

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS
BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY

A política de assistência social e a promoção ao trabalho: uma análise do PRONATEC BSM com base em um estudo com egressos em Fortaleza-CE

Politics of Social Assistance and Work Promotion: an analysis of the PRONATEC BSM according to former graduates in Fortaleza-CE.

Aline de Araújo Araújo Martins

Mônica Duarte Cavaignac

Sumário

UMA PERSPECTIVA COMPARADA ACERCA DA (NÃO) EFETIVIDADE DA DEMOCRACIA LOCAL NO BRASIL E EM PORTUGAL.....	12
---	-----------

Matheus Passos Silva

A “ATIVIDADE-AÇÃO” PUNITIVO-DISCIPLINAR. INTERATIVIDADE E COMPLEXIDADE ENTRE ATO, PROCEDIMENTO E PROCESSO ADMINISTRATIVO	30
---	-----------

Sandro Lucio Dezan e Paulo Afonso Cavichioli Carmona

TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA, LEI FEDERAL Nº 12.527/2011 E SIGILO DOS DOCUMENTOS PÚBLICOS: A INCONSTITUCIONALIDADE DAS RESTRIÇÕES AO ACESSO À INFORMAÇÃO	46
---	-----------

Emerson Affonso da Costa Moura

A INFLUÊNCIA DO DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL NO PROCESSO BRASILEIRO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA À LUZ DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA	66
--	-----------

Alice Rocha da Silva e Ruth Maria Pereira dos Santos

INTERNA CORPORIS ACTA E OS LIMITES DO CONTROLE JUDICIAL DOS ATOS LEGISLATIVOS.....	90
---	-----------

Cintia Garabini Lages

A RELEITURA DO PRINCÍPIO DA ACTIO NATA QUANTO AOS DIREITOS DIFUSOS NA JUDICIALIZAÇÃO BRASILEIRA	105
--	------------

Luiz Gustavo Gonçalves Ribeiro e Lorena Machado Rogedo Bastianetto

A DEFENSORIA PÚBLICA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL PROCESSUAL DE ACESSO À JUSTIÇA NA AMÉRICA DO SUL	117
---	------------

Antonio Henrique Graciano Suxberger e Alberto Carvalho Amaral

JUDICIALIZAÇÃO DA SAÚDE PÚBLICA BRASILEIRA	133
---	------------

Maria Socorro de Araújo Dias, Diógenes Farias Gomes, Thaís Araújo Dias, Lielma Carla Chagas da Silva, Maria da Conceição Coelho Brito e Manoel de Castro Carneiro Neto

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A PROMOÇÃO AO TRABALHO: UMA ANÁLISE DO PRONATEC BSM COM BASE EM UM ESTUDO COM EGRESSOS EM FORTALEZA-CE 147

Aline de Araújo Araujo Martins e Mônica Duarte Cavaignac

INTERVENÇÃO ESTATAL NA AGRICULTURA: A POSSIBILIDADE DE UMA AÇÃO ÉTICA A FIM DE MATERIALIZAR A CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA..... 164

Davi Augusto Santana de Lelis e Giovani Clark

AGRICULTURA ORGÂNICA: SOLUÇÃO PARA O SÉCULO XXI? 185

Eloir Trindade Vasques Vieira, Denilson de Oliveira Guilherme, Luis Carlos Vinhas Itavo e Lucelia da Costa Nogueira Tashima

OS DESAFIOS JURÍDICOS E ECONÔMICOS DA AVIAÇÃO REGIONAL NO BRASIL204

Pablo Leurquin e Mariana Magalhães Avelar

HOMESCHOOLING NO BRASIL: CONFORMAÇÃO DEONTICO-AXIOLÓGICA DO SISTEMA JURÍDICO COMO PLUS À POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL222

Cláudio Márcio Bernardes, Giovani Clark

BARREIRAS À CIDADANIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS PARA A POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA.....237

Luciano Roberto Gulart Cabral Júnior e José Ricardo Caetano Costa

O CORTE DO FORNECIMENTO DE ÁGUA EM FACE DO INADIMPLEMENTO DO CONSUMIDOR: ANÁLISE À LUZ DO DIÁLOGO DAS FONTES 251

Leonardo Roscoe Bessa e Gabriela Gomes Acioli César

A NECESSIDADE DE REALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A UNIVERSALIZAÇÃO DO DIREITO AO SANEAMENTO BÁSICO265

Ruth Santos e Renata Menezes

A política de assistência social e a promoção ao trabalho: uma análise do PRONATEC BSM com base em um estudo com egressos em Fortaleza-CE *

Politics of Social Assistance and Work Promotion: an analysis of the PRONATEC BSM according to former graduates in Fortaleza-CE.

Aline de Araújo Araújo Martins **

Mônica Duarte Cavaignac***

RESUMO

O presente artigo analisa o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Brasil Sem Miséria, com base em um estudo de dados obtidos numa pesquisa de mestrado. Discute-se, portanto, o PRONATEC BSM como uma estratégia de inserção e/ou reinserção da população pobre e extremamente pobre no mercado de trabalho via qualificação profissional. A metodologia utilizada pautou-se na pesquisa bibliográfica, documental e empírica, sendo de natureza qualitativa. O estudo foi realizado no município de Fortaleza-CE, tendo como sujeitos da pesquisa egressos encaminhados ao Programa por meio do Centro de Qualificação Profissional (Casa Brasil) do bairro Granja Portugal, além de profissionais da Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). Conclui-se que o Programa não tem suprido, efetivamente, as deficiências de escolarização da população à qual se destina, nem garantido sua inserção ou reinserção no mercado formal de trabalho, devido à ausência de articulação com outras políticas públicas, especialmente as políticas de educação e de emprego e de renda. A relevância deste estudo está na análise tanto das configurações da política de assistência social quanto do trabalho no cenário contemporâneo, refletindo sobre as bases teórico-ideológicas que fundamentam as políticas de promoção ao trabalho na atual conjuntura política brasileira.

Palavras-chaves: Trabalho. Política de Assistência Social. PRONATEC BSM.

ABSTRACT

This article analyzes the Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC) Brasil Sem Miséria, from a study of data obtained during research for a master's degree. It discusses PRONATEC BSM as a strategy of insertion and/or rehabilitation of poor and extremely poor people into the market, through professional qualification. The methodolo-

* Recebido em 31/08/2016
Aprovado em 16/09/2016

** Assistente social. Mestre em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) pela Universidade Estadual do Ceará (UECE). Professora do curso de Serviço Social da Faculdade Ratio. E-mail: aline88_am@hotmail.com.

*** Mestre em Educação e Doutora em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Professora do Curso de Serviço Social e do Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). E-mail: monicacavaignac@bol.com.br.

gy used was based on bibliographic, documentary and empirical research of a qualitative nature. The study was conducted in the city of Fortaleza-CE, with the research subjects being PRONATEC-graduates, who were referred to the program through the Centro de Qualificação Profissional (Casa Brasil), from the neighborhood Granja Portugal, as well as professionals of the Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA). This study concluded that PRONATEC BSM has not alleviated the schooling deficiencies of the population for which it was intended, nor has it guaranteed their integration or reintegration into the formal labor market, especially since there is no effective coordination with other public policies, especially policies of education and of employment and income. The relevance of this study lies in its analysis of both the settings of social welfare policy, as in the work in the contemporary scenario, and its reflection upon the theoretical/ideological foundations that underlie the policies designed to increase employability in the current time period of Brazilian politics.

Keywords: Work. Social Welfare Policy. PRONATEC BSM.

