



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania

Exercício 2022

25 de abril de 2023

Controladoria-Geral da União (CGU)
Secretaria Federal de Controle Interno (SFC)

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgão: **Ministério da Cidadania**

Unidade Examinada: **Secretaria Especial do Desenvolvimento Social**

Município/UF: **Brasília/DF**

Relatório de Avaliação: **971704**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

Trata-se de auditoria realizada sobre o tema Inclusão Produtiva Urbana, abrangendo o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho e Plano Progredir, ambos sob responsabilidade do Ministério da Cidadania. A auditoria avaliou aspectos operacionais e de governança dessas políticas, em especial em relação à coordenação e articulação, bem como ao alcance das ações de intermediação de mão de obra, de qualificação profissional e de micro-empendedorismo.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

A seleção do tema inclusão produtiva urbana foi decorrente do mapeamento do universo de auditoria realizado no âmbito do Ministério da Cidadania, em que foi verificado reduzido investimento em ações de inclusão produtiva, especialmente se comparado com ao financiamento das ações de transferência de renda. O contexto econômico-social é de desemprego e informalidade no mercado de trabalho, circunstâncias que afetam de forma mais significativa as famílias de baixa renda, excluindo-as da disputa competitiva por vagas e oportunidades de empreendedorismo.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Os exames realizados permitiram concluir que as ações de inclusão produtiva urbana carecem de instrumentos para promover a coordenação inter e intraministerial; o modelo de monitoramento e avaliação é ineficiente pois não possibilita a aferição de resultados; além disso, há fragilidades no desenho das ações em relação à adequação do modelo ao perfil do público-alvo.

Em virtude dos resultados dos exames, com vistas a aprimorar o acompanhamento e avaliação das políticas, recomendou-se elaborar metodologia de avaliação do Programa Acessuas Trabalho, de modo a possibilitar a mensuração da efetividade do programa quanto à inserção dos beneficiários no mundo de trabalho e aperfeiçoar a Plataforma Progredir para que sejam registradas informações sobre empregabilidade e empreendedorismo dos usuários.

Siglas e Abreviaturas

Acessuas Trabalho	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
Cadunico	Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
DIP	Departamento de inclusão Produtiva
GGPP	Grupo Gestor do Plano Progridir
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
Pronatec	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
SEISP	Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva
SIS Acessuas	Sistema de Acompanhamento do Acessuas Trabalho
SINE	Sistema Nacional de Emprego
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
RESULTADOS DOS EXAMES	7
1- Informações gerais sobre o Acessuas Trabalho e o Plano Progredir	7
2- Fragilidade na coordenação intra e interministerial das ações de inclusão produtiva urbana	10
3- Insuficiência no monitoramento e na avaliação das ações de inclusão produtiva urbana.	13
4- Alcance limitado do Progredir e do Acessuas Trabalho em virtude da baixa capilaridade das ações desenvolvidas.	17
5- Fragilidade no desenho da política pública em relação ao direcionamento das ações para o público-alvo.	20
RECOMENDAÇÕES	22
CONCLUSÃO	23
ANEXOS	25
I – DETALHAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ACESSUAS TRABALHO QUE EVIDENCIAM A BAIXA ADESÃO DOS MUNICÍPIOS EM ÂMBITO NACIONAL, CONFORME O SIS ACESSUAS.	25
II – DESCRIÇÃO DE AÇÕES REALIZADAS PELAS EQUIPES NO ACESSUAS TRABALHO E PELA REDE DE PARCEIROS DO PROGREDIR.	26
III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.	29

INTRODUÇÃO

A inclusão produtiva diz respeito a ações públicas governamentais que buscam – por meio do estímulo ao empreendedorismo, capacitação profissional e da empregabilidade – gerar trabalho e renda para pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Nas últimas décadas, pobreza e desigualdade econômica entraram para a agenda governamental de forma mais consistente, passando a figurar como um dos objetivos fundamentais da Constituição de 1988 (artigo 3º, inciso III) e se tornou objeto de diversas ações governamentais. Neste contexto, a transferência de renda obteve maior centralidade, culminando com a instituição do Programa Bolsa Família, recentemente substituído pelo Programa Auxílio Brasil, instituído pela Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021. Os programas de transferência de renda apresentam, dentre seus objetivos, o estímulo à emancipação sustentada das famílias que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, de modo a garantir uma renda básica, simplificando a cesta de benefícios e estimulando a emancipação cidadã.

