

Qualificação profissional e inclusão socioeconômica das famílias mais vulneráveis: o legado brasileiro do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no ciclo de políticas progressistas

Elisane Ulrich Zanelato¹; Adriane Vieira Ferrarini²

Recibido: 21/11/2019 / Revisado: 05/12/2019 / Aceptado: 30/03/2020

Resumo. Em um mundo globalizado, em que a desigualdade cresce de forma abissal, o desafio da superação emancipatória da pobreza é premente. No ciclo brasileiro de políticas progressistas, a chamada inclusão social e produtiva teve como ação principal o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) de qualificação profissional, desenvolvido em território nacional. Este artigo teve como objetivo analisar a implementação do PRONATEC no nível regional e refletir sobre o seu legado para a política de Assistência Social e na vida dos egressos beneficiários do Programa Bolsa Família. A metodologia consistiu de estudo de caso no Instituto Federal do Rio Grande do Sul/Campus Sertão, no Sul do Brasil, valendo-se também de dados secundários do município de Canoas e de entrevistas com gestores do governo federal. Os resultados demonstraram dificuldades de compreensão e de exercício da Assistência Social como mediadora das políticas, mas a importância e necessidade desta atuação. A implementação do PRONATEC apresentou avanços na articulação com instituições locais e chegou até o público, mas também revelou limites advindos de problemas estruturais da política pública brasileira, como descontinuidade e fragmentação. Os efeitos insuficientes do ponto de vista econômico foram reflexos também da desarticulação entre política social e medidas estruturantes para a geração de oportunidades dignas, sem as quais pretensões emancipatórias de superação da pobreza não se efetivam.

Palavras-chave: proteção social; inclusão produtiva; qualificação profissional; PRONATEC; pobreza

[en] Professional training and socioeconomic inclusion among the most vulnerable families: The legacy in Brazil of the Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) in the progressive policy cycle

Abstract. In a globalized world with drastically increasing inequality, the challenge of escaping poverty is a pressing one. In the Brazilian progressive policy cycle, a major action aimed at fostering social and productive inclusion was the *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC, National Programme for Access to Technical Education and Employment) for professional training, run throughout the country. The aim of this article is to analyse the implementation of this programme on a regional scale and to reflect on its legacy for social care policy and the lives of family grant programme (Bolsa Família) beneficiaries. The methodology involved a case study at the Federal Institute of Rio Grande do Sul (IFRS)/Campus Sertão in the south of Brazil, also using secondary data from the city of Canoas, as well as interviews with federal government management. The results showed the difficulties of understanding and practising social care as a mediating element in policies, but also the importance of and need for this professional activity. The implementation of PRONATEC implied progress in relations with local institutions and it reached the public, but it also revealed limitations resulting from structural problems affecting Brazilian public policy, including its discontinuity and fragmentation. The insufficient effects of PRONATEC from an economic perspective also reflected a dislocation between social policy and structural measures to create worthwhile opportunities, without which the target of overcoming poverty cannot be achieved.

Keywords: social protection; productive inclusion; professional training; PRONATEC; poverty

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul, - Campus Sertão, Brasil. elisaneu@yahoo.com.br

² Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, Brasil. adrianeferrarini@gmail.com

[es] Cualificación profesional e inclusión socioeconómica de las familias más vulnerables: El legado brasileño del Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) en el ciclo de las políticas progresistas

Resumen. En un mundo globalizado, en el que la desigualdad crece de forma abismal, el desafío de la superación emancipadora de la pobreza es apremiante. En el ciclo brasileño de políticas progresistas, la denominada inclusión social y productiva tuvo como principal acción el *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC, Programa Nacional de Acceso a la Educación Técnica y Empleo) para la cualificación profesional, desarrollado en el territorio nacional. Este artículo tiene como objetivo analizar la implementación de este Programa a escala regional, y reflexionar sobre su legado en la política de Asistencia Social y en la vida de los beneficiarios del *Programa Bolsa Família*. La metodología consistió en un estudio de caso, en el Instituto Federal de Rio Grande do Sul Instituto Federal de Rio Grande do Sul/Campus Sertão del sur de Brasil, utilizando también datos secundarios de la ciudad de Canoas, así como entrevistas con gerentes del Gobierno federal. Los resultados mostraron, por un lado, las dificultades para comprender y ejercer la Asistencia Social como mediadora en las políticas, pero también, por el otro, la importancia y la necesidad de esta acción profesional. La implementación del *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* presentó avances en la articulación con las instituciones locales, y llegó al público, pero también reveló los límites derivados de los problemas estructurales de la política pública brasileña, como su discontinuidad y su fragmentación. Los efectos insuficientes, desde el punto de vista económico, también reflejaron la desarticulación entre la política social y las medidas de estructuración para la generación de oportunidades dignas, sin las cuales no se cumplen las pretensiones emancipadoras.

Palabras clave: protección social; inclusión productiva; calificación profesional; PRONATEC; pobreza

Sumario. Introdução 1. Trabalho ou Assistência Social? um campo de controvérsias. 2. Uma experiência do PRONATEC no Instituto Federal de Rio Grande do Sul/Campus Sertão. 3. Considerações Finais. 4. Referências bibliográficas.

Cómo citar: Zanelato, E. U.; Ferrarini, A. V. (2020) Qualificação profissional e inclusão socioeconômica das famílias mais vulneráveis: o legado brasileiro do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) no ciclo de políticas progressistas. *Cuadernos de Trabajo Social*, 33(1), 221-232.

Introdução

O Brasil é uma das nações mais desiguais do mundo, com elevados níveis de pobreza. Para Barros, Henrique e Mendonça (2000), o país está “exposto ao desafio histórico de enfrentar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania” (p. 123).

A partir de 2003 - ano que demarcou o início do ciclo de 13 anos de mandatos do Partido dos Trabalhadores no governo federal - políticas inovadoras no contexto brasileiro foram implementadas a partir de um compromisso explícito com a priorização de pautas ligadas à redução da pobreza e à inclusão social. O Programa Bolsa Família (PBF) de transferência de renda condicionada foi a iniciativa mais emblemática, ainda hoje atingindo cerca de um quarto da população brasileira.