1. INTRODUÇÃO

A partir da Constituição Federal (CF) de 1988, a assistência social no Brasil tramita para o campo das políticas públicas de seguridade social, passando o Estado a assumir a primazia na sua condução. Regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1993), alterada pela Lei nº 12.435/2011, e pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004), “será prestada a quem dela necessitar” e tem como um de seus objetivos “a promoção da integração ao mercado de trabalho” (art. 203, *caput* e III, CF/1988). Atualmente, uma parcela, cada vez maior da população brasileira, tem se tornado alvo dessa política, sobretudo em decorrência dos efeitos do neoliberalismo e da reestruturação produtiva instaurados na década de 1990, tendo em vista a inserção do País na economia mundial e sua adequação às estratégias dos organismos transnacionais do capital diante da crise que se inicia nos anos 1970¹.

Marcada pela crescente incorporação de tecnologias poupadoras de força de trabalho ao processo de produção de mercadorias e de serviços, entre as quais se destacam a automação, a informática e a microeletrônica, a reestruturação produtiva traz como principais consequências a flexibilização das relações de trabalho e o aumento do desemprego estrutural, levando uma enorme quantidade de pessoas, destituídas do trabalho associado a garantias e direitos, a dependerem do Estado para sobreviver, elevando, significativamente, a demanda por políticas sociais. Por outro lado, a adoção das diretrizes neoliberais estabelecidas pelo Consenso de Washington², tais como abertura comercial, privatização das empresas estatais e focalização das políticas públicas, interfere, diretamente, nas relações do Estado com a sociedade, transferindo suas responsabilidades ora para o mercado, ora para o chamado Terceiro Setor, em amplo processo de mercantilização e de refilantropização do atendimento às necessidades sociais.

1 Esta crise se diferencia das crises anteriores do capital por seu caráter estrutural. Segundo Mészáros (2011, p. 100), “sob as condições de crise estrutural do capital, seus constituintes destrutivos avançam como força extrema, ativando o espectro da incontabilidade total numa forma que faz prever a autodestruição, tanto para este sistema reprodutivo social excepcional, em si, como para a humanidade em geral”. Antunes (2001) aponta os principais traços que foram evidenciados com a crise estrutural do capital: esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista; hipertrofia da esfera financeira em detrimento da esfera produtiva; crise fiscal do Estado, levando à necessidade de contenção de gastos públicos; acentuação das privatizações; desregulamentação e flexibilização do trabalho; aumento do desemprego, entre outros.

2 O Consenso de Washington, realizado em 1989 pelos Estados Unidos da América, Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional (FMI), objetivou discutir medidas a serem adotadas pelos países da América Latina, a fim de que estes se adequassem aos interesses do capital internacionalizado. Uma das medidas foi a diminuição da intervenção do Estado nas relações econômicas e sociais, abrindo mais espaço para o mercado. “Assim, as políticas de ajuste estrutural propostas e aceitas pela maioria dos governos dos países periféricos, principalmente os latino-americanos, compreendem: estabilização fiscal e monetária (controle da inflação); liberalização do comércio e dos fluxos de capital; privatizações; reformas financeiras, tributárias, previdenciárias e administrativas; desregulamentação das relações trabalhistas e inflexões nas políticas sociais públicas” (CARDOZO, 2006, p. 205).

Assim, para além dos idosos, crianças, adolescentes e pessoas com deficiência que não possuem os meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida pela família, o público-alvo da política de assistência social passa a abranger, cada vez mais, trabalhadores que vivenciam o desemprego, o subemprego e o trabalho precarizado, ou seja, sem proteção social, constituindo o que a PNAS (2004) classifica como pessoas em condição de vulnerabilidade social, em decorrência da ausência ou precarização de renda. Diante dessa realidade, faz-se necessário compreender como tem se efetivado o objetivo da “promoção da integração ao mercado de trabalho” no âmbito da referida política, conforme previsto no texto constitucional, bem como analisar os limites e desafios das principais frentes de atuação do Estado nessa perspectiva, entre as quais se destaca neste artigo o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC).

É fato que os governos petistas de Lula (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016) demonstraram uma maior preocupação com a assistência social, expressa, principalmente, nos programas de transferência de renda voltados para a erradicação da extrema pobreza³, tendo sido esta uma das maiores metas do primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), com o seguinte lema de campanha: “Brasil: país rico é país sem pobreza”. Como resposta ao fenômeno da extrema pobreza, o referido governo criou o Plano Brasil Sem Miséria (BSM), que agrega distribuição de renda, acesso a serviços sociais e inclusão produtiva. É nesse último eixo que o plano se vincula ao PRONATEC, constituindo o denominado PRONATEC BSM, propagado como o programa “carro-chefe” do governo Dilma no que diz respeito à qualificação profissional para o trabalho.

O PRONATEC foi instituído pela Lei nº 12.513/2011, com o objetivo de promover a qualificação profissional e o emprego, tendo em vista capacitar 1 (um) milhão de brasileiros até o ano de 2014, ano em que ocorreu a Copa do Mundo no Brasil; e adquiriu relevância ainda maior no último mandato de Dilma Rousseff, iniciado em janeiro de 2015, com o novo lema: “Brasil, Pátria Educadora”. Trata-se de um programa descentralizado, com alguns eixos, tais como: PRONATEC Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador, PRONATEC Jovem, PRONATEC Campo, PRONATEC Seguro-Desemprego, dentre outros. Este estudo tem como foco o PRONATEC Brasil Sem Miséria, voltado, especialmente, para o público da assistência social, isto é, pessoas inscritas no Cadastro Único⁴, beneficiárias ou não do programa de transferência de renda denominado Bolsa Família, com idade a partir de 16 anos e com escolaridade desde o letramento inicial ao ensino médio (BRASIL, MDS, 2014)⁵.

Nesse contexto, torna-se importante refletir sobre as bases ideológicas que sustentam o discurso da qualificação profissional, em especial de pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza, historicamente prejudicadas no que se refere ao acesso à educação pública de qualidade.

Pereira (2012) observa que hoje, no Brasil, ocorre uma mudança no confronto valorativo entre trabalho e assistência social, ou seja: não é mais o trabalho que dignifica o usuário da assistência social, mas é essa política que termina por se constituir em alternativa mais digna ao trabalhador, quando este se vê diante do trabalho precário. Assim, há uma equivocada valorização em torno da assistência social, tendo esta transita-

3 A extrema pobreza é definida pelo governo a partir do fator econômico. Até 2014 considerava-se família pobre aquela cuja renda *per capita* fosse de R\$ 140,00 mensal e extremamente pobre aquela cuja renda *per capita* fosse igual ou inferior ao valor mensal de R\$ 70,00. No entanto, a partir de 1º de junho de 2014, o valor de definição da linha da pobreza e extrema pobreza no Brasil é reajustado para R\$ 154,00 e R\$ 77,00 *per capita*, respectivamente. Dados extraídos do site do MDS: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/maio/beneficios-do-bolsa-familia-tem-reajuste-de-10>. Acesso em: 10 jul. 2014.

4 O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento de identificação e caracterização das famílias de baixa renda, permitindo que o governo conheça melhor a realidade socioeconômica dessa população. Nele são registradas informações como características da residência, identificação de cada pessoa, escolaridade, situação de trabalho e renda etc.. Constitui-se, portanto, no principal instrumento do Estado brasileiro para selecionar e incluir famílias de baixa renda em programas federais, sendo utilizado, obrigatoriamente, para a concessão dos benefícios do Programa Bolsa Família, da Tarifa Social de Energia Elétrica, do Programa Minha Casa Minha Vida, da Bolsa Verde, entre outros. Informações disponíveis em: <http://mds.gov.br/assuntos/cadastro-unico/o-que-e-e-para-que-serve>. Acesso em 30 ago.2016.

5 BRASIL. Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.camacari.ifba.edu.br/attachments/article/20/2013_PronatecCartilhaBSM_v2012.pdf. Acesso em 31 ago. 2014.

do da condição de “gata borralheira” para a de “cinderela” entre as políticas públicas, sendo utilizada como uma estratégia imediata para aliviar a pobreza. Mota (2010) acrescenta que é um erro designar à assistência social papéis que não lhe são cabíveis, colocando-a como a política que combaterá a pobreza e a desigualdade social. Lopes (2012, p. 165), por sua vez, questiona: “Política de assistência social ou de trabalho?”.

