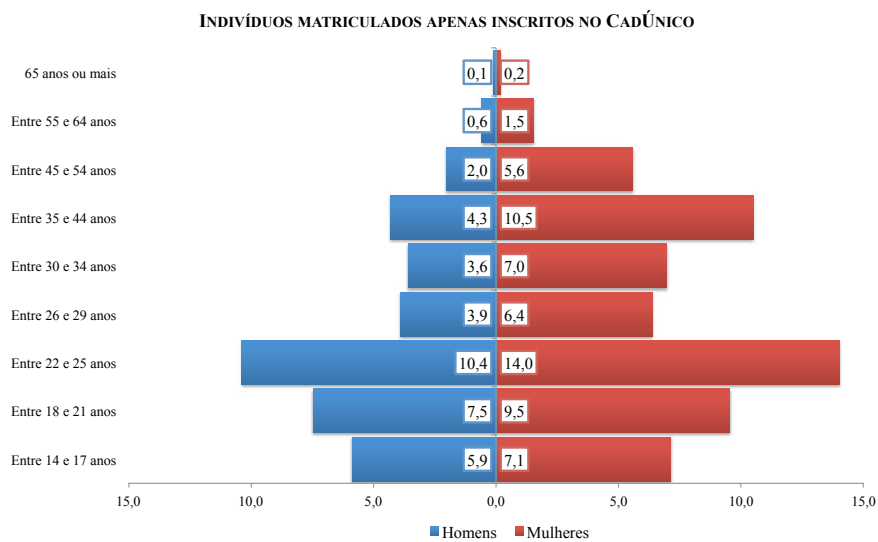
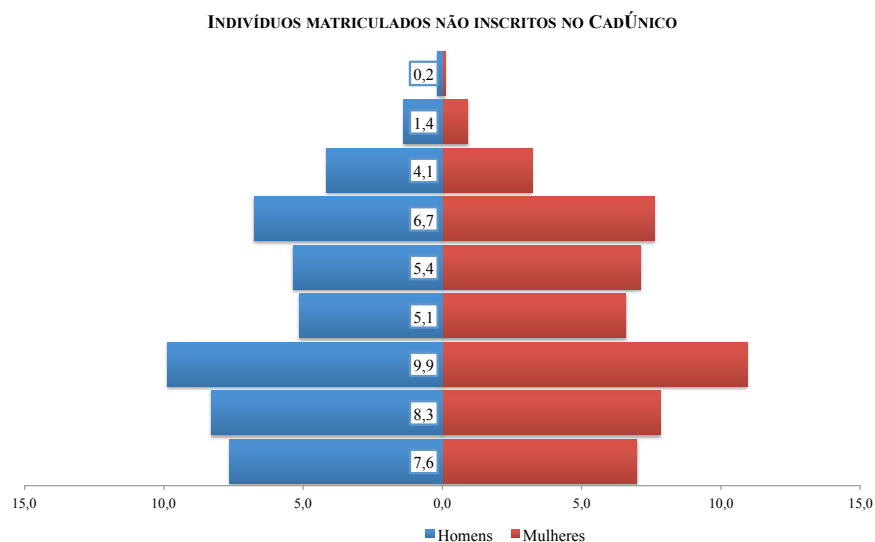
## **PERFIL SOCIODEMOGRÁFICO DOS PARTICIPANTES E EGRESSOS**

As possibilidades de inserção no mercado de trabalho ou em atividades econômicas dependem, para além das condições estruturais de demanda, dos atributos específicos da força de trabalho. Nesse sentido é oportuno fazer breve caracterização do público do Pronatec Bolsa Formação, tendo em vista as diferenças de perfis sociodemográficos entre os grupos analíticos de interesse neste trabalho. Vale registrar que os três grupos de interesse compõem parcelas próximas no conjunto dos 2,5 milhões dos matriculados do programa: 38,1% não estão no Cadastro Único, 29,2% estão inscritos no Cadastro Único mas não são beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF) e os restantes 32,1% são beneficiários do PBF. Esse é um resultado que, de partida, revela um dos vários aspectos meritórios do programa em termos de alcance dos públicos do Plano Brasil Sem Miséria, como analisado em outro texto nesta publicação<sup>13</sup>.

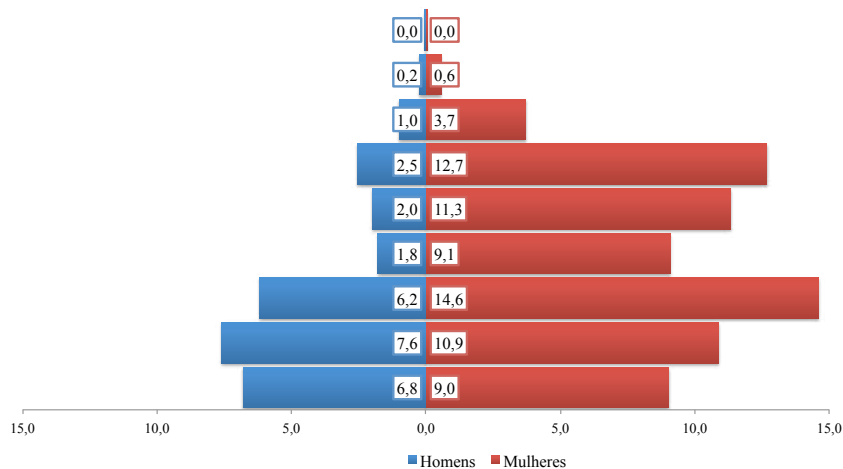
---

<sup>13</sup> Vale registrar que, em termos de matrículas, 63,1% são de indivíduos inscritos no Cadastro Único.