Em 2011, o governo federal criou outro programa de grande porte, o Programa Nacio-

nal de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), cujo objetivo era incentivar o ensino e a qualificação profissional para alavancar aquele momento de aquecimento da economia, bem como oportunizar a autonomia –ou a chamada “inclusão social e produtiva” (ISP)– de populações vulneráveis. Para tanto, foi ofertada uma modalidade específica para beneficiários do Programa Bolsa Família, os cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), com carga horária mínima de 160 horas.

As relações entre os mundos da proteção social e do trabalho são históricas e eivadas de complexidades, tanto na concepção de direitos no âmbito do *Welfare State*, quanto nos efeitos promovidos às famílias vulneráveis em sociedades tão desiguais como a brasileira. Este artigo tem como objetivo analisar a implementação do PRONATEC no nível municipal e refletir sobre o legado desta experiência de qualificação profissional para a política de Assistência Social e na vida de egressos beneficiários³.

³ Diferentemente da maioria dos estudos que utiliza o termo “beneficiárias” para identificar quem recebe o benefício do PBF, o termo “beneficiários” neste artigo visa contemplar os familiares entrevistados que vivem sob a cobertura do Programa.

A pesquisa empírica foi realizada nos 25 municípios de abrangência do Instituto Federal do Rio Grande do Sul/ Campus Sertão e focalizou exclusivamente os cursos PRONATEC/FIC nos anos de 2013 e 2014, período em que perduraram as ações. Contudo, as análises provêm também de um conjunto de seis pesquisas de grupo de pesquisa formado em torno do tema da inclusão social e produtiva (quatro mestrados e um doutorado concluídos, assim como a pesquisa da professora-orientadora), envolvendo dados produzidos por gestores do governo federal e por beneficiários do Programa Bolsa Família e gestores do município de Canoas (RS), através de pesquisa-ação participante.

1. Trabalho ou Assistência Social? um campo de controvérsias

O Brasil não é um país pobre, mas desigual e injusto para com os mais vulneráveis. A integração entre democracia, desenvolvimento econômico e justiça social é um “desafio clássico da era moderna, mas que toma contornos de urgência no Brasil contemporâneo” (Barros, Henrique e Mendonça, 2000, p. 141). O sistema de proteção social é um dos importantes dispositivos para o enfrentamento deste desafio, cuja evolução no País teve como marco a Constituição Federal de 1988, pela qual a assistência passou a ser reconhecida como direito. Ao longo das décadas de 1990 e 2000, um conjunto de legislações avança na consolidação de um sistema complexo que “desvenda os esquecidos, invisíveis na bacia das almas de uma sociedade excludente e busca construir outra forma de proteção social pública que associe a atenção com reconhecimento da cidadania” (Sposati, 2016, p. 9).

O compromisso dos agentes da política com a concepção da Assistência Social como direito é o terreno sobre o qual se ancoram as controvérsias em torno da inclusão social e produtiva, cuja ação principal foi o PRONATEC. A inclusão social e produtiva é todo processo conducente à formação de cidadãos integrados ao mundo pelo trabalho e tem como perspectiva a conquista de autonomia para uma vida digna sustentada. Ela é composta por iniciativas de qualificação profissional e de geração de renda que não se restringem ao emprego formal; elas incluem o empreendedorismo individual, o empreendedorismo as-

sociativo (economia solidária e cooperativismo) e o desenvolvimento local (Presidência da República - Plano Brasil sem Miséria, 2011), valorizando o papel de protagonista ativo da população na promoção do seu próprio desenvolvimento (BRASIL, PNAS, 2004).

Trazida para o âmbito da Assistência Social, a inclusão social e produtiva em tese não se reduz à capacitação e ao ingresso laboral, pois parte de uma compreensão de que a situação de pobreza e vulnerabilidade social traz demandas complexas, tais como: mobilidade urbana, falta de acesso a serviços básicos (como creche para os filhos e cuidados aos idosos), doenças crônicas, baixa escolaridade, dentre outras. Trata-se, portanto, de um processo de fortalecimento de vínculos sociais, acesso a serviços, exercício de cidadania e inclusão em oportunidades mais efetivas de trabalho, com acompanhamento socioeconômico e garantia de renda através de informação, encaminhamento e monitoramento (Ferrarini e Wallauer, 2015).

A inclusão social e produtiva catalisa um dilema que acompanha a Assistência Social desde seus primórdios: pobres inaptos ao trabalho são merecedores de proteção, “mas o que acontece com aquele que não pode ganhar [o pão], não por incapacidade e, sim, por não ter trabalho?” (Castel, 1998, p. 92). Sobre aquele apto ao trabalho recai a “condenação moral ao ócio” (idem). Ao assumir o trabalho como uma de suas interfaces, estaria a Assistência Social reiterando versões conservadoras que culpabilizam o pobre por sua condição e o responsabilizam pela superação da mesma através de seu esforço individual (Souza, 2013)?

Com isso, se estaria negando as causas históricas e estruturais da pobreza e eximindo o Estado e o mercado de suas responsabilidades? Ademais, ao valorizarem a ideia de inserção por meio do trabalho, estariam as políticas sociais brasileiras transfigurando-se de “passivas” em “ativas” (Moser, 2011) e com isso retirando direitos dos trabalhadores, tal como vem sendo criticado em experiências precursoras na Europa?

Estas questões vêm sendo discutidas na literatura da área (Lessa, 2011, Souza 2016), sendo possível identificar dois grandes posicionamentos. Por um lado – e é o predominante nas publicações mapeadas – há o entendimento de que não cabe à Assistência Social promover ações vinculadas ao trabalho e que, na política brasileira do período em questão, as definições

e ações de ISP ocorreram de forma verticalizada, sem considerar as posições de gestores locais e executores da política. “Cada vez mais, a Assistência Social é entendida e chamada para dar conta das soluções que outras políticas deixaram de atender; conseqüentemente, agravando o nível de necessidades” (Nunes, 2012, p. 106-107).