O fato é que a questão do trabalho tem ganhado relevância na política de assistência social e isto é perceptível no município de Fortaleza, em que foi criada, em 2013, na gestão do prefeito Roberto Claudio, do Partido Democrático Trabalhista (PDT), a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), em substituição à Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), criada em 2005, no governo de Luiziane Lins, do Partido dos Trabalhadores (PT), para consolidar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na capital do Ceará. Desenvolvido nesta capital desde 2011, o PRONATEC BSM conta com alguns equipamentos da Política de Assistência Social voltados para a qualificação profissional da população fortalezense, a exemplo dos Centros Integrados de Referência da Qualificação Profissional, mais conhecidos como Casa Brasil. Foi na Casa Brasil localizada no bairro Granja Portugal, um dos bairros de maior vulnerabilidade social do município de Fortaleza, que foram abordados os sujeitos do presente estudo, egressos de cursos ofertados pelo PRONATEC BSM, cujas percepções são importantes para análise dos limites e desafios desse Programa como estratégia de integração dos usuários da política de assistência social no mercado de trabalho.

2. QUESTÃO SOCIAL, ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ÊNFASE NA ERRADICAÇÃO DA POBREZA NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

De acordo com Iamamoto (2014), a questão social compreende o conjunto de expressões das desigualdades sociais engendradas na e pela sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Tem sua gênese no caráter coletivo da produção, contraposto à apropriação privada da própria atividade humana — o trabalho —, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos. Ela é, pois, indissociável da emergência do “trabalhador livre”, que depende da venda de sua força de trabalho como meio de satisfação de suas necessidades vitais.

Embora a raiz da questão social se encontre na própria lei geral de acumulação capitalista – que, ao substituir trabalho vivo por trabalho morto (incorporado aos meios materiais de produção) visando atingir níveis mais elevados de mais-valia, acaba constituindo uma população supérflua para as necessidades do capital, levada a viver sob o pauperismo –, alguns aspectos reconfiguram a questão social na contemporaneidade, atingindo as esferas da economia, da produção, da política e da cultura, em todos os países capitalistas⁶.

Na esfera econômica, a mundialização e a financeirização do capital trazem como principais consequências: a submissão dos países de capitalismo periférico à lógica dos organismos multilaterais; a subordinação da política social à política econômica; a primazia dos investimentos especulativos em detrimento dos investimentos na produção; e o aumento da concentração de riqueza e da desigualdade social.

Na esfera da produção, o modelo de acumulação flexível substitui o padrão produtivo taylorista/fordista num processo de reestruturação produtiva, com implicações diretas nos processos de trabalho, nas formas de consumo e de gestão da força de trabalho, nos direitos trabalhistas e na organização política dos trabalhadores. Além do desemprego estrutural, decorrente da incorporação de tecnologias cada vez mais poupadoras de trabalho vivo, tem-se a flexibilização e a precarização das relações e das condições de trabalho, com rebaixamento salarial, desregulamentação de direitos e fragilização dos organismos de representação da classe trabalhadora, a qual, conforme afirma Antunes (1995), torna-se cada vez mais heterogênea, fragmentada e complexa.

6 IAMAMOTO, Marilda Villela. A questão social no capitalismo. In: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. *Revista Temporalis*. Ano 2, n.3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafine, 2001.

Já na esfera política, há uma profunda mudança nas relações entre o Estado e a sociedade civil, em consequência do neoliberalismo. O Estado passa a priorizar os interesses mercantis em detrimento dos interesses sociais, reduzindo suas ações no enfrentamento da questão social, privatizando a coisa pública e restringindo os investimentos em políticas, programas e projetos sociais.

Por fim, há, também, mudanças significativas na esfera da cultura. A sociedade de mercado transforma as relações sociais em relações mercantis, baseadas no individualismo, na competitividade, na produtividade, na rentabilidade e na eficácia, ou seja, converte a mentalidade humana em uma mentalidade utilitarista, amarrando a sociabilidade às leis mercantis.

Nesse cenário, Iamamoto ressalta que:

A “velha questão social” metamorfoseia-se assumindo novas roupagens. Ela evidencia uma imensa fratura entre o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social e as relações que o sustentam. Crescem as desigualdades e afirmam-se as lutas do dia a dia contra as mesmas – na sua maioria silenciadas pelos meios de comunicação – no âmbito do trabalho, do acesso a direitos e serviços no atendimento às necessidades básicas dos cidadãos, das diferenças étnico-raciais, religiosas, de gênero, etc. A globalização do capital globaliza também a questão social, atingindo não apenas os países pobres que lideram o *ranking* mundial das desigualdades, mas espalhando-se aos recantos mais sagrados do capitalismo mundial, sob formas particulares e distintas segundo as características nacionais⁷.

No Brasil, atualmente, dois projetos societários distintos estão em constante tensão: um que visa à democratização dos direitos sociais conquistados com a Constituição Federal de 1988; e outro que visa à mercantilização desses direitos. Isto repercute, diretamente, nas respostas do Estado à questão social, que têm se dado, principalmente, por meio da política de assistência social, com base em ações focalizadas na população em situação de pobreza e de extrema pobreza.

Em contexto marcado pela reorganização do sistema econômico, político e ideológico de dominação do capital, os anos 1990 no Brasil são marcados pela adequação do País aos interesses do capitalismo mundial, a partir de reformas estruturais iniciadas pelo governo de Fernando Collor (1990-1992) e aprofundadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), inclusive a chamada contrarreforma do Estado⁸.

Diante dessa realidade, a questão social passa a ser reduzida às manifestações da extrema pobreza, trazendo implicações para as políticas sociais, como a assistência social, que tem sido vista como aquela responsável por absorver e gerenciar as consequências do desemprego e da precarização do trabalho. É nesse sentido que ela ganha centralidade no sistema de seguridade social brasileiro.

Ao assumir o compromisso de conduzir o desenvolvimento social e o crescimento econômico do País, o governo Lula (2003-2010) parece resgatar a centralidade do Estado no atendimento às necessidades sociais. Entretanto, em vez de retomar os investimentos no e do setor público, sua proposta econômica se ancora nos mesmos pilares macroeconômicos do governo anterior, favorecendo as decisões e os investimentos privados⁹.

No que se refere às políticas sociais, a proposta do governo Lula é aumentar a renda e o consumo dos pobres, enfatizando a qualificação dos trabalhadores como meio de melhoria de distribuição de renda. Durante esse governo, a assistência social ganha maior visibilidade, avançando, especialmente, no âmbito legal, apesar dos limites à sua efetivação como política pública. Ela passa a ser direcionada pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004) e conduzida pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS (2005),

7 MARILDA, VILLELA. A questão social no capitalismo. In: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Revista Temporalis**. Ano 2, n.3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafiine, 2001, p. 21.

8 BEHRING, Elaine Rosetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

9 BEHRING, Elaine Rosetti. O Plano Plurianual do governo Lula: um Brasil de todos? In: FREIRE, Lúcia M.B. e CASTRO, Alba Tereza (orgs.). **Serviço social, política social e trabalho**: desafios e perspectivas para o século XXI. 3ª ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2010. 139-157 p.

que regula e organiza as ações socioassistenciais em todo o território nacional. Embora tenha havido uma queda nos índices de extrema pobreza entre 2004–2009, no País milhões de pessoas ainda vivenciavam essa condição, de acordo com dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)¹⁰.

Com o lema “Brasil: país rico é país sem pobreza”, o primeiro governo de Dilma Rousseff (2011–2014) estabelece como diretrizes “a garantia dos direitos humanos com redução das desigualdades sociais, regionais, étnico-raciais e de gênero”, bem como “o estímulo e a valorização da educação, da ciência e da tecnologia”¹¹. Em seu discurso, enfatiza o crescimento econômico com geração de emprego, estabilidade macroeconômica e diminuição da desigualdade e da pobreza.