Por outro lado, o Ministério da Cidadania também atua em ações específicas de inclusão produtiva, as quais visam a emancipação econômica dos mais vulneráveis, de modo a dotar as famílias de capacidade geradora de renda. A promoção da inclusão produtiva para pessoas em situação de vulnerabilidade social é um dos sete objetivos estratégicos finalísticos definidos no Plano Estratégico do Ministério da Cidadania para o período de 2019 a 2022. O Ministério trata do tema inclusão produtiva urbana por meio de duas ações principais, o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho e o Plano Progredir.

A presente auditoria teve por objetivo avaliar em que medida as ações adotadas pelo Ministério da Cidadania tem contribuído para a inclusão produtiva urbana de pessoas em situação de vulnerabilidade social. Foram abordados aspectos tais como coordenação e articulação entre as ações de inclusão produtiva; monitoramento e avaliação de resultados; estratégias adotadas para alcance do público-alvo; acesso do público-alvo e alcance territorial das ações; dentre outros aspectos operacionais do Programa Acessuas Trabalho e Plano Progredir.

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria da Controladoria Geral da União durante o exercício de 2022. Foram realizadas reuniões com gestores da Secretaria de Inclusão Social e Produtiva (SEISP), responsável pelo Portal Progredir, e Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), responsável pelo programa Acessuas Trabalho, oportunidades em que foram esclarecidos questionamentos e solicitadas informações sobre as ações de inclusão produtiva.

As limitações impostas ao trabalho decorreram principalmente da pandemia provocada pela Covid-19, que impossibilitou a realização de visitas e aplicação de questionários nos CRAS, de modo a verificar a execução local da política pública. Tendo em vista tal limitação operacional, optou-se por examinar a execução das ações exclusivamente em âmbito federal.

RESULTADOS DOS EXAMES

1- Informações gerais sobre o Acessuas Trabalho e o Plano Progredir

Define-se Promoção da Integração ao Mundo do Trabalho como um conjunto integrado de ações de diversas políticas, cabendo à assistência social ofertar ações de proteção social, que viabilizem a promoção do protagonismo, a participação cidadã, a mediação do acesso ao mundo do trabalho e a mobilização social para a construção de estratégias coletivas, de forma a priorizar o desenvolvimento social e produtivo. Essa definição está disposta na Resolução nº 33, de 28.11.2011, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, a qual define a Promoção da Integração ao Mercado de Trabalho no campo da assistência social e estabelece seus requisitos.

Assim, a integração ao mundo do trabalho não é responsabilidade exclusiva da política de assistência social, mas resultado da ação intersetorial de diversas políticas públicas. A inserção do usuário do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no mundo de trabalho requer iniciativas de várias políticas setoriais para a oferta de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, que visam à inclusão dos beneficiários em postos de emprego com carteira de trabalho e previdência; de apoio a microempreendedores individuais, por meio de formalização, assistência técnica e acesso ao microcrédito produtivo orientado; e de fomento a cooperativas, autogestão e empreendimento solidários.

O Ministério da Cidadania trata do tema inclusão produtiva urbana por meio de duas ações principais, o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho e o Plano Progredir. Instituído pelo Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução nº 18, de 24.05.2012, posteriormente revogada pela Resolução CNAS/MC nº 49, de 23.11.2021, o Programa Acessuas Trabalho é implementado em parceria com as Secretarias de Assistência Social dos municípios e do DF e busca promover o acesso dos usuários do SUAS às oportunidades do mundo de trabalho mediante mobilização social, divulgação de informações e orientações sobre direitos e oportunidades, articulação com outras políticas públicas e encaminhamento e acompanhamento do público-alvo. Ademais, por meio desse Programa, é realizado o mapeamento das demandas do mercado de trabalho local e dos perfis dos usuários, tanto da mão de obra disponível para a contratação como também de possíveis capacitações.