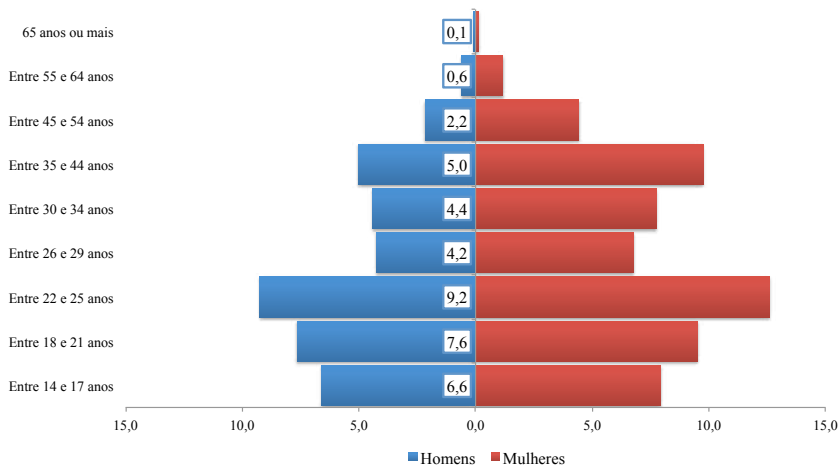
**GRÁFICO 1 – PIRÂMIDES ETÁRIAS DO PÚBLICO MATRICULADO E EGRESSO NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO E PARTICIPAÇÃO NO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



#### INDIVÍDUOS MATRICULADOS BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA



#### TOTAL DE INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO BOLSA FORMAÇÃO



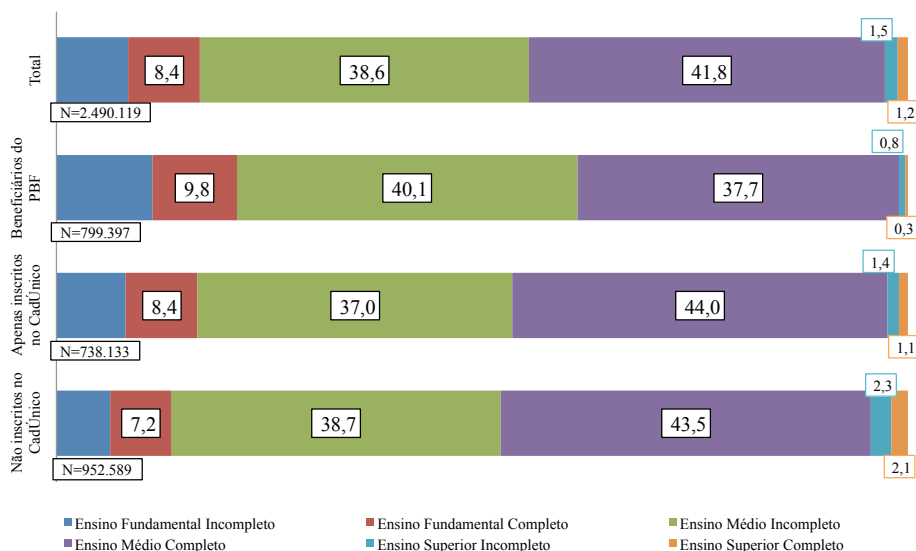
Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF).Elaboração: DM/SAGI/MDS.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Jovens de até 25 anos de idade representaram a maioria (53,5%) do público matriculado, assim como a mulheres (60,0%). Em termos comparativos nota-se que entre os matriculados beneficiários do PBF, a parcela de matriculados é um pouco superior ao conjunto do Bolsa Formação; já as mulheres beneficiárias do PBF, no entanto, estão significativamente mais presentes (71,9%) que os homens beneficiários entre

os indivíduos matriculados. Para os indivíduos não beneficiários do PBF, inscritos ou não no Cadastro Único, a presença de jovens de até 25 anos e de mulheres é menos pronunciada, representando cerca da metade dos matriculados (Gráfico 1).

Em relação à escolaridade dos indivíduos matriculados, no conjunto do Bolsa Formação, 55,5% dos matriculados não haviam concluído o ensino médio (Gráfico 2). Entre os beneficiários do PBF, essa parcela era um pouco mais alta: 61,2% não haviam completado ainda o ensino médio. Já entre os participantes não inscritos no Cadastro o perfil de escolaridade era um pouco mais elevado: 52,1% não haviam completado ensino médio.