Dando continuidade às ações desenvolvidas durante o governo de Lula, as principais estratégias de enfrentamento da pobreza pelo atual governo de Dilma Rousseff, iniciado em janeiro de 2015, têm sido: o Programa Bolsa Família, a Segurança Alimentar e Nutricional, o SUAS e o Plano Brasil Sem Miséria, constituindo-se esse último na novidade para a erradicação da extrema pobreza no Brasil, tendo sido criado em junho de 2011.

De acordo com pesquisa realizada pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)¹², a pobreza no Brasil caiu de 18,6%, em 2012, para 18%, em 2013. Entretanto, a mesma pesquisa aponta que a extrema pobreza no País aumentou de 5,4% para 5,9% nesse mesmo período. De 34 (trinta e quatro) milhões de brasileiros em situação de pobreza, 11 (onze) milhões estão na extrema pobreza¹³. Segundo o estudo, desde o ano de 2012, a redução da extrema pobreza está estancada.

De fato, a pobreza é uma das principais expressões da questão social e um dos maiores problemas que a sociedade brasileira vem enfrentando, segundo informações publicadas pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS¹⁴. Tal problemática, no entanto, não é recente no Brasil, mas se constitui como resultado da própria formação sócio-histórica do País, marcada pela colonização e exploração econômica, expressando-se atualmente na falta de estabilidade econômica, na dificuldade para com o trabalho formal e, conseqüentemente, para com a obtenção de renda e no alastramento do quadro de pobreza (STRAPASSON e PAMPLONA, 2014). Couto (et.al., 2012) assinala que tal fenômeno não se limita às privações materiais, mas alcança diversas outras dimensões da vida de um cidadão. Assim, a pobreza não deve ser compreendida numa perspectiva unidimensional, mas

como um fenômeno multidimensional e inter-relacionado aos elementos sociais, culturais, etários, de gênero em confluência com aspectos econômicos, de modo que decorre de um complexo sistema de carência de recursos múltiplos desembocando na fome e na privação física¹⁵.

Mesmo sendo a pobreza considerada um fenômeno multidimensional, nas publicações oficiais do governo federal, é o fator renda que define a linha da pobreza e da extrema pobreza no País, seguindo as orientações do Banco Mundial¹⁶.

10 BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1 – Brasília: IPEA, 2012.

11 Lei nº 12.593/2012, que lança o Plano plurianual (PPA) para os anos de 2012 a 2015, plano este que define diretrizes, objetivos e metas das ações do governo pelo período de quatro anos. O PPA do governo Dilma é intitulado “*Plano Plurianual 2012-2015 – Mais Brasil: mais desenvolvimento, mais igualdade, mais participação*”, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm#anexo. Acesso em 23 ago. 2014.

12 Citação extraída do site do MDS: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/maio/beneficios-do-bolsa-familia-tem-reajuste-de-10>. Acesso em 11 jul. 2014.

13 Dados disponíveis em: http://www.cepal.org/sites/default/files/pr/files/tabla_panoramasocial-2014_port.pdf e <http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2015-01/reducao-da-pobreza-na-americalatina-ficou-estavel-aponta-cepal>. Acesso em 30 jul. 2015.

14 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 210p.

15 STRAPASSON, Karoline; PAMPLONA, Danielle Anne. A escolha pública econômica para erradicar a pobreza extrema no Brasil. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Volume 4. N. 2. Jul-Dez 2014, p. 55.

16 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para**

Em verdade, não há como compreender os fenômenos da pobreza e da extrema pobreza, isoladamente, sem situá-los na esfera das relações de produção capitalistas, tampouco combatê-lo com ações focalizadas. Mota (2010) observa que há uma tendência a reduzir a questão social às manifestações da pobreza, buscando enfrentá-la com políticas de inserção. Assim, o discurso que propaga a assistência social como o mais importante mecanismo de proteção social brasileiro no combate à desigualdade social constitui-se em um mito, uma vez que tal política não conseguirá, por si só, desempenhar tal papel.

Embora a erradicação da extrema pobreza passe, necessariamente, pela transferência de renda¹⁷, sendo esta um incentivo inicial para o processo de empoderamento da população vulnerabilizada, o verdadeiro fortalecimento da autonomia requer ir muito além, sendo fundamental a articulação política e a participação direta das pessoas assistidas na gestão das políticas públicas, via controle e aprimoramento (STRAPASSON e PAMPLONA, 2014).

As configurações assumidas pela política de assistência social no contexto contemporâneo brasileiro estão relacionadas à inserção do Brasil na economia internacional, em especial à sua adequação à mundialização do capital sob sua forma financeirizada, com base na qual se tem a intensificação da exploração do trabalho e a redução dos custos com sua reprodução, uma vez que o capital financeiro prioriza investimentos na esfera da especulação em detrimento da esfera produtiva, contribuindo, assim, para a supressão dos postos de trabalho e crescimento do desemprego¹⁸.

Diante desse contexto, o governo de Dilma Rousseff cria o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC, com o objetivo de promover qualificação profissional para a população, tendo em vista sua inserção no mercado de trabalho. Um dos eixos do Programa, o PRONATEC Brasil Sem Miséria, volta-se, especialmente, para a população pobre e extremamente pobre, público-alvo da política de assistência social, cuja tendência atual, conforme assinala Sitcovsky (2010)¹⁹, é assumir a função, antes pertencente ao trabalho assalariado, de integrar os indivíduos à ordem social.

4. O PRONATEC BSM NO MUNICÍPIO DE FORTALEZA: PERCEPÇÕES DE PROFISSIONAIS E EGRESSOS DO PROGRAMA

As informações que aqui se apresentam são frutos de uma pesquisa de mestrado realizada entre os anos de 2014 e 2016, em Fortaleza, em que foram entrevistados egressos do PRONATEC BSM, bem como profissionais que atuam na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (SETRA), responsável pela gestão da política de assistência social nesse município – desde 2013, quando passou a substituir a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) e, conseqüentemente, pela execução do referido Programa²⁰.

Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 210p.

17 Em outros países, os programas de transferência de renda não visam, necessariamente, ao combate à pobreza, embora tenham caráter redistributivo. Todavia, no Brasil, devido aos índices de pobreza e de desigualdade historicamente muito elevados, o combate à pobreza se constitui como um dos principais objetivos de tais programas (ROCHA et.al., 2014, p. 140).

18 SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradição da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. In: **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n.113, p. 86-105, jan./mar.2013.

19 SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. 147-179 p.

20 Foram entrevistados onze egressos, dos sexos feminino e masculino, com idade entre 18 a 50 anos. A amostra se deu por acessibilidade, primeiro tendo em vista que o Programa se destina a um público bastante diversificado, ou seja, pessoas inscritas no Cadastro Único com idade a partir de 16 anos; segundo, devido à dispersão dos egressos, pois muitos deles não residiam mais no bairro Granja Portugal e outros não se dispuseram a participar da pesquisa. Além dos egressos, foram entrevistadas três profissionais com formação em Serviço Social, que atuam na execução do PRONATEC BSM no município de Fortaleza.

De acordo com o MDS (2015), foram registradas, no Cadastro Único, 351.239 (trezentos e cinquenta e uma mil, duzentos e trinta e nove) famílias fortalezenses entre os meses de junho e outubro de 2015. Deste número, 198.615 (cento e noventa e oito mil, seiscentos e quinze) são beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), o que significa 24,90% da população municipal. De junho de 2011 a setembro de 2015, foram incluídas no PBF 14.153 (catorze mil, cento e cinquenta e três) famílias fortalezenses em situação de extrema pobreza. Em novembro do mesmo ano, foram transferidos para tais famílias um total de R\$ 28.377.589,00 (vinte e oito milhões, trezentos e setenta e sete mil, quinhentos e oitenta e nove reais). Em síntese, de junho de 2011 a novembro de 2015, a partir da criação do Plano Brasil Sem Miséria, houve um aumento de 1,86% no total de famílias beneficiárias em Fortaleza²¹.