Além disso, o Acessuas Trabalho funciona como mobilizador do público inscrito no Cadastro Único para as ações do Plano Progredir, criado por meio do Decreto nº 9.160, de 26.09.2017, o qual articula e coordena a oferta de serviços para inclusão produtiva, de forma a aproximar trabalhadores e empreendedores de baixa renda do mundo do trabalho, por meio de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo.

A implementação dessas políticas difere, principalmente, em relação aos atores envolvidos. Presente em 1021 municípios – conforme informado pela Secretaria Nacional de Assistência Social – o Programa Acessuas Trabalho é implementado diretamente pelas secretarias de

assistência social dos municípios e do Distrito Federal que aderirem à iniciativa, com a participação de uma equipe de referência, ou ainda de forma indireta, por meio de parcerias firmadas com entidades que compõem a Rede SUAS. Quanto ao Progredir, as ações de inclusão produtiva são ofertadas de forma discricionária pela Rede de Desenvolvimento Social, na Plataforma Progredir, gerida pela Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva - SEISP. A adesão é voluntária, seguindo critérios de credenciamento e descredenciamento estabelecidos em Edital de Chamada Pública do MC, ao qual compete a gestão da Rede de Desenvolvimento Social. A Rede é composta, por meio de credenciamento, por entidades jurídicas de direito público ou privado, com ou sem fins lucrativos, incluindo órgãos e entidades públicas, sociedades empresárias (empresas), associações, entidades filantrópicas, sindicatos, federações, confederações, organizações da sociedade civil sem fins lucrativos, entidades autorizadas a operar serviços financeiros e de pagamentos com finalidade produtiva e instituições ofertantes de assistência técnica e gerencial para o empreendedorismo. O planejamento e a operacionalização das oportunidades são realizados de forma individualizada e regionalizada pelos parceiros, pressupondo que estes detêm o conhecimento da realidade local.

O Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho busca a autonomia das famílias usuárias da Política de Assistência Social, por meio da articulação, identificação, sensibilização, desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho. As ações fomentam atividades de caráter informativo ou de orientação social que movimentem e circulem informações a respeito das ofertas e possibilidades de qualificação e formação profissional, de inclusão produtiva, com intuito de expandir o acesso a direitos, promover a autonomia e a melhoria da qualidade de vida da população beneficiada.

A implantação do Acessuas Trabalho deverá ser orientada pelo diagnóstico socioterritorial e poderá ser executado diretamente pelo ente público e ofertado no CRAS, desde que não prejudique os atendimentos do PAIF, sendo também possível a implantação por meio de equipe própria em outros espaços públicos ou mediante termo de parceria com Organizações da Sociedade Civil OSCs. Em qualquer das hipóteses, a equipe e as atividades executadas devem estar referenciadas ao CRAS. As equipes do Acessuas Trabalho são compostas, via de regra, por no mínimo 3 técnicos, sendo: um coordenador de nível superior; um técnico de nível superior; e 1 técnico de nível médio, e devem desenvolver as seguintes ações:

- a) articular com as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no território;
- b) identificar, mobilizar, sensibilizar e encaminhar os usuários para o acesso ao Programa;
- c) integrar as ações do PAIF;
- d) realizar oficinas temáticas para desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho;
- e) analisar as potencialidades, saberes e áreas de interesse do usuário em relação ao mundo do trabalho;
- f) articular as ações do Programa com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas;
- g) encaminhar o usuário para as oportunidades do mundo do trabalho;

- h) monitorar o percurso do usuário no mundo do trabalho integrado aos serviços socioassistenciais;
- i) registrar as ações realizadas.

O público-alvo do Acessuas Trabalho é formado por populações urbanas e rurais em situação de vulnerabilidade e risco social, idade entre 14 (quatorze) a 64 (sessenta e quatro) anos, com prioridade para usuários de programas de transferência de renda e serviços, programa, projetos e benefícios socioassistenciais, em especial para pessoas com deficiência; inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – Cadastro Único; adolescentes e jovens no sistema socioeducativo e egressos; adolescentes e jovens no serviço de acolhimento e egressos; adolescentes vítimas de exploração sexual; jovens negros em territórios do Plano Juventude Viva; i) famílias com presença de trabalho infantil; mulheres vítimas de violência; população em situação de rua; população lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais – LGBTT, dentre outros.