**GRÁFICO 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO NÍVEL DE ESCOLARIDADE – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014 (EM %)**



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF).Elaboração: DM/SAGI/MDS.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

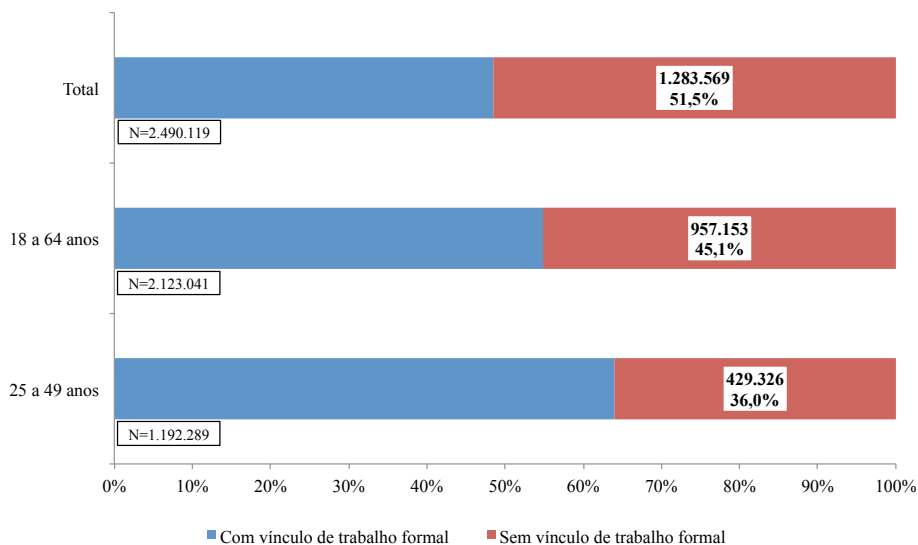
## INSERÇÃO NO SEGMENTO FORMAL DO MERCADO DE TRABALHO E DOS MICROEMPREENDEDORES (MEI)

<sup>14</sup> O indicador aqui adotado classifica os indivíduos matriculados entre aqueles que tiveram pelo menos um vínculo empregatício formal no período de janeiro de 2012 a maio de 2014 pelas informações captadas pela RAIS, CAGED ou cadastro de microempreendedores formalizados; e, aqueles que não tiveram nenhum vínculo empregatício captados por estas fontes de dados no período citado. Isto, independentemente da duração e momento da geração dos vínculos ou empreendimento em questão.

A análise longitudinal dos dados do SISTEC integrados com as demais fontes já citadas anteriormente permite verificar que, do conjunto de quase 2,5 milhões de indivíduos matriculados em cursos do Pronatec Bolsa Formação, 48,5% tiveram pelo menos 1 vínculo empregatício formal ou formalizaram-se com microempreendedor individual no período estudado<sup>14</sup>. Considerando os participantes com 18 a 64 anos e retirando, pois, do cômputo a participação dos jovens de 14 a 17 anos que, em sua grande maioria, estão fazendo curso técnico no âmbito do Bolsa Formação, tem-se

que 54,9% dos 2,1 milhão de matriculados obtiveram inserção formal no período, resultado similar à taxa de formalização dos ocupados no mercado nacional (de 56% em 2012), apresentada por Krein & Manzano (2014). Considerando a forte presença de jovens de até 25 anos e de mulheres entre os participantes e o fato de que menos da metade apresentavam ensino médio completo, essas taxas de formalização não deixam de ser surpreendentes. Ao se restringir o recorte para força de trabalho primária (25 a 49 anos), a taxa de formalização passa para 64,0% dos matriculados no período.

**GRÁFICO 3 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO SEGUNDO EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO DE MICROEMPREENDEDIMENTO ENTRE JANEIRO DE 2012 E MAIO DE 2014 E POR FAIXAS ETÁRIAS –BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**



Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); SEBRAE, Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI).  
Elaboração: DM/SAGI/MDS.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

A formalização aqui encontrada é largamente decorrente da inserção no mercado de trabalho coberto pela RAIS e CAGED. Entre os participantes de 18 a 64 anos com inserção formal, 93,7% eram empregados com vínculo empregatício formalizado e 6,3% microempreendedores individuais (entre os quais mais da metade – 3,6% – também tiveram o emprego formal no período).

Dentre as várias possibilidades analíticas de trajetórias dos participantes do Pronatec, priorizou-se o estudo da mobilidade para o mercado de trabalho formal/microempreendedor individual conforme o momento e situação de atividade dos indivíduos matriculados no mês de início do curso e no último mês do período analisado, junho de