Por outro lado, há a compreensão de que a inclusão social e produtiva é parte das políticas voltadas à redução das desigualdades e da exclusão do mercado de trabalho que afeta os mais vulneráveis. No bojo da Assistência Social, o trabalho é afirmado como direito social e não a partir de sua lógica econômica. A intervenção do Estado deve ocorrer no sentido de favorecer o acesso qualificado e decente dos trabalhadores ao mundo do trabalho, através de planificação social e atuação intersetorial (Colin *et al*, S/D apud Amâncio, 2015), o que requer uma concepção da Assistência Social como mediadora de outras políticas. Isto altera a visão tradicional da Assistência Social como estruturadora, ou seja, com a responsabilidade de executar ações de inclusão social e produtiva (Costa e Souza, 2010).

Esta lógica da Assistência Social como mediadora é preconizada na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e se fortalece nas políticas federais desde 2005, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A inclusão social e produtiva começou a ser pensada em 2003, mas só foi colocada efetivamente em prática com o Plano Brasil sem Miséria em 2011, materializando-se através do PRONATEC, cuja finalidade era

Oferecer oportunidade de formação profissional aos trabalhadores e estudantes, buscando criar condições favoráveis para a inserção destes cidadãos no mundo do trabalho, com o intuito de enfrentar a carência de mão de obra qualificada, que, especialmente no momento de sua concepção e criação, era um dos importantes desafios que o País tinha para viabilizar o seu crescimento econômico (Ramos, 2017, p. 32).

O PRONATEC se mostrou complexo pelo compromisso em ofertar formação de qualidade em todo o território nacional, sob a responsabilidade e curadoria de instituições públicas e privadas de ensino superior e médio e voltada a um público prioritário vulnerável. Este esforço inédito no Brasil para levar educação profissional aos “inempregáveis”, gerações que nunca acessaram o trabalho formal, requeria superar atividades voluntaristas historicamente desenvolvidas a estas populações. Os cursos do PRONATEC são gratuitos e disponibilizados nas escolas públicas federais, estaduais e municipais, nas unidades do Sistema S⁴ e em instituições privadas de ensino superior e de educação profissional técnica de nível médio.

A implementação do PRONATEC catalisou o debate em torno da Assistência Social e trabalho, que não se esgotará aqui, mas será enriquecido a partir da escuta dos agentes e beneficiários, a qual buscou apreender a complexa rede de relações que se estabeleceu no desenvolvimento do Programa.

2. Uma experiência do PRONATEC no Instituto Federal de Rio Grande do Sul / Campus Sertão

Para a realização do estudo de caso no Instituto Federal de Rio Grande do Sul/Campus Sertão, os procedimentos e instrumentos utilizados para a produção de dados foram: análise documental e entrevistas semiestruturadas com três supervisores, cinco demandantes e doze alunos egressos dos cursos PRONATEC/FIC. Os municípios foram escolhidos pela proximidade e viabilidade de recursos, visto ser uma região geograficamente ampla. São eles: Sertão, Estação, Getúlio Vargas, Coxilha e Sannanduva. Primeiramente foram identificados os demandantes (D): as instituições (Centros de Referência em Assistência Social (CRAS) e Sindicatos Rurais) (vide Quadro 1) e os supervisores dos cursos (vide Quadro 2).

⁴ SENAI (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial), SENAC (Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial), SENAR (Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) e SENAT (Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte).

Quadro 1 – Demandantes dos cursos Pronatec/FIC

Demandante	Instituição
D1	CRAS
D2	CRAS
D3	CRAS
D4	CRAS
D5	Sindicato Rural

Fonte: Zanelato (2018).

Quadro 2 – Supervisores dos cursos PRONATEC/FIC

Supervisor	Tempo de atuação	Área do Pronatec FIC
S1	3 anos	Campo
S2	1 ano	Educação, Comércio e Serviços
S3	8 meses	Educação, Comércio e Serviços

Fonte: Zanelato (2018).

Posteriormente foi realizado o contato com os CRAS por telefone e via e-mail nos 25 municípios onde os cursos foram realizados para identificar os participantes que recebiam o benefício do Programa Bolsa Família no ano da realização do curso e se continuavam recebendo em 2016. Os beneficiários egressos totalizaram doze, sendo sete concluintes (cursos: operador de máquinas e implementos agrícolas, agricultura familiar, auxiliar técnico em agropecuária, auxiliar administrativo, agente de alimentação escolar, cabeleireiro assistente e mecânico de máquinas agrícolas) e cinco desistentes (cursos: produtor de embutidos e defumados, operador de máquinas e implementos agrícolas, auxiliar de cozinha, cabeleireiro assistente e carpinteiro de obras). A seleção dos pesquisados ocorreu da seguinte forma: de posse da lista dos egressos, a pesquisadora foi até os CRAS demandantes de cada município e solicitou o contato telefônico dos egressos.

No Instituto Federal de Rio Grande do Sul/ Campus Sertão, a implantação do PRONATEC foi vista com entusiasmo, pois trazia vantagens para a instituição no sentido de fortalecer suas ações e estruturas através da Bolsa-Formação, que

É uma das iniciativas do PRONATEC [que] utilizava a capacidade ociosa das estruturas já existentes nessas redes, a partir da oferta de vagas em cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC). Apesar da denominação, não se trata propriamente

de uma bolsa, mas de um processo de transferência direta de recursos (Bispo, 2018, p. 108).

Os valores transferidos para as instituições ofertantes do PRONATEC abarcavam todas as despesas de custeio das vagas, como mensalidades, materiais didáticos e encargos educacionais, podendo incluir também o fornecimento de alimentação e transporte aos alunos (BRASIL, 2018). A Bolsa-Formação, consoante com a legislação, envolvia parceiros ofertantes e demandantes. Os parceiros demandantes eram responsáveis por identificar as demandas de cursos de qualificação da população local, bem como mobilizar, captar, selecionar e realizar a pré-matricula do público-alvo (Bispo, 2018).