O Programa é financiado com recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS). Os recursos do cofinanciamento federal são transferidos da União para os municípios, por meio do FNAS. Esse mecanismo, conhecido como transferência fundo a fundo, não requer celebração de convênio nem apresentação de contrapartida. Os recursos repassados aos estados, Distrito Federal e municípios, a título de financiamento federal, ficam sujeitos às normas legais e regulamentares que regem a execução orçamentária e financeira do FNAS, inclusive quanto à disponibilidade orçamentária e financeira e prestação de contas. Para o recebimento do recurso é necessária a adesão do gestor municipal e do Distrito Federal, por meio do sistema informatizado, disponibilizado pela União, bem como a manifestação do conselho de assistência social do município ou do Distrito Federal, aprovando a adesão do respectivo ente ao Programa Acessuas Trabalho, que passará a integrar o Plano de Ação, do município ou Distrito Federal.

Cabe à União coordenar nacionalmente o Programa; cofinanciar as ações; divulgar e apoiar tecnicamente; e acompanhar e monitorar a execução do Programa pelo Distrito Federal. Os estados devem apoiar tecnicamente os municípios, principalmente em relação à articulação com diversos setores e políticas; acompanhar e monitorar a execução do Programa nos municípios; realizar as articulações necessárias com as demais políticas setoriais; apoiar, de forma sistemática os municípios no cumprimento das metas do Programa; e assessorar e apoiar na articulação com as políticas públicas setoriais a fim de mapear as oportunidades presentes no seu território. Aos municípios e Distrito Federal cabe coordenar o Programa em nível local; executar as ações do Programa, de forma direta ou em parceria com as entidades e organizações de assistência social; acompanhar e monitorar o alcance das metas estabelecidas para o Programa; e manter atualizado o sistema de acompanhamento informatizado. Para a consecução do Acessuas Trabalho, os Conselhos de Assistência Social devem acompanhar, fiscalizar e monitorar a sua execução.

O Plano Progredir, por sua vez, é um conjunto articulado de ações de inclusão produtiva para pessoas inscritas no Cadastro Único. Destina-se, prioritariamente, para população com renda de até meio salário-mínimo. São objetivos do Plano Progredir:

- a) estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no Cadastro Único ao mundo do trabalho e propiciar melhores condições de emprego e renda;
- b) articular e coordenar a oferta de serviços para inclusão produtiva, de forma a aproximar os trabalhadores e os empreendedores de baixa renda e o mundo do trabalho, por meio de ações de intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo;
- c) incentivar ações municipais e estaduais de inclusão produtiva; e
- d) incentivar ações de órgãos e entidades públicas e de instituições privadas que promovam a inclusão do público-alvo do Plano Progredir no mundo do trabalho.

Os eixos de atuação do Plano Progredir são o empreendedorismo; a intermediação de mão de obra e a qualificação profissional, sendo executado pela União, com a colaboração por adesão dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e da sociedade civil.

O Plano conta com o Grupo Gestor do Plano Progredir - GGPP, órgão colegiado de natureza consultiva ao qual compete promover a articulação, acompanhar e aperfeiçoar as ações de inclusão produtiva.

Para a execução do Plano Progredir, poderão ser firmados contratos, convênios, acordos de cooperação, ajustes ou outros instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive consórcios públicos, e com entidades privadas, na forma da legislação pertinente. As despesas decorrentes do Plano Progredir correrão à conta das dotações orçamentárias anualmente consignadas aos órgãos e às entidades envolvidos, observados os limites de movimentação, empenho e pagamento da programação orçamentária e financeira anual, além disso, poderá ser custeado por outras fontes de recursos destinadas por estados, Distrito Federal e municípios e por instituições privadas.

Conforme exposto, o tema inclusão produtiva é tratado por meio de ações transversais e intersetoriais, que abrangem vários ministérios, entidades e esferas governamentais. Portanto, é indispensável que sejam desenvolvidos mecanismos de boa governança com vistas à coordenação dessas ações. A articulação entre os diversos envolvidos potencializa o alcance dos resultados, possibilita o compartilhamento de informações e boas práticas, além de evitar gastos sobrepostos e lacunas na atuação.

Importa destacar também que a mensuração dos resultados obtidos