São as famílias cadastradas no Cadastro Único, independentemente de serem ou não usuárias do PBF, que constituem o público-alvo do PRONATEC BSM, cujos limites e desafios como programa de qualificação profissional voltado para inserção dos usuários da política de assistência social no mercado de trabalho já se fazem notar desde o processo de inscrição dos candidatos nos cursos ofertados pelo Programa.

Tal processo tem início com as pré-matrículas, que são realizadas em equipamentos da Política de Assistência Social, como os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS), Centros Integrados de Referência de Qualificação Profissional (Casa Brasil), entre outros. Após essa etapa, as pré-matrículas são encaminhadas para a sede da SETRA, sendo registradas no Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC). Posteriormente, por meio de contato telefônico, os candidatos são chamados pela SETRA a comparecerem à unidade ofertante²² para confirmarem seu interesse pelo curso.

Segundo as profissionais da SETRA entrevistadas, uma das dificuldades no processo de inscrição se refere à burocracia e ao período entre a pré-matrícula dos candidatos e o início do curso, que costuma chegar até seis meses, tempo em que podem ocorrer situações que lhes impossibilitem de fazer o curso no local e/ou no horário para o qual se inscreveram, tais como mudança de endereço, surgimento de uma oportunidade de trabalho, ainda que temporário, entre outras. Assim,

Há dificuldade em relação ao tempo, ou seja, entre o tempo em que é feita a pré-matrícula no CRAS até que chegue a esta Secretaria, para que a gente possa entrar em contato com o candidato, inserir no sistema, para que depois a gente entre em contato novamente com o usuário, orientando que ele vá confirmar a matrícula. Muitas vezes esse tempo se torna longo para o usuário. A ficha chega aqui e a turma já tem sido fechada ou a vaga já tem sido preenchida, então não tem como a gente inserir mais²³.

Desse modo, quando o usuário chega até o equipamento para realizar sua pré-matrícula no curso de sua preferência, não há certeza de que sua vaga será garantida; e, quando ocorre de não haver vaga para o curso pretendido, não há um cadastro de reserva para a próxima turma, devendo o candidato participar de novo processo de inscrição. Aqueles que chegam primeiro à unidade ofertante garantem sua vaga; os que chegam depois correm o risco de a turma já ter sido fechada.

Além disso, não há uma divulgação prévia por parte dos equipamentos da Política de Assistência Social sobre os cursos que serão ofertados à comunidade, assim como não há um percentual de vagas destinado exclusivamente aos candidatos da modalidade PRONATEC BSM, que concorrem às vagas juntamente com beneficiários do Seguro Desemprego²⁴, por exemplo, entre outros. Se o Programa tem o objetivo de contribuir para que a população em situação de pobreza e extrema pobreza seja inserida no mercado de trabalho por meio da qualificação profissional e, assim, melhorar sua condição de vida, no mínimo deveria garantir

21 Informações disponíveis em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>. Acesso em 02 set. 2015.

22 Os cursos podem ser ofertados pelas unidades do Sistema S (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI, Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - SENAC, Serviço Social do Transporte - SEST, e Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte - SENAT), pela Secretaria de Educação do município (SEDUC), pelos institutos federais, entre outras.

23 Profissional entrevistada 1, SETRA.

24 O PRONATEC é um Programa amplo e, ao ser criado, englobou várias modalidades, como: PRONATEC Bolsa-Formação Estudante e Bolsa-Formação Trabalhador; PRONATEC Jovem, PRONATEC Campo, PRONATEC Copa para Empresa, PRONATEC Brasil Sem Miséria, PRONATEC Seguro-Desemprego, dentre outras.

determinado número de vagas para esse público.

Outra limitação do Programa se refere aos cursos ofertados. Geralmente, a procura é bem maior do que a oferta, principalmente para aqueles cursos mais demandados pela população, como costureiro, modelista, auxiliar administrativo, auxiliar de recursos humanos, auxiliar de pessoal etc. De acordo com as profissionais entrevistadas, a solicitação dos cursos por parte da SETRA ao MDS é feita de acordo com as condições do mercado de trabalho. Dessa forma,

Não é interessante a gente pedir um curso se a pessoa vai realizá-lo e, após a qualificação, não ter para onde ser encaminhada, nem sequer possibilitando-lhe trabalhar para si própria, porque tem cursos que são ofertados que contribuem para o empreendedorismo, outros não²⁵.

A cada semestre é realizada uma pactuação de vagas entre o município e o MDS. Nesse momento, o município indica o quantitativo de vagas necessárias e o Ministério responde à demanda apresentada, embora essa resposta não necessariamente atenda à solicitação tal como é feita. “Às vezes acontece de a gente pedir cem vagas para o curso de auxiliar administrativo e receber vinte vagas de auxiliar administrativo e quarenta vagas de outro curso que a gente desconhece. Aí a gente tem que começar do zero esse curso”²⁶. Portanto, muitas vezes os cursos oferecidos não condizem com a demanda do município e dos usuários.

De acordo com relatório do MDS sobre o PRONATEC BSM (2015)²⁷ no município de Fortaleza, de janeiro de 2012 a dezembro de 2014, foram efetuadas 5.719 (cinco mil, setecentos e dezenove) matrículas no Programa e foi pactuada a oferta de 5.184 (cinco mil, cento e oitenta e quatro) vagas em 2014, e, no ano de 2015, não houve oferta de cursos devido à crise econômica e política vivenciada pelo País, chegando a repercutir no Programa, com o atraso de repasses financeiros às instituições promotoras dos cursos. O relatório, entretanto, traz informações referentes apenas ao número de matrículas efetuadas, não dispondo do quantitativo de pessoas que chegaram a concluir os cursos.

No que diz respeito às ações para a inserção no mercado de trabalho, existe na SETRA uma Célula de Emprego, Renda e Gestão, vinculada ao Sistema Nacional de Emprego (SINE), que faz a intermediação entre os egressos do Programa e algumas empresas/instituições, todavia trata-se de uma ação esporádica, e não permanente. Embora os egressos recebam orientação para se cadastrarem no SINE, isso não garante que eles sejam empregados ao concluírem o curso.

Não há articulação efetiva do PRONATEC com uma política de emprego e renda. Particularmente, no que se refere ao público do BSM, a situação é ainda mais difícil, já que as empresas fazem exigências que, na maioria das vezes, não condizem com a realidade da população em situação de pobreza e extrema pobreza, geralmente com baixa escolaridade e pouca ou nenhuma experiência profissional. Assim, além de privados do acesso a políticas públicas como saúde, moradia e educação, os usuários da política de assistência social estão privados do acesso ao trabalho, principal meio para a satisfação de suas necessidades.

Como observa Mota (2010)²⁸, a política de assistência social hoje tem se constituído no principal mecanismo de proteção social no Brasil, tornando-se, assim, um “fetiche de enfrentamento à desigualdade social”; em vez de ser uma política mediadora que possibilite aos seus usuários o acesso às demais políticas públicas, como a política de emprego e renda, tem se assumido como uma política estruturadora, tendo que absorver e gerenciar as consequências da precarização do trabalho e do desemprego estrutural.

Faltam, ainda, informações sistematizadas sobre o Programa e seus usuários, tais como dados pessoais

25 Profissional entrevistada 2, SETRA.

26 Profissional entrevistada 3, SETRA.

27 BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 210p.

28 MOTA, Ana Elisabete. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010. Mota, 2010, p. 134.

dos cursistas, tempo de permanência no curso, quantidade de evasões etc. Isto está relacionado, entre outros aspectos, às condições de trabalho na SETRA e nos equipamentos da Política de Assistência Social, que dificultam a realização de estudos, pesquisas e relatórios que possam contribuir para a melhoria do Programa no município.

Outro achado da pesquisa tem a ver com a qualidade dos cursos ofertados, sobretudo no que diz respeito à preparação para o exercício de uma profissão, tendo em vista que, para muitos egressos, as aulas deixam a desejar.