O Instituto Federal de Rio Grande do Sul/ Campus Sertão aderiu ao PRONATEC em 2011 e selecionou sua equipe (supervisores, orientadores e equipe de apoio) através de editais em 2012. A equipe trabalhava no Programa no turno inverso ao seu horário normal de trabalho. Ao longo dos anos de 2012 a 2014 foram ofertadas 370 vagas para os cursos técnicos. Os cursos FIC passaram a ser ofertados pelo Campus Sertão nos anos de 2013 e 2014. Ao total, foram oferecidos 83 cursos para 25 municípios próximos à Instituição, com disponibilidade de mais de 2400 vagas, o que demonstra a priorização do público mais vulnerável. Dentre este público, 10% era beneficiário do Programa Bolsa Família.

Na escolha dos cursos, “sempre houve a preocupação com a demanda, o que era observado nas visitas que faziam junto às famílias, bem como nos pedidos que chegavam até o CRAS” (D1). Posteriormente ratificavam com a administração os cursos que seriam disponibilizados: “No início, a maioria dos cursos foi por sugestão dos ofertantes. Depois, quando nos apropriamos mais sobre o programa, o município passou a escolher por solicitação dos munícipes” (D2), “em reunião com pessoas dirigentes do comércio, sindicato e escolas” (D3), ou ainda, “mediante reunião entre demandante e os setores privados que teriam condições de absorver a mão-de-obra qualificada” (D4).

Pelo FIC da área que eu estava coordenando, era sempre do interesse dos CRAS. A gente via se era possível, né, ter esse suporte. Então, partia sempre de uma conversa, de um acordo entre o CRAS e a coordenação. O CRAS tem todo um estudo com a comunidade para ver que tipo de curso aquela comunidade tinha como anseio (S3).

A gradual flexibilidade e autonomia dos demandantes não confirmam integralmente uma das principais críticas ao PRONATEC: de que os cursos eram definidos de cima para baixo, sem fazer uma escuta dos desejos pessoais e vocações locais (Lessa, 2011) e visando fundamentalmente as demandas do mercado. Neste sentido, há algumas luzes que a pesquisa pode lançar, mas também novas perguntas.

Em primeiro lugar, houve escuta das demandas dos CRAS e da população vulnerável, com tendência de ampliação da participação destes atores a partir da maior familiaridade dos coordenadores com o Programa. No entanto, isso não invalida as críticas com relação à baixa participação popular. A escuta ao público existiu, mas de forma voluntarista e não como um mecanismo da política pública desde o planejamento a fim de promover cidadania ao longo do processo decisório e resultados mais significativos.

Em segundo lugar, se a expectativa do governo e de beneficiários do Programa Bolsa Família (Dihl, 2015; Ferrarini, 2016) era a geração de renda, não seria esperado articular oferta com demanda ao invés de qualificações que não teriam absorção posterior num curto prazo? Mesmo sem desconsiderar a alta concentração de renda no Brasil, o crescimento

econômico, em especial quando se trata de expansão do capital produtivo, sistemicamente beneficia ao conjunto da sociedade. Isso não significa propor que todos os cursos fossem planejados sob este prisma, mas alguns estratégicos, tal como ocorreu no começo, pareceu ser uma medida acertada.

O papel dos CRAS também foi referido quanto à realização dos cursos.

Naquela época vinha muito auxílio financeiro, então, a gente comprava muito material para os cursos. Como eu ficava com a parte do comércio, tinha curso de cabeleireiro, de cuidador de idoso. A gente não tinha estrutura, digamos assim, uma estrutura de um salão de beleza, então tinha que ser muita parceria com o CRAS (S3).

No âmbito das controvérsias, esta prática colide com o argumento de que a Assistência Social não deve se envolver com o trabalho, dado que cada política setorial tem que atender a todos os cidadãos (Souza, 2013), o que em tese está correto e é preconizado pelas legislações. No entanto, “os programas de qualificação profissional estavam dispersos em 18 ministérios sem chegar os mais pobres [...], pois as áreas do trabalho e da educação ‘não entendiam’ as especificidades da inclusão de indivíduos e famílias em situação de pobreza” (Gestor Público Federal). Este gestor também afirmou que as ações davam certo quando a Assistência Social se envolvia, pois ela tinha o acesso e promovia o reconhecimento da população mais pobre.

Interessante notar, primeiramente, que o argumento acerca do reconhecimento da população vulnerável que a política de Assistência Social promove (Sposati, 2016), para uns justifica a rejeição à inclusão social e produtiva, ao passo que para outros é seu próprio sentido de ser. Posteriormente, chama atenção que esta atuação da Assistência Social também está preconizada em lei, na qualidade de mediadora, através do artigo 25 da Lei Orgânica de Assistência Social:

Os projetos de enfrentamento da pobreza compreendem a instituição de investimento econômico-social nos grupos populares, buscando subsidiar, financeira e tecnicamente, iniciativas que lhes garantam meios, capacidade produtiva e de gestão para a melhoria das condições gerais de subsistência, elevação do padrão da qualida-

de de vida, a preservação do meio ambiente e sua organização social (BRASIL, 1993).

Apesar do amparo em lei, o papel da Assistência Social como mediadora foi sendo clarificado posteriormente nas diretrizes das políticas federais (Amâncio, 2015). Esta imprecisão explica porque as ações de qualificação profissional e geração de renda realizadas nos CRAS são alvos de tantas críticas.

Quando se questiona a ação da Assistência Social na ISP, não se diferencia a qual função se está referindo: como estruturadora/executora ou como mediadora/articuladora? Estudos bibliográficos realizados sugerem que as críticas se referem ao papel de executora (Lessa, 2011, Souza, 2013), mas a não elucidação põe em xeque a atuação da Assistência Social na inclusão social e produtiva como um todo, talvez desconsiderando avanços no sentido da intersetorialidade em prol da promoção de direitos em contextos de alta vulnerabilidade.