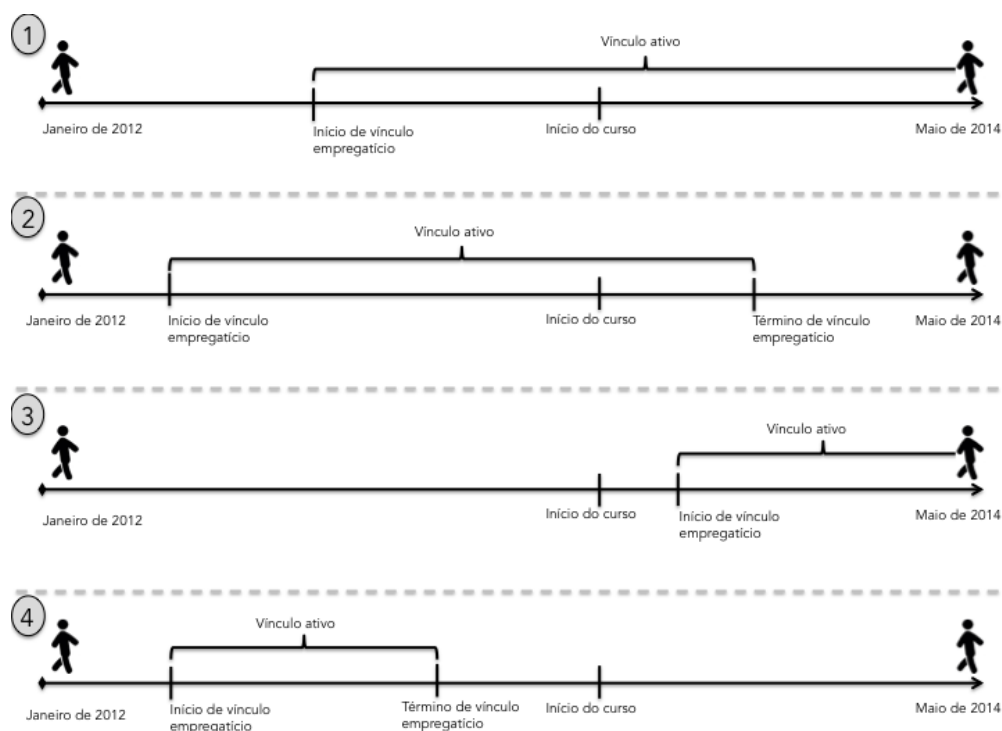


2014 (Diagrama 3). Tal perspectiva analítica contempla diferentes situações de mobilidade ocupacional do/para mercado formal e microempreendimento individual, a saber:

Aqueles que tinham vínculo empregatício ativo ou eram microempreendedores individuais no mês do início do curso e o mantiveram ou obtiveram outro vínculo no último mês do período estudado;

1. Aqueles que tinham vínculo ativo no mês de início do curso, mas que não mantiveram ou não obtiveram outro vínculo no último mês do período;
2. Aqueles que não tinham vínculo ativo no mês de início do curso, mas que no último mês do período estavam empregados ou com microempreendedor individual;
3. Aqueles que tiveram vínculo ativo no período estudado, mas não nos meses de início do curso e final do período estudado;
4. Por fim, há também aqueles indivíduos que não obtiveram nenhum vínculo empregatício ou não se formalizaram como microempreendedor individual no período.

### DIAGRAMA 3: SÍNTESE DAS TIPOLOGIAS ANALÍTICAS DE TRAJETÓRIA OCUPACIONAL



A construção das matrizes de mobilidade dos participantes do Pronatec Bolsa Formação para o setor formal revela resultados um tanto surpreendentes: após a matrícula ou realização do curso, 627 mil participantes foram identificados no segmento formalizado do mercado de trabalho ou MEI, quando eram 356 mil no início do curso de qualificação profissional (Tabela 1). Entre início do curso e final do período em análise, o número de participantes e egressos no segmento formalizado aumentou, portanto, em 76%. Em outros termos, quando do início do curso, cerca de 17% dos matriculados participavam do mercado formal; contudo, após ter iniciado ou concluído o curso, 30% deles passaram a dispor de emprego formal ou se tornaram microempreendedores individuais. Esse resultado decorreu da mobilidade para o setor formal de 322 mil participantes (de um universo de 1,77 milhão sem vínculo formal) entre a matrícula e o final do período analisado e, em menor medida, ao fato de que, entre aqueles que iniciaram o curso com emprego formal, mais de 86 % o mantiveram ao final do período.

**TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

<b>Início do curso</b>	Com vínculo ativo	%	Sem vínculo ativo	%	Sem vínculo no período	%	Total	%
Com vínculo ativo	305.918	14,4%	321.665	15,2%	-	-	627.583	29,6%
Sem vínculo ativo	50.110	2,4%	488.195	23,0%	-	-	538.305	25,4%
Sem vínculo ativo	-	-	-	-	957.153	45,1%	957.153	45,1%
<b>Total</b>	<b>356.028</b>	<b>16,8%</b>	<b>809.860</b>	<b>38,1%</b>	<b>957.153</b>	<b>45,1</b>	<b>2.123.041</b>	<b>100,0</b>

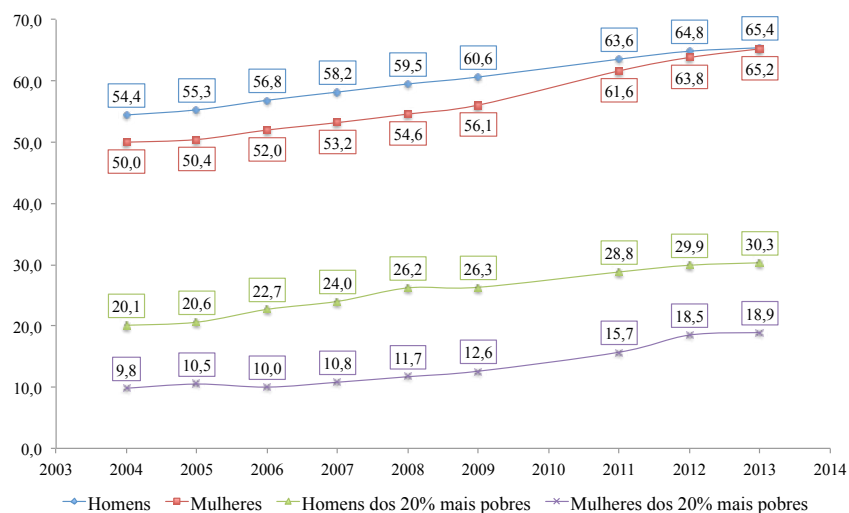
Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); SEBRAE, Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI/MDS.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Teria o Pronatec – e serviços associados ao mesmo, (tais como de ampliação do acesso a informação sobre vagas e, oportunidades, intermediação de mão de obra)– um efeito positivo para que seus participantes ingressassem no setor formal e até mesmo um efeito mitigador do risco de dispensa? O desenho metodológico desse estudo não permite responder de forma peremptória essas perguntas, mas há indicação nesse sentido,