Durante as entrevistas um elemento relevante apontado pelos egressos refere-se à bolsa oferecida para os cursistas, constituindo-se numa motivação para a inscrição e permanência de muitos no Programa, como se percebe nas falas abaixo:

Muitos vão só pelos cem reais, que é o auxílio que recebem (...)²⁹.

Começaram aqueles problemas relacionados ao fato de que as pessoas não ficavam na sala e recebiam a presença. Eu acho errado, porque tem gente que vai e fica até o final, não vai embora. Outra coisa: quem desistiu do curso não era para receber o benefício. A minha cunhada foi uma dessas pessoas. Ela se inscreveu, não foi mais às aulas e recebeu o dinheiro até o final do curso. Porque a gente recebe aquela ajuda, a passagem, e é um estímulo, porque o curso é caríssimo. Não é um curso barato, é um curso caro, e aí a pessoa vem e tira a oportunidade de outra pessoa³⁰.

Como se pode observar, o PRONATEC BSM está inserido na política de assistência social como estratégia de superação da condição de pobreza e extrema pobreza dos usuários desta política por meio de sua inserção ou reinserção no mercado de trabalho, via oferta de cursos profissionalizantes. Entretanto, a qualificação profissional e a geração de emprego e renda não são papéis da política de assistência social, uma vez que requerem políticas sociais complexas voltadas especialmente para sua promoção. Embora a integração ao mercado de trabalho seja um dos objetivos da referida política, esta não será capaz de responder, por si só, a questões mais amplas, como escolarização precária, falta de qualificação profissional e, principalmente, o desemprego, o qual faz parte do modo como se estrutura a sociedade capitalista, que, ao produzir riqueza, produz, concomitantemente, uma população supérflua às necessidades do capital, fazendo surgir o pauperismo.

Desse modo, de acordo com Kuenzer (2006), há uma ausência de efetividade social em programas de qualificação profissional, como é o caso do PRONATEC BSM, uma vez que vêm sendo desenvolvidos de modo fragmentado, assistencialista e compensatório. Um dos indicadores disso é o fato de que várias pessoas fizeram diversos cursos, geralmente motivadas pela bolsa-formação e, ainda assim, não conseguiram inserir-se no mercado formal de trabalho.

Dessa forma, a bolsa-formação acaba tornando-se uma fonte de renda temporária para os usuários da Política de Assistência Social, inscritos no Cadastro Único. De fato, o que era para ser uma política pública efetiva voltada para a inserção no mercado de trabalho passa a ser mais uma ação assistencialista, a qual acaba por reproduzir as condições de pobreza de uma população que, após concluir os cursos, permanece “cliente do Estado”, não sendo capaz de suprir, pelo próprio trabalho, suas necessidades de sobrevivência, dada a falta de articulação do Programa com outras políticas públicas, sobretudo de educação e de geração de emprego e renda.

Com base nas entrevistas, verificou-se que muitos egressos tiveram dificuldades relacionadas ao seu baixo nível de escolaridade. Alguns, inclusive, não conseguiram concluir os cursos, como se pode apreender nas falas a seguir:

Teve gente que não fez o curso porque não tinha a sexta série concluída³¹.

29 Egressa do curso de modelagem, 56 anos.

30 Egressa do curso de figurinista, 31 anos.

31 Egressa do curso de modelagem, 56 anos.

Eu acho que os cursos do PRONATEC eram para ser mais na prática e menos na caneta. Muita gente desistiu por isso, por não ter estudo para escrever e ler. Também teve espanhol e teve matemática. Mas eu escrevo direitinho, leio tudo, mas tinha gente com a quarta ou quinta série e não conseguiu. Muita gente desistiu. Eu passei trinta anos sem ir para o colégio e tinha gente que tinha parado os estudos há muitos anos e dizia que não ia conseguir. Tinha gente que tinha a sexta série, entendeu? Era difícil. Tinha gente que sabia mais, tinha gente que sabia menos, mas a prova era a mesma para todos³².

Assim, a falta de intersectorialidade e de articulação com a política de educação se constitui como um dos limites do Programa, uma vez que este é voltado para pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza, mas, ao mesmo tempo, exige dessa população certo nível de conhecimento. Muitas receberam uma educação precária ou sequer tiveram acesso à educação básica, como se percebe a partir do relato da entrevistada. Embora este seja um dos objetivos do Programa, o PRONATEC BSM ainda não tem contribuído para a elevação da escolaridade da população pobre e extremamente pobre, pois, ao se definir como um Programa de formação inicial e continuada, deve oferecer aos seus usuários mecanismos educacionais, tais como: continuidade dos estudos, elevação da escolaridade e reforço aos que apresentem maiores dificuldades, tendo em vista que um curso de três meses não é suficiente para reparar as dificuldades educacionais das pessoas prejudicadas com a ausência de uma educação básica de qualidade.

Kuenzer (2006) assinala que, embora os programas de qualificação se pautem no discurso da inclusão dos trabalhadores no mercado de trabalho, além de não sustentarem o efeito anunciado, ainda tornaram as ofertas educativas mais precarizadas. Portanto, parafraseando a autora, no âmbito do sistema educacional e, especialmente, da educação profissional, há um processo de inclusão que, devido a sua desqualificação, é excludente.

Em meio às limitações da maioria dos egressos, referentes ao nível de escolaridade, um deles relatou que, após ter passado muitos anos fora da sala de aula, o PRONATEC lhe despertou para retornar aos estudos, como é o caso de um egresso do curso de representante comercial:

Depois do curso tive interesse em voltar aos estudos, porque você está ali de novo numa sala de aula, vendo pessoas que estão com o seu nível de educação, aí você vê que o seu nível pode melhorar ainda mais. O relacionamento com o colega de sala de aula faz com que você cresça junto com ele. Se ele sabe, você vai tentar acompanhá-lo; se eu sei, vou tentar repassar aquilo que eu sei para aquela pessoa. Isso ajudou muito, o fato de eu voltar para sala de aula. Passar três meses na sala de aula com pessoas de n perfis é gostoso, aí voltei para a faculdade e voltei a estudar só por causa do empurrão que o PRONATEC me deu³³.

O mesmo egresso relatou que o PRONATEC lhe serviu de incentivo para retornar à sala de aula, fazendo com que se matriculasse em um curso de nível superior. A maioria dos usuários, entretanto, não tem oportunidade e incentivo para continuar os estudos. Esta é uma das questões apontadas por alguns entrevistados, como foi o caso de um jovem de 23 anos, egresso do curso de operador de computador: “Acredito que o Programa pode melhorar dando sequência aos cursos, aprofundando”. Além disso, o mesmo relata que falta clareza em relação aos cursos que são ofertados, pois muitos têm nomes parecidos, fazendo com que o usuário se inscreva em um determinado curso achando que é outro, com outras expectativas, contribuindo, assim, para a sua não permanência nos cursos.

Outro ponto interessante a ser destacado é que, de forma recorrente, os egressos entrevistados relataram sobre a relação entre teoria e prática no curso. Algumas falas expressaram satisfação quanto à parte teórica, porém, outras consideraram a teoria desnecessária. Uma das egressas, que tem ensino médio completo e um curso técnico na área de contabilidade, considera que a teoria foi muito válida. Já duas outras egressas, uma com o ensino médio incompleto e outra, que embora tenha o ensino médio completo, estava há muito tempo sem estudar, consideraram a teoria desnecessária. Por parte de muitos egressos entrevistados, há uma

32 Egressa do curso de auxiliar de cozinha, 54 anos.

33 Egresso do curso de representante comercial, 41 anos.

desvalorização da teoria, uma incompreensão quanto à importância do conhecimento, como se a teoria não embasasse a prática. Portanto, pode-se perceber que a própria metodologia do Programa acaba contribuindo para a desarticulação entre a teoria e a prática, uma vez que, primeiramente, se tem a parte teórica para, posteriormente, se ter a parte prática, enquanto ambas deveriam ser articuladas no decorrer do curso. Essa metodologia colabora para o desconhecimento, por parte dos cursistas, da unidade entre as duas.