Esta pesquisa evidenciou que a questão vai além do espaço físico e não chegou a um posicionamento conclusivo sobre o uso dos CRAS, mas elucidou processos ocorridos, quais sejam: a) a relação com o CRAS era nova sob a estruturação intersetorial de inclusão social e produtiva –proposta pelo PRONATEC– em que a Assistência Social era mediadora e as técnicas escolheram cursos sem conseguir prever os espaços de prática, o que não aconteceu com o sindicato rural; b) em determinados contextos, talvez o CRAS seja a única estrutura física disponível e próxima do público mais excluído e, como equipamento público, possa ser utilizado na perspectiva da intersetorialidade.

Na sua função de mediadora intersetorial (Colin *et al*, s/d), a Assistência Social não viria a ferir a proteção social como direito no âmbito de uma política não contributiva; ao contrário, ampliaria ao trabalho também como direito. Há, contudo, que se ressaltar que as equipes do CRAS em geral são insuficientes e que não houve um processo de formação de gestores e técnicos para esta mudança de cultura e para o desempenho de novas atribuições, desde o plano conceitual e político até o metodológico.

Houve, sim, um grande investimento no Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), cuja finalidade era promover o acesso de seus usuários a oportunidades no mundo do trabalho, por meio de ações integradas e

articuladas voltadas à garantia dos direitos e cidadania das pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O ACESSUAS Trabalho foi pensado como suporte para a constituição das ações da Assistência Social como mediadora, evitando a sobrecarga dos profissionais dos CRAS e desenvolvendo novas ações e metodologias pertinentes à: articulação (entre políticas e com órgãos governamentais e não governamentais); mobilização (identificação do público e orientação a oportunidades e divulgação do programa); encaminhamento (ao Cadastro Único, a políticas e oportunidades, bem como intermediação de mão-de-obra) e monitoramento da trajetória de ISP.

Dois municípios de abrangência do Instituto Federal de Rio Grande do Sul/Campus Sertão aderiram ao Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho, mas o recurso chegou quando as ações do PRONATEC já tinham sido finalizadas e ele não cumpriu a sua finalidade: “Vem de cima para baixo, vem aquele recurso e não nos deixam gastar na nossa realidade, na nossa necessidade. Então, hoje, nós estamos com o dinheiro em conta e nós até tivemos que reprogramar este dinheiro para não precisar devolver para o governo” (D1). O demandante não tinha autonomia para utilizar o recurso, mesmo em ações que viessem ao encontro dos benefícios de seus municípios.

Os problemas estruturais e crônicos da política pública brasileira de desarticulação e ineficiência também impactaram diretamente no curso das ações do PRONATEC. A dinâmica de repasse de recursos “sempre teve problemas” (S2). “Os recursos financeiros permanecem muito centralizados no executivo federal, apesar da descentralização fiscal, de forte teor municipalista, realizada pela reforma de 88” (Draibe, 2000, p. 1).

A descontinuidade é outro problema estrutural. Após o segundo ano de execução e o anúncio da crise econômica que assola o país desde 2015, os recursos foram cortados, muitos contratos em atraso não foram honrados e todo um esforço e investimento foram interrompidos. Ainda que todos os cursos oferecidos pelo PRONATEC no Instituto Federal de Rio Grande do Sul/Campus Sertão tenham sido concluídos (com exceção de um), estruturas foram desativadas, investimentos desperdiçados e a perspectiva emancipatória –de médio e longo prazo– não se efetivou.

Não se trata apenas de recursos e da letra fria dos planos e legislações, mas de frustrar sonhos e projetos de vida de populações vulneráveis e de impactar negativamente esforços das instituições envolvidas (Almeida, 2017) e de redes locais que, mesmo com possíveis diferenças entre perspectivas de desenvolvimento, começaram a se articular para fomentar a ativação econômica da região.

Quanto à questão pedagógica, os projetos pedagógicos dos cursos (PPC) do PRONATEC/FIC, “tivessem informações básicas, como quantidade de horas e ementa do curso” (S2), mas “os supervisores [que elaboravam os PPCs] possuíam certa autonomia para adaptá-los à realidade de cada município”(S1). Havia uma diretriz pedagógica de que todos os cursos FIC tinham uma disciplina chamada “cidadania”, com carga horária de 20 horas.

A formação precisa ser integral, especialmente para grupos vulneráveis, impactados pelas múltiplas dimensões da pobreza e vinculados à Assistência Social. Não basta aprender uma atividade, é preciso conhecer seus direitos e deveres para o exercício de cidadania (Ferrarini, 2016).

Outra diretriz versava sobre a participação dos alunos na definição dos PPCs feita pelos supervisores, mas nunca houve “porque a formação dos PPCs ocorreu em uma fase anterior à seleção dos alunos” (S2). “Houve, sim, o auxílio do professor na parte técnica de áreas que o supervisor não conhecia” (S3).

Destaca-se ainda que os beneficiários do Programa Bolsa Família tiveram prioridade nas vagas dos cursos PRONATEC/FIC. A exceção foi trazida por D5 em razão do demandante ser um sindicato rural que não tinha em sua entidade informações para identificar os beneficiários do Programa Bolsa Família, tampouco atilou-se para esta necessidade, corroborando a importância da Assistência Social já destacada por gestores federais.

A divulgação dos cursos foi ampla e os demandantes utilizaram todas as formas possíveis, desde a rádio da cidade até carro de som. De acordo com D3, embora em 2013 a procura tenha sido considerável, isto não se repetiu no ano seguinte devido à baixa atratividade dos cursos. Sobre os participantes: “tinha os que terminavam, tinha os que desistiam e tinha

também aqueles inscritos que nunca compareceram” (D3).

A gente tem dificuldade até hoje com a participação nos cursos porque tudo o que a gente oferece, prioritariamente, é para os Bolsa Família e para os inscritos no Cadastro Único. Os inscritos, a gente consegue atingir, mas os “Bolsa” a gente tem uma dificuldade na participação. [...] O Bolsa Família tem essa condicionalidade da criança estar na escola e da pesagem, mas a gente vê ainda como muito deficitário essa coisa com relação aos cursos profissionalizantes e ao mercado de trabalho. A gente convida, tenta motivar, mas não tem nada que garanta com que participem (D4).

Este é um ponto nevrálgico e ampara as críticas mais duras à política de ISP brasileira, as quais têm como referência as políticas de ativação europeias que em muitos casos possuem condicionalidade. No Brasil, a condicionalidade significaria a perda do direito social à proteção em meio a uma política social não contributiva e remeteria a uma prática típica de *workfare state*.

Entretanto, tal condicionalidade não se efetivou no Brasil, apesar de ter havido rumores, como o projeto de lei n. 2105/2015 encaminhado pela deputada federal Geovania de Sá, sem desdobramentos conhecidos até o momento. Portanto, as críticas servem de alerta, mas não se confirmou que a inclusão social e produtiva tenha preconizado a violação de direitos sociais neste ciclo político no País (Ferrarini, 2016).

A fala de D4 ainda expressa a visão de agentes que operam políticas voltadas a populações vulneráveis, mas não têm familiaridade com conceitos e perspectivas emancipatórias que se plasmas nas fronteiras entre Assistência Social e trabalho, o que reforça a importância da intersectorialidade e do contato e troca de saberes entre os operadores das diferentes políticas. Esta necessidade se evidencia também quando D4 complementa: “há uma questão de subjetividade dos beneficiários [do Programa Bolsa Família], que não é só no PRONATEC, mas quando inseridos em outros cursos. Às vezes, por um detalhe, eles se melindram e desistem”.

A expressão “melindres” revela uma sociedade assolada por drásticas e permanentes desigualdades.

Vivemos no país ícone das desigualdades no mundo, temos muitos Brasis dentro de um só Brasil, separados não apenas por territórios visíveis, mas por muros invisíveis. As beneficiárias do PBF vivem em territórios desconhecidos para muitos, mas comumente interpretados a partir das referências predominantes na sociedade. Saber da existência de muros invisíveis é o primeiro passo para entender o PBF. O segundo é pular o muro e ouvir estas populações em seu mundo e a partir de suas referências (Ferrarini, 2018, p.1).

A subjetividade é historicamente tratada como algo menor numa perspectiva materialista que marcou os projetos emancipatórios da modernidade. Contudo, “a produção de subjetividade talvez seja mais importante do que qualquer outro tipo de produção, mais essencial até do que o petróleo” (Guattari e Rolnik, 1986, p. 26). Por maiores que sejam os investimentos materiais e financeiros em políticas públicas, é também em meio à micropolítica das relações e na produção de subjetividades sociais que ela atingirá - ou não - sua intencionalidade emancipatória.

As classificações sociais hegemônicas produzidas a partir da imposição canônica das referências da modernidade ocidental capitalista patriarcal que definem quem é superior e quem é inferior (Santos, 2003), não são desconstituídas naturalmente. Elas geram um conjunto de interdições comunicacionais e relacionais em meio às relações particulares de poder e de saber (Foucault, 2014).

Contextos novos e regras de relação distintas costumam se constituir como barreiras para a participação de sujeitos provenientes de comunidades periféricas se sinta à vontade para se colocar frente ao professor ou ao um gestor. “Eu não tenho estudo”, “eu não sei falar em público”, são algumas das falas de beneficiárias do Programa Bolsa Família escutadas no estudo de caso sobre inclusão social e produtiva desenvolvido no município de Canoas (RS).

Tais falas revelam as múltiplas dimensões da pobreza e a complexidade quando se trata não somente de projetar uma redução da pobreza através da qualificação profissional e da inclusão laboral, mas de incidir nas múltiplas

desigualdades que assolam drástica e permanentemente a sociedade brasileira. A formação integral cidadã –e não meramente técnica– passa pela criação de contextos inclusivos e pela capacitação de profissionais para lidar com os abismos da nossa sociedade, como matéria-prima dos processos de formação e de transformação social.

Inadequações também foram identificadas com relação à operacionalização dos cursos, apesar de todo um esforço dos demandantes para adequar a carga horária e o tipo de curso a ser oferecido com a realidade dos beneficiários do Programa Bolsa Família (D1):

A profissional de cabeleireiro, como não tinha informação do público que iria trabalhar, acabou não atingindo o objetivo. A grande maioria eram pessoas negras que participavam. Então, desde os produtos, o cabelo, faltou material para a profissional trabalhar também. E eram pessoas de baixa renda mesmo e a profissional pedia para elas comprarem e trazerem de casa. E as pessoas de baixa renda não tinham condições financeiras de comprar (D1).

A desigualdade e a pobreza no Brasil são profundamente marcadas pelo traço da interseccionalidade entre classe, raça e gênero, o que se reflete não apenas nos indicadores sociais, mas está entranhado na sociedade. Isso faz com que a reprodução das desigualdades ocorra até mesmo nas políticas e espaços voltados à sua erradicação.

Após a interrupção dos cursos em 2015, o Instituto Federal de Rio Grande do Sul não repactuou o PRONATEC: “em um nível maior, de reitoria, e para mim, coordenador, a gente sentia muita falta de agilidade no repasse dos recursos financeiros. É muita burocracia envolvida, muito documento que tinha que ser feito para efetuar um pagamento para um bolsista (S2).

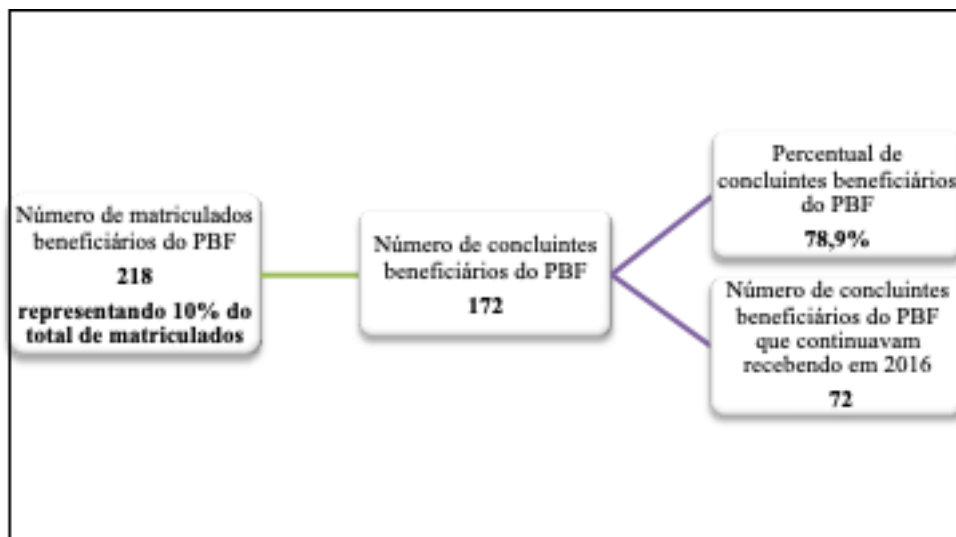
Além disso, “o pessoal que trabalhou no PRONATEC, pelo menos aqui, fazia muito mais trabalho porque tinha que trabalhar por dois ou três servidores (S2). O Campus Serão até tinha interesse em repactuar, pelo menos para terminar o curso que havia ficado em aberto (faltando dois anos de três), porque era o nome dele que estava em jogo, mas era a reitoria do Instituto Federal de Rio Grande do Sul FRS que tinha o poder de decisão (S2).

À guisa de avaliação da eficácia do PRONATEC, “teve cursos que começaram com

uma grande quantidade de alunos e se formou um pingo. Não era só do Programa Bolsa Família, os demais também” (D3). Eu acho que a maior dificuldade do aluno foi ele se sentir aluno e ele querer de fato despertar para a necessidade da formação, ainda mais no meio rural,

uma cultura de que, depois de uma certa idade, não precisa mais estudar (S1). Apesar disso, chamou atenção a elevada taxa de conclusão de 78,9% dos cursos FIC, contrariando o senso comum de que o Programa Bolsa Família gera dependência e acomodação.

Figura1: Concluintes dos cursos



Fonte: Zanelato (2018).

Não foram identificados efeitos econômicos significativos da vida dos beneficiários do Programa Bolsa Família - aumento de renda propriamente dito. O maior ganho foi nos efeitos sociais, como maior conhecimento das políticas públicas, aumento da autoestima e aplicação das aprendizagens e habilidades adquiridas para a melhoria da qualidade de vida pessoal e familiar, o que foi observado inclusive dentre os desistentes. Observou-se também a maior aproximação dos Centros de Referência em Assistência Social com algumas famílias.

Apesar de todos os desafios, o Programa foi avaliado positivamente. A maioria dos concluintes, assim como os desistentes, teve uma percepção positiva sobre os cursos oferecidos, especificamente quanto ao fornecimento do material e qualidade dos professores e das aulas ministradas. “Até hoje eles perguntam nos CRAS se haverá novos cursos” (D1). Apenas deixaram registrado que gostariam do aumento da carga horária, mais aulas práticas e que os cursos do PRONATEC tivessem continuidade.

Para os demandantes e supervisores, o amadurecimento do PRONATEC foi acontecendo

ao longo do processo, ao ponto os entrevistados mencionarem que, se o Programa voltasse, teriam informações importantes e fundamentais para contribuir com o seu êxito: “temos que fazer um esforço para que um dia venha a ser um processo permanente! Eu acho que poderia melhorar também todo um contato com a sociedade civil do município, por exemplo, para que pudesse ser envolvida” (D5).

3. Considerações Finais

A complexidade do tema mostrou não ser possível –tampouco desejável– estabelecer uma posição conclusiva acerca das estratégias que o Brasil adotou para a inclusão social e produtiva dos mais pobres no ciclo inclusivo, mas identificar avanços, limites e aprendizagens que subsidiem este debate e que sirvam como legado para ciclos futuros. O PRONATEC surgiu de diagnósticos e planejamentos bem elaborados e, no bojo de políticas sociais progressistas, considerando a estrutura governamental e seus limites organizacionais e burocráticos, obteve um bom desempenho operacional

em âmbito nacional no período em questão (Amâncio, 2015).

No Instituto Federal de Rio Grande do Sul /Campus Sertão, o PRONATEC também teve uma implantação exitosa, além de avanços, como: relativa flexibilidade na escolha dos cursos, boa divulgação, inclusão satisfatória de beneficiários do Programa Bolsa Família, mobilização da rede local e articulação com os CRAS. O Programa se constituiu num campo rico de interação entre agentes de diferentes políticas, instituições e setores sociais, no qual, os agentes da Assistência Social, a partir da trajetória de conhecimento e do reconhecimento das famílias vulneráveis como sujeitos de cidadania, podem contribuir para a instituição de novos espaços de aprendizagem, de fala e de participação.

Entretanto, cada avanço trouxe consigo contradições e novos desafios, algo típico de uma política inovadora em determinado contexto, o que em parte justifica posicionamentos críticos à inclusão social e produtiva dos mais vulneráveis pela articulação entre Assistência Social e trabalho, materializada pelo PRONATEC.

Nesta pesquisa, identificou-se uma lacuna em críticas e práticas, que se refere a não consideração de que a Assistência Social foi definida como mediadora pelas políticas federais –concepção fundamental para a promoção da inclusão social e produtiva numa perspectiva cidadã e garantidora de direitos–. Considerando o papel da Assistência Social como mediadora, limites também foram revelados.