quando se leva em consideração as tendências gerais do movimento de formalização do mercado de trabalho. Como revelado pela PNAD, o emprego formal aumentou de modo sustentado e sistemático ao longo dos anos 2000, desacelerando, contudo, a partir de 2012 (Gráfico 4). Essa tendência de desaceleração é mais evidente para os trabalhadores de menor remuneração (20% mais pobres em renda domiciliar per capita) e para as mulheres desse segmento, os mesmos públicos que, na análise aqui apresentada, conseguem ingressar de forma expressiva no mercado formal ou manter-se nele.

Em defesa da assertiva acima acerca dos efeitos do programa no aumento das chances de inserção no mercado de trabalho dos seus participantes, vale lembrar também que toda a análise de empregabilidade aqui realizada refere-se a aquela captada no mercado formal pela RAIS/CAGED e pelos registros MEI. Não se está avaliando os efeitos do programa em termos mais amplos, de ingresso em postos de trabalho do mercado informal, realidade concreta vivenciada por mais de um terço da mão de obra ocupada brasileira, e parcela ainda muito maior entre os mais pobres. Pelas características do público participante, de jovens e mulheres de baixa renda, a dinâmica de ingresso no mercado informal (e saídas) pode ser bastante intensa. De fato, há uma parcela expressiva de participantes dos cursos (45%) que não são captados em nenhum momento da análise, antes ou depois de realizado o curso, ou seja, que não estão no mercado de trabalho formal, mas não estão necessariamente desocupados ou inativos. Estaria o Pronatec viabilizando a inserção desses participantes em postos do mercado de trabalho informal, na criação ou dinamização de um novo pequeno negócio não formalizado? A intensidade dos resultados acima apontados sugere que sim, mas é uma hipótese que outros estudos – com outras estratégias metodológicas – precisam investigar.

**GRÁFICO 4 - EVOLUÇÃO DA TAXA DE FORMALIZAÇÃO DA POPULAÇÃO OCUPADA SEGUNDO SEXO E RENDA- BRASIL, 2004 A 2013**



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Elaboração: DM/SAGI/MDS.

Ainda que não se possa atribuir exclusivamente ao Bolsa Formação o sucesso na empregabilidade formal dos participantes – pela inexistência dos “contextos macro e micro-contextuais” já comentados – há ainda evidências adicionais que sugerem que o programa potencializa as chances de ingresso efetivo em um posto formal (ou formalização de vínculo já existente) e mitiga o risco de perda do emprego (ou da “desformalização” de seu pequeno negócio). É o que aponta a análise dos participantes segundo situação de conclusão do curso (Tabela 2).

Entres os egressos do Pronatec, isto é, aqueles que em junho de 2014 já haviam concluído curso do programa – cerca de 1 milhão de pessoas – houve um aumento de aproximadamente 118% de vínculos formais: antes do curso, 144 mil participantes foram identificados na RAIS/CAGED ou MEI (13,8% de vínculos formais); ao final do período em análise, já eram 314 mil indivíduos com vínculos formalizados (30,2%). Entre os participantes que não haviam ainda concluído curso no período em análise (617 mil), o desempenho antes/depois da matrícula é muito inferior: 12% a mais de indivíduos com vínculo formal (de 136 mil para 152 mil pessoas). A diferença de magnitude desses “multiplicadores” de formalização – 118% entre egressos e 12% entre cursantes – não seria uma indicação do efeito potencializador da participação – com conclusão efetiva - no Pronatec?

Em princípio, essa tese pode ser relativizada, mas não invalidada, pelo fato de que, entre os participantes que abandonaram o programa – 464 mil pessoas, 22,1% do total – , o “multiplicador” de formalização também seja elevado. Afinal, entre os que abandonaram o Pronatec houve aumento de aproximadamente 99% de novos ingressos no mercado formal, entre início do curso e junho de 2014. Provavelmente, parcela do abandono foi motivada pela impossibilidade de participantes já inseridos ou recém-inseridos no mercado formal de conciliarem o emprego e a formação profissional. Ademais, como se tem argumentado no texto, não é só o conjunto de habilidades e conhecimentos adquiridos nos cursos que viabilizam o ingresso ou manutenção dos participantes no mercado formal, mas a gama de serviços que está potencialmente associado ao programa.

Ingressar no Pronatec amplia as estratégias profissionais e possibilidades pessoais dos participantes, do início ao final do curso, mesmo para quem não persiste no programa. É o que sugere a análise de riscos relativos de mobilidade de/para mercado formal. Entre os que abandonaram o programa e não tinham vínculo formal, cerca de 21,2% se inseriu no mercado formal, cifra mais elevada que a média, inclusive. Mas entre os que abandonaram há também parcela expressiva (4%), também superior à média, de participantes que perderam o vínculo formal (vide tabelas no Anexo).

Se é fato que é necessário outro desenho metodológico de pesquisa para uma avaliação da contribuição específica do Pronatec para empregabilidade formal de seus participantes – e outras trajetórias e desdobramentos possíveis após o programa,

como enfatizado na introdução desse texto –, a estratégia aqui empregada permite analisar diferenciais de empregabilidade segundo tipo de participante, supondo que as condições contextuais sejam as mesmas para beneficiários do PBF, inscritos no Cadastro Único e não inscritos no Cadastro Único.

**TABELA 2 – DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO SITUAÇÃO DE CONCLUSÃO DO CURSO E EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO E OUTROS INDICADORES DE EMPREGABILIDADE FORMAL – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

Status dos participantes	Participantes no setor formal						
	Início do Curso	Fim do Período	Variação absoluta	Variação relativa (%)	Início do Curso (%)	Fim do Período (%)	Total de Pessoas
Todos	361.409	627.583	266.174	73,6	17,0	29,6	2.123.041
Concluintes	144.368	314.496	170.128	117,8	13,8	30,2	1.042.662
Em curso	136.224	152.504	16.280	12,0	22,1	24,7	616.776
Abandono	80.817	160.583	79.766	98,7	17,4	34,6	463.603

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); SEBRAE, Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI/MDS.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Neste sentido, a análise da mobilidade ocupacional entre os beneficiários do Programa Bolsa Família de 18 a 64 anos revela resultados também surpreendentes com relação aos efeitos de participação no Pronatec (Tabela 3). Como era de se esperar, pelo perfil educacional mais baixo e maior presença de jovens e mulheres, somente 8% dos que se inscreveram no Bolsa Formação apresentavam vínculo ou eram microempreendedores individuais. Eram 56 mil pessoas de um total de 672 mil beneficiários participantes no mês de início do curso. Já no final do período em análise, mais do que dobrou o número de beneficiários identificados no setor formal, cerca de 122 mil pessoas, correspondendo a 18,1% do total de beneficiários participantes do Pronatec. Ou seja, 67 mil participantes adicionais foram identificados pela RAIS ou pelo CAGED com vínculo ativo, ou formalizado como MEI no mês de junho de 2014. Considerado o contexto, esses diferenciais de inserção sugerem que o Pronatec teve papel ainda mais importante no aumento das chances de empregabilidade formal para os beneficiários do Programa Bolsa Família.

Essa assertiva ganha evidências adicionais quando se analisa a mobilidade ocupacional de inscritos no Cadastro Único (mas não beneficiários do PBF) e aqueles não inscritos.

Entre os primeiros, na faixa etária de 18 a 64 anos, a participação no mercado formal passou de 20,1% (mês de início do curso) para 33% (último mês do período estudado). Dos 640 mil inscritos no Cadastro Único (mas não beneficiários do PBF), aproximadamente 129 mil apresentavam vínculo formal antes da participação no Pronatec; após o início do curso, até final do período em análise, já eram em torno de 212 mil inscritos com vínculo formal ou formalizados como microempreendedores individuais.

Entre aqueles não inscritos no Cadastro Único, pela composição demográfica e perfil educacional (menos jovens e mulheres, maior parcela de participantes com ensino médio completo), a mobilidade para o mercado formal se eleva de um patamar de 22% para 36,3% ao final do período estudado.

**TABELA 3–DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO CONDIÇÃO DE BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA/INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO E EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL E OUTROS INDICADORES DE EMPREGABILIDADE FORMAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

Status dos participantes	Participantes no setor formal						
	Início do Curso	Fim do Período	Varição absoluta	Varição relativa (%)	Início do Curso (%)	Fim do Período (%)	Total de Pessoas
Todos	361.409	627.583	266.174	73,6	17,0	29,6	2.123.041
Beneficiários PBF	55.168	121.717	66.549	120,6	8,2	18,1	672.654
Inscritos no CAD	128.325	211.504	83.179	64,8	20,1	33,0	639.970
Não inscritos no CAD	177.916	294.362	116.446	65,4	22,0	36,3	810.417

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); SEBRAE, Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI/MDS.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

Embora as taxas de formalização sejam mais elevadas nesses grupos em relação a dos beneficiários do PBF – possivelmente pelos diferenciais educacionais e sociodemográficos já citados –, é entre estes últimos, os beneficiários do PBF, que a participação no Pronatec parece fazer mais diferença. O papel e as atividades do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas) podem ajudar a entender esses resultados. De fato, a análise da mobilidade ocupacional dos participantes do Pronatec em municípios em que o Acessuas está implementado revela que o “multiplicador” de empregabilidade formal é mais elevado (84,4%) que na média geral aqui analisada (73,6%). Entre os beneficiários do PBF, tal “multiplicador” é ainda mais

alto (143% contra 120,6% na média entre os beneficiários, no total dos municípios), assim como para os inscritos no Cadastro Único (75,5% contra 64,8%). O efeito do Pronatec na formalização do emprego e do microempreendimento é, pois, diferencialmente mais intenso para os beneficiários do PBF e inscritos no CadÚnico, dois dos públicos priorizados pelo Acessuas.

Tal efeito, no entanto, pode estar em boa medida relacionado aos níveis de estruturação e dinamismo do mercado de trabalho em municípios de médio e grande porte, padrão locacional em que o Acessuas estava concentrado até 2013. Esta observação relativiza sem invalidar a tese apresentada, especialmente do papel diferencial do programa para aumentar a “empregabilidade” formal dos beneficiários do PBF em relação aos demais grupos. Além disso, desde sua criação há um movimento progressivo de difusão do Acessuas para municípios de porte menor. De qualquer forma, investigar o efeito do Acessuas é certamente outro aspecto importante na estratégia de avaliação do Pronatec, como já apontado no marco proposto na Introdução desse trabalho.

**TABELA 4–DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO CONDIÇÃO DE BENEFICIÁRIO DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA/INSCRIÇÃO NO CADASTRO ÚNICO E EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL E OUTROS INDICADORES DE EMPREGABILIDADE FORMAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO, – BRASIL, MUNICÍPIOS COM PROGRAMA ACESSUAS IMPLANTADO, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

Status dos participantes	Participantes no setor formal						Total de Pessoas
	Início do Curso	Fim do Período	Varição absoluta	Varição relativa (%)	Início do Curso (%)	Fim do Período (%)	
Todos	250.814	462.577	211.713	84,4	16,6%	30,6%	1.512.774
Beneficiários PBF	36.893	89.647	52.754	143,0	8,0%	19,5%	459.888
Inscritos no CAD	86.295	151.441	65.146	75,5	19,1%	33,5%	451.916
Não inscritos no CAD	127.626	221.489	93.863	73,5	21,2%	36,9%	600.970

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); SEBRAE, Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI/MDS.  
Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados da análise longitudinal aqui empreendida sugerem que a participação no Pronatec aumenta as chances de formalização da inserção no mercado de trabalho ou microempreendedor individual para seus participantes. É bem possível que o programa esteja contribuindo não só para formalização de vínculos de emprego já existentes, mas também para ingresso do participante inativo ou desempregado em um posto de trabalho, formalizado ou não. Pelas competências e habilidades adquiridas durante o curso, pelo acesso à informação sobre vagas e oportunidades e à intermediação de mão de obra, há evidências significativas de que a participação no programa faz diferença na trajetória ocupacional dos participantes. Ainda que o desenho metodológico do estudo não seja totalmente apropriado para uma assertiva peremptória nessa direção, é o que sugere a intensidade apurada da formalização de vínculos para os participantes do programa, frente aos dados contextuais do mercado de trabalho, de arrefecimento da taxa de formalização da mão de obra a partir de 2012.

Como mostrou o estudo, entre início do curso e final do período em análise, o número de participantes e egressos do programa identificados no setor formal aumentou em 73,6%, passando de 361 mil para 627 mil indivíduos no mercado formal ou como microempreendedor individual.

Para beneficiários do Programa Bolsa Família – e mesmo para inscritos no Cadastro Único – são ainda mais fortes as evidências do efeito diferencial do programa, no sentido de ampliar as oportunidades de inserção formal no mercado de trabalho e/ou de formalização como MEI. De um total de 672 mil beneficiários do PBF participantes no Pronatec, apenas 55 mil (8,2%) apresentavam vínculo no setor formal no mês de início dos cursos, fato que se explica pelas características demográficas (mais da metade eram jovens com idade entre 18 e 25 anos e 72% eram mulheres) e educacionais (61% com ensino médio incompleto) do grupo.

Após início da participação no Pronatec Bolsa Formação, até o final do período em análise, identificou-se 121 mil beneficiários (18,1%) com vínculo nos registros da RAIS ou do CAGED ou do MEI, mais do que o dobro (120,6%) do contingente inicial. Dos 640 mil inscritos no Cadastro Único que não eram beneficiários do PBF, 128 mil (20,1%) apresentavam vínculo formal antes da participação no Pronatec; no final do período em análise, aumentaram para 211 mil os matriculados no Pronatec (33,6%) com vínculo de emprego formal ou MEI. O programa Acessuas parece ter contribuído para esse diferencial de inserção entre estes dois públicos participantes.

Há certamente que se aprofundar essas análises sofisticando, por um lado, os “controles” metodológicos macro e micro-contextuais – contexto econômico e perfil de



participantes e não participantes do Pronatec Bolsa Formação -, e por outro, incorporando na análise outros efeitos e trajetórias possíveis da participação no Pronatec, como o engajamento dos egressos em novos cursos de qualificação, seguindo uma trajetória continuada de formação ocupacional, de retomada dos estudos na educação formal, de ingresso em escolas técnicas ou de ensino superior, de busca efetiva de informações sobre vagas, de inscrições em processos seletivos de emprego ou de procura de meios de viabilizar ou aprimorar seu negócio ou auto-emprego formalizado. Esse largo número de possibilidades e de situações intervenientes do resultado sugere que, mais do que uma avaliação de impactos do programa, é desejável uma estratégia de avaliação mais abrangente do mesmo, de seus diversos componentes, atividades e arranjos operacionais.

Essa proposta de plano avaliativo vem sendo implementada na avaliação do Pronatec Brasil Sem Miséria (BSM), em parceria entre Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Ministério da Educação, contemplando diferentes pesquisas e estudos. Este estudo é parte desse esforço, ao propor metodologias e indicadores cujos resultados precisam ser aprofundados por outros estudos. Programas complexos como o Pronatec e tantas outras iniciativas no campo das Políticas Sociais no país requerem perspectivas avaliativas abrangentes e continuadas. Com isso, se poderá produzir insumos que contribuam para o aprimoramento e para efetividade social das Políticas Públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COSTA, P.V. et al. A estratégia de inclusão produtiva urbana no Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO,T.; FALCÃO,T. e COSTA,P.V. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014, p.289-322.

FERNANDES, J.H.P. Acesso à educação e combate à desigualdade: o papel da educação no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO,T.; FALCÃO,T. e COSTA,P.V. **O Brasil Sem Miséria**. Brasília: MDS, 2014, p.543-562.

JANNUZZI, P. M. Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. In: **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, v. 5, p. 4-27, 2013.

KREIN, J. D.; MANZANO, M.. **Notas sobre a formalização, Estudo de Caso: Brasil**.FORLAC, Escritório Regional da OIT para a América Latina e o Caribe, 2014.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO (MPOG). **Indicadores de Desenvolvimento Brasileiro 2014**. Brasília, 2014.

VAZ, A. C. N.; FONSECA. J. C. G.; SOUSA, M. F.; JANNUZZI, P. M.. Estudos Avaliativos com base na Integração de Registros Administrativos: A Experiência de Integração do Cadastro Único para Programas Sociais, Programa Bolsa Família e Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional. In: Ministério do Desenvolvimento Social. **Cadernos de Estudos n.º 17** / SOUSA, M.F.; JAIME, P. C.; XIMENES, D. A. (Org.). Brasília: MDS, 2014, p. 38-48.

**ANEXOS: TABELAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS INDIVÍDUOS MATRICULADOS NO PRONATEC BOLSA FORMAÇÃO DE 18 A 64 ANOS DE IDADE SEGUNDO EXISTÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO FORMAL OU FORMALIZAÇÃO COMO MICROEMPREENDEDOR INDIVIDUAL NO MÊS DE INÍCIO DO CURSO E ÚLTIMO MÊS DO PERÍODO ESTUDADO, POR SITUAÇÃO DE CONCLUSÃO DO CURSO – BRASIL, OUTUBRO DE 2011 A JUNHO DE 2014**

**CONCLUINTES**

<b>Início do curso</b>	Com vínculo ativo	%	Sem vínculo ativo	%	Sem vínculo no período	%	Total	%
<b>Fim do período</b>								
Com vínculo ativo	122.443	11,7	192.053	18,4	-	-	314.496	30,2
Sem vínculo ativo	21.925	2,1	208.650	20,0	-	-	230.575	22,1
Sem vínculo ativo	-	-	-	-	497.591	47,7	497.591	47,7
Total	144.468	13,8	400.703	38,4	497.591	47,7	1.042.662	100,0

**EM CURSO**

<b>Início do curso</b>	Com vínculo ativo	%	Sem vínculo ativo	%	Sem vínculo no período	%	Total	%
<b>Fim do período</b>								
Com vínculo ativo	121.690	19,7	30.814	5,0	-	-	152.504	24,7
Sem vínculo ativo	14.534	2,4	153.184	24,8	-	-	167.718	27,2
Sem vínculo ativo	-	-	-	-	296.554	48,1	296.554	48,1
Total	136.224	22,1	183.998	29,8	296.554	48,1	616.776	100,0

## ABANDONO

<b>Início do curso</b>	Com vínculo ativo	%	Sem vínculo ativo	%	Sem vínculo no período	%	Total	%
<b>Fim do período</b>								
Com vínculo ativo	62.314	13,4	98.269	21,2	-	-	160.583	34,6
Sem vínculo ativo	18.503	4,0	121.509	26,4	-	-	140.012	30,2
Sem vínculo ativo	-	-	-	-	163.008	35,2	268.174	35,2
<b>Total</b>	<b>80.817</b>	<b>17,4</b>	<b>219.778</b>	<b>47,4</b>	<b>163.008</b>	<b>35,2</b>	<b>463.603</b>	<b>100,0</b>

Fonte: MEC, Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC); MTE, Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); MTE, Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED); SEBRAE, Cadastro de Microempreendedores Individuais (MEI); MDS, Cadastro Único para Programas Sociais (Cadastro Único); MDS, Folha de Pagamentos do Programa Bolsa Família (PBF). Elaboração: DM/SAGI/MDS.

Nota: Não inclui as matrículas nos cursos de formação profissional de nível técnico subsequente.



**O**s *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* visam divulgar pesquisas, disseminar resultados e subsidiar discussões e avaliações acerca de políticas e programas sociais. Neste volume, são apresentados os resultados, avanços e desafios do acompanhamento da iniciativa Bolsa-Formação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec). Elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em parceria com o Ministério da Educação, os seis artigos apresentados nesta edição analisam o rápido processo de expansão que ocorreu nos últimos três anos, alcançando 2,8 milhões de matrículas em todo o país. Além disso, evidenciam o comprometimento da população brasileira de baixa renda - em especial, os beneficiários do Programa Bolsa Família - em aperfeiçoar seus conhecimentos em busca de melhor inserção no mercado de trabalho.



Ministério  
da Educação

Ministério do  
Desenvolvimento Social  
e Combate à Fome