Nas entrevistas surgiram, também, falas sobre o pouco tempo dos cursos, demonstrando a insuficiência da carga-horária para dar conta do conteúdo abordado e atingir o objetivo do Programa, qual seja, a qualificação profissional.

Ao avaliarem o PRONATEC BSM, todos os egressos entrevistados responderam ser este um Programa importante em termos de oportunidade oferecida às pessoas de baixa renda e, apesar das críticas ao Programa, todos se consideram mais qualificados após a realização dos cursos, como apontam as falas a seguir:

Eu acho que é uma oportunidade muito boa, só não faz a pessoa que não quer (...). Se fosse pra mim mesma fazer eu faria outro, porque eu gostei da oportunidade. Se abrisse de novo, eu queria de novo, mas o negócio é que eu quero trabalhar. Mas se eu fosse nova eu faria todos os cursos pra eu poder ficar bem, pra eu poder arranjar um emprego melhor, se eu pudesse ter essa oportunidade. É uma oportunidade muito boa que o governo dá para as pessoas. E o pessoal joga fora. Não querem os cursos que eles dão. É muito bom: a gente recebe a passagem, a gente recebe a merenda, tudo direitinho, num tem burocracia e eu acho, assim, uma oportunidade muito boa e os jovens deviam aproveitar e agarrar, mas os jovens jogam fora, não querem³⁴.

Eu vejo que o PRONATEC é um incentivo (...). Eu creio que o PRONATEC é um programa muito bom, uma oportunidade muito boa porque as pessoas carentes, que não têm condições de pagar, já têm essa oportunidade para se profissionalizar numa área. Muito bom, maravilhoso! Foi o melhor curso que já fiz³⁵.

Por meio das entrevistas, verificou-se que, após a conclusão dos cursos, a maior parte dos egressos não havia conseguido mudar a condição na qual se encontrava antes de realizar o curso. Para duas entrevistadas, que já trabalham com costura em uma cooperativa, o curso veio como um complemento, uma vez que pretendem continuar nesta profissão.

A maioria dos egressos entrevistados buscou o Programa a fim de conseguir uma qualificação para se inserir no mercado de trabalho. Uma egressa do curso de cozinheira, de 45 anos, informou que, após a conclusão do curso, surgiram oportunidades de trabalho na área em que se qualificou, mas afirmou ter sido por esforço próprio, ou seja, não foi por encaminhamento do Programa, como se vê abaixo:

Houve oportunidade para mim em um trabalho, mas eu não cheguei a trabalhar porque fui cuidar da minha filha que teve neném. Era de auxiliar de cozinha (...). Souberam que eu tinha o curso do SENAC e me procuraram, mas não foi o SENAC que encaminhou. Meu marido trabalha em um condomínio e souberam lá que eu fiz esse curso no SENAC, de auxiliar de cozinha, e se interessaram, já que iam abrir um restaurante. Eu queria trabalhar, mas eu queria trabalhar de carteira assinada. Não sei se a minha idade possibilita ainda. Quando eu terminar esse curso [curso de costura que realiza pelo SENAI] eu vou ver se consigo o de auxiliar ou de costureira.

Por outro lado, deve-se destacar que, embora as oportunidades não tenham sido frutos de encaminhamentos do Programa, foram decorrentes dos cursos realizados pelos egressos, o que demonstra que, de algum modo, as pessoas com alguma qualificação ainda têm mais chances de inserção no mercado de trabalho.

A citação acima mostra uma realidade perversa vivenciada por muitos trabalhadores, como denunciam Antunes e Alves (2004): “vem ocorrendo [...] a exclusão dos trabalhadores considerados “idosos” pelo capital, com idade próxima de 40 anos e que, uma vez excluídos do trabalho, dificilmente conseguem reingresso no mercado de trabalho”³⁶.

34 Egressa do curso de cozinheira, 45 anos.

35 Egressa do curso de figurinista, 31 anos.

36 ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação**

De acordo com os autores, hoje, além dos idosos, vários jovens encontram-se fora do mercado de trabalho, “engrossando as fileiras dos trabalhos precários, dos desempregados, sem perspectivas de trabalho, dada a vigência da sociedade do desemprego estrutural”³⁷. Em relação aos três jovens entrevistados com idade entre 18 a 23 anos, dois estão desempregados. Para eles, a principal dificuldade que enfrentam para ingressarem no mercado de trabalho é o fato de não terem experiência profissional, por isso sugerem que o PRONATEC ofereça, além dos cursos, oportunidades para o primeiro emprego.

O capital, por produzir o desemprego estrutural, cria uma população excedente, supérflua, que não será mais absorvida pelo mercado de trabalho. De acordo com dados de uma pesquisa recente realizada pela Organização Mundial do Trabalho (OIT)³⁸, a previsão em relação ao número de pessoas desempregadas para o ano de 2017 corresponde a 3,4 milhões e, em relação a esse número, estima-se que 700 mil brasileiros comporão o contingente de desempregados.

Bauman faz uma análise relevante sobre o desemprego na contemporaneidade. Em sua obra “Vidas Desperdiçadas” (2005), o autor observa que a modernização produz inevitavelmente o “refugo” ou seres humanos refugados, “excessivos”, “redundantes”. Segundo ele, um dos diagnósticos mais comuns vivenciados pela geração X, pessoas nascidas na década de 1970, é o desemprego. Se as pessoas que vivenciaram o período de desenvolvimento industrial que estavam sem emprego, o chamado exército industrial de reserva, teriam o destino do retorno ao trabalho, para o refugo o destino é o depósito de lixo. Bauman (2005)³⁹ assim define a população redundante:

Ser “redundante” significa ser exnumerário, desnecessário, sem uso (...). Os outros não necessitam de você. Podem passar muito bem, e até melhor, sem você. Não há uma razão autoevidente para você existir nem qualquer justificativa óbvia para que você reivindique o direito à existência. Ser declarado redundante significa ter sido dispensado pelo *fato de ser dispensável* – tal como a garrafa de plástico vazia e não retornável, ou a seringa usada, uma mercadoria desprovida de atração e de compradores, ou um produto abaixo do padrão, ou o machado, sem utilidade, retirado da linha de montagem pelos inspetores de qualidade. “Redundância” compartilha o espaço semântico de “rejeitos”, “dejetos”, “restos”, “lixo” – com refugo (grifos do autor).

Ao vivenciar o desemprego, a grande maioria dos egressos entrevistados vê no trabalho a possibilidade de melhoria de sua condição de vida e sonha com um emprego em condições dignas. Um dos jovens entrevistados, com apenas dezoito anos, que nunca trabalhou e ainda não ingressou na faculdade, vê o trabalho como uma perspectiva para o futuro: “Eu quero fazer uma faculdade e conseguir um emprego bom na área da administração”.

Outro entrevistado, egresso do curso de representante comercial, ao ser questionado sobre suas perspectivas para o futuro, relatou:

Em relação à aposentadoria, a gente não consegue viver só com ela, então é por isso que eu me vejo um empresário, porque o empresário é dono daquele negócio dele. Por mais que ele ganhe pouco, mas vai ser um ganho constante, que vai aumentando se ele tiver uma boa orientação, uma boa administração do negócio dele. É o meu pé de meia, é o meu futuro. Eu penso nisso porque tenho meus filhos que estão crescendo e eu preciso melhorar o padrão de vida para oferecer para eles. Quando penso em abrir o meu próprio negócio, vejo os horizontes se abrindo. Eu estou pensando em fazer meu empreendimento crescer lá na frente. Quero me aposentar, mas não parar de trabalhar⁴⁰.

Frente às precárias condições de trabalho na contemporaneidade, marcadas por baixos salários, incerteza e perda de direitos trabalhistas, muitos trabalhadores, por outro lado, passam a sonhar em terem seu próprio

& **Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio / ago., 2004, p. 339).