Em primeiro lugar, a articulação intersetorial é incipiente. Em segundo lugar, há um problema de fundo, desafio maior da inclusão social e produtiva e que se vincula à grande crítica de não produzir a independência econômica das famílias: os programas e políticas sociais no Brasil não são vinculados a políticas estruturantes e a reformas administrativas e tributárias que desconcentrem renda, ativem o capital produtivo e gerem oportunidades econômicas dignas para as populações vulneráveis. Isso relega as políticas sociais à eterna condição de residuais ou compensatórias. A implementação de programas sociais no Brasil segue navegando na imprevisibilidade, mesmo em governos considerados progressistas. A instabilidade política e econômica e o caráter instrumental que a política pública assume a cada governo são corrosivos para o êxito dos programas e para o bom uso do orçamento público.

O estudo concluiu que a experiência do PRONATEC é tão mais válida no Brasil atual –marcado pela redução das políticas e do acesso a direitos– quanto mais pudermos aprender com ela no interstício de novos ciclos que priorizem a redução das desigualdades e a inclusão. Num mundo globalizado em que a desigualdade cresce de forma abissal, esta experiência demonstrou que a inclusão econômica e cidadã dos mais vulneráveis é um desafio que requer intersetorialidade e participação de diferentes segmentos da sociedade, sem excluir as especificidades, mas as redefinindo em torno de um pacto de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

4. Referências bibliográficas

- Almeida, E. (2017). *Pronatec: implantação e desenvolvimento no Instituto Federal do Norte de Minas Gerais/ Campus Pirapora*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Vitória da Conquista. BR.
- Amâncio, J. (2015). Inclusão produtiva e assistência social: desafios da implementação a partir das experiências recentes do PRONATEC/BSM e do ACESSUAS/Trabalho. En: P. Montagner e L. Muller (ed.), *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate n. 24* (pp. 73-93). Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.
- Barros, R.; Henrique, R.; Mendonça, R. (2000). Desigualdade e Pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 15(42), 123-142. DOI:10.1590/S0102-69092000000100009
- Bispo, F. (2018). *A influência das regras na formulação de políticas públicas: o caso do Pronatec*. (Tese doutoral inédita). Programa de Pós-graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília. BR.
- BRASIL.(2004). *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf (Acesso em: 30/10/2019).

- BRASIL.(1993). *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742compilado.htm. (Acesso em:15/10/2019).
- BRASIL (2011). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - Secretaria Nacional de Assistência Social. *Brasil Sem Miséria (BSM)*. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/brasil-sem-miseria/o-que-e>. (Acesso em: 09 abr. 2019).
- BRASIL (2018). Ministério da Educação e Cultura. *Bolsa-Formação - Apresentação*. Disponível em:<<http://portal.mec.gov.br/bolsa-formacao/apresentacao>>. (Acesso em: 20 ago. 2018).
- Castel, R. (1998). *As metamorfoses da questão social: Uma crônica do salário*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Colin, D.; Braga, L.; Tavares, M.; Barata, J.; Moreno, A. (s/d). *Assistência Social e Inclusão Produtiva*. Mimeo.
- Costa, F.; Souza, V. (10-12 de novembro de 2010). Assistência social, trabalho e qualificação profissional: tendências e contradições. En: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN. Comunicação levado a cabo na 1a Conferência Nacional de Políticas Públicas contra a pobreza e a desigualdade, Natal, Brasil.
- Dihl, E. (2015). *O Programa Bolsa-família como dispositivo para a inclusão produtiva: possibilidades e desafios*. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Unisinos, São Leopoldo. BR.
- Draibe, S. (2000). A reforma dos programas sociais brasileiros: panoramas e trajetórias. En: Encontro anual da ANPOCS, 24, 2000, Petrópolis/RJ. *Anais... 24º Encontro Anual da ANPOCS*, Rio de Janeiro.
- Ferrarini, A. (2016). *Inclusão produtiva na política de assistência social: workfare à brasileira ou ampliação de direitos?* En: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, ANPOCS. Comunicação levado a cabo no 40o Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Brasil.
- Ferrarini, A.; Wallauer, J. (2015). *Cartilha da inclusão produtiva de Canoas: acesso ao trabalho, emprego e economia solidária*. São Leopoldo: Oikos.
- Ferrarini, A. (2018). Bolsa Família: mitos e fatos. *Caderno DOC: Jornal Zero Hora*, 8 e 9 de dezembro, Porto Alegre.
- Foucault, M. (2014). *Microfísica do poder*. São Paulo: Paz e Terra.
- Guattari, F.; Rolnik, S. (1986). *Micropolítica: cartografias do desejo*. Rio de Janeiro: Vozes.
- Lessa, S. (2011). Formação via PNQ e inserção produtiva dos CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação de trabalhadores. *Revista Serviço Social & Sociedade*, 106, 284-313. DOI: 10.1590/S0101-66282011000200006.
- Moser, L. (2011). A nova geração de políticas sociais no contexto europeu: *workfare* e medidas de ativação. *Katálysis*, 14(1), 68-76. DOI: 10.1590/S1414-49802011000100008
- Nunes, N. (2012). *Inserção produtiva e assistência social: caminhos para a inclusão?* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. BR.
- Ramos, V. (2017). *O ensino médio integrado e a bolsa-formação estudante do Pronatec no IFRS: inclusão excludente?* (Tese doutoral inédita). Programa de Pós-Graduação em Diversidade Cultural e Inclusão Social, Universidade FEEVALE, Novo Hamburgo. BR.
- Santos, B. (2003). *Conhecimento prudente para uma vida decente: 'um discurso sobre as ciências' revisitado*. Lisboa: Afrontamento.
- Souza, F. (2013). Assistência social e inclusão produtiva: algumas indagações. *O Social em Questão*, 17(30), 287-298.
- Souza, F. (2016). Inclusão produtiva. En: R.Fernandes y A. Hellmann (orgs), *Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil* (pp. 141-144). Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Sposati, A. (2016). Qual política de assistência social queremos defender no contexto de crise do capital? *Argum*,8(2), 6-15. DOI: 10.18315/argumentum.v8i2.12776
- Zanelato, E. (2018). *O PRONATEC como política de inclusão social e econômica para beneficiários do Programa Bolsa Família: um estudo de caso no IFRS - Campus Sertão*. (Tese doutoral inédita). Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo. BR.