37 ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio / ago., 2004, p. 339)

38 Dados extraídos da página eletrônica: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/01/brasil-pode-ter-quase-1-em-cada-5-novos-desempregados-do-mundo-em-2017-diz-oit.html>. 20 jan.2016.

39 BAUMAN, Zygmunt, 1925. **Vidas desperdiçadas**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. – Rio de Janeiro: Zahar, 2005, p. 20).

40 Egresso do curso de representante comercial, 41 anos.

negócio, tornarem-se independentes, trabalharemos por conta própria ou serem pequenos empresários. Alencar (2010) observa que esse sonho “não se revela como um desejo real (...), significando, na verdade, a única possibilidade diante do desemprego e dos baixos salários”⁴¹.

A partir do que foi exposto sobre o PRONATEC BSM, torna-se perceptível que o Programa apresenta contradições, como por exemplo, o fato de um programa de qualificação profissional para pessoas em extrema pobreza exigir do cursista certo nível de escolarização, sem, contudo, criar ações que garantam uma formação inicial e continuada. O IPEA (2012) salientou que as entidades que promovem os cursos de qualificação profissional, que são as escolas técnicas e do sistema S, não atuam juntamente ao público com baixa escolaridade ou inserção precária no mercado de trabalho.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com este trabalho, conclui-se que a política de assistência social não pode dar conta de integrar seus usuários ao mercado de trabalho, por meio de um programa de qualificação profissional como o PRONATEC BSM. A questão social é muito mais complexa, encontrando suas raízes no modo de produção capitalista, e suas configurações e expressões atuais, entre as quais se destaca o desemprego, agravam-se na medida em que o capital encontra estratégias econômicas, políticas e ideológicas para superar sua própria crise, precarizando o trabalho e deteriorando as condições de vida da população planetária.

Se a qualificação profissional não garante a empregabilidade, para os usuários do PRONATEC BSM, essa realidade é ainda mais severa, pois o mercado está cada vez mais competitivo e seletivo, exigindo, além de qualificação e experiência profissional, conhecimentos, competências e habilidades que pessoas em situação de pobreza e de extrema pobreza geralmente não têm oportunidade de desenvolver, uma vez privadas do acesso a políticas públicas que atendam às suas necessidades de saúde, educação, moradia, trabalho, entre outras.

Pelo que apontam os resultados da pesquisa realizada juntamente a egressos do PRONATEC Brasil Sem Miséria no município de Fortaleza, o Programa não é capaz de promover grandes mudanças em suas condições de trabalho e de vida, que permanecem praticamente as mesmas em que eles se encontravam antes de realizarem os cursos. A maioria dos egressos entrevistados continuou na condição de desemprego ou subemprego, especialmente as mulheres com idade acima de 40 anos, que experimentam preconceitos de toda sorte, inclusive de gênero e geracional. Em um cenário socioeconômico fortemente marcado pelo desemprego estrutural e pela precarização do trabalho, o público-alvo do PRONATEC BSM parece sonhar mesmo é com a possibilidade de um trabalho digno, associado a garantias e direitos sociais, em vez de ficar a mercê da Política de Assistência Social para satisfazer suas necessidades de sobrevivência.

Ressalta-se, por outro lado, que a qualificação profissional ofertada aos trabalhadores que vivenciam a condição de pobreza e de extrema pobreza não é capaz de, por si só, suprir suas deficiências de escolarização, nem, muito menos, de garantir sua inserção ou reinserção no mercado formal de trabalho. Desse modo, enquanto suas possibilidades estiverem restritas ao trabalho incerto, instável e precário, sem a garantia sequer da aposentadoria, esses trabalhadores continuarão buscando alternativas de rendimentos, mesmo esporádicos (como a bolsa-auxílio do PRONATEC BSM), no âmbito de programas que, embora tenham objetivos mais amplos de inserção social, acabam configurando-se como programas assistenciais incapazes de combater as causas dos problemas que se propõem a enfrentar.

Por fim, por maior importância que os usuários atribuam ao PRONATEC BSM, o Programa, assim como outros, não os retira da condição de descartáveis para o capital e de dependentes do Estado, que tem

41 ALENCAR, Mônica Maria Torres. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. In: BEHRING, Elaine Rosetti e ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS / UERJ, 2010, p. 121.

atribuído suas responsabilidades pelo atendimento às necessidades sociais ao mercado e às organizações da sociedade civil, transformando direitos sociais em mercadorias ou benesses, focalizando cada vez mais as políticas públicas na população extremamente pobre e nos mínimos sociais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALENCAR, Mônica Maria Torres. As políticas públicas de emprego e renda no Brasil: do “nacional-desenvolvimentismo” ao “nacional-empendedorismo”. In: BEHRING, Elaine Rosetti e ALMEIDA, Maria Helena Tenório de (orgs.). **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas**. 2ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: FSS / UERJ, 2010.

ANTUNES, **Os Sentidos do Trabalho**: ensaios sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2001.

_____. **Adeus ao trabalho?** Ensaio sobre as metamorfoses do e a centralidade do mundo do trabalho. São Paulo; Cortez; Campinas, SP: Editora da Universidade Estadual de Campinas, 1995.

ANTUNES, Ricardo; ALVES, Giovanni. As mutações no mundo do trabalho na era da mundialização do capital. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 25, n. 87, p. 335-351, maio / ago., 2004.

BAUMAN, Zygmunt, 1925. **Vidas desperdiçadas**. Tradução de Carlos Alberto Medeiros. – Rio de Janeiro: Zahar, 2005.

BEHRING, Elaine Rosetti. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2008.

BRASIL. Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.camacari.ifba.edu.br/attachments/article/20/2013_PronatecCartilhaBSM_v2012.pdf. 31 ago. 2014.

BRASIL, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Política Nacional de Assistência Social. (PNAS). Brasília, nov. 2004.

BRASIL. Cartilha Pronatec Brasil Sem Miséria. Disponível em: http://www.camacari.ifba.edu.br/attachments/article/20/2013_PronatecCartilhaBSM_v2012.pdf. 31 ago. 2014.

BRASIL. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políticas sociais: acompanhamento e análise, v. 1 – Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. **LEI nº 12.513, de 26 de outubro de 2011**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112513.htm. Acesso em 29 set. 2014.

BRASIL. **LEI nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em 31ago. 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Estudos do Curso de Indicadores para Diagnóstico do SUAS e do Plano Brasil sem Miséria**. Brasília, DF: MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. 210p.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. **Plano Plurianual 2012-2015**: projeto de lei / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico. Brasília: MP, 2011. 278p.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____. A questão social no capitalismo. In: Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Revista Temporalis**. Ano 2, n.3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Grafline, 2001.

KUENZER, Acácia Zeneida. A Educação profissional nos anos 2000: a dimensão subordinada das políticas de inclusão. **Educação & Sociedade**. Campinas, vol. 27, n. 96 – especial, p. 877-910, out. 2006.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital**: rumo a uma teoria da transição. Tradução de Paulo César Castanheiras, Sérgio Lessa. 1ª ed. revista. São Paulo: Boitempo, 2011.

MOTA, Ana Elisabete. **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Prefácio à 3ª edição. In: **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento / (orgs.) Berenice Rojas Couto... [et al.]. – 3. ed rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2012. 15-20 p.

ROCHA, Mirian Aparecida [et.al.]. Programas sociais brasileiros e sua relação com a pobreza, a desigualdade e o desenvolvimento. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Volume 4. N. 1. Jan-Jun 2014, 138-153 p.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradição da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.113, p. 86-105, jan./mar.2013.

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elisabete (org). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2010. 147-179 p.

STRAPASSON, Karline; PAMPLONA, Danielle Anne. A escolha pública econômica para erradicar a pobreza extrema no Brasil. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Volume 4. N. 2. Jul-Dez 2014, 47-63 p.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico www.rbpp.uniceub.br
Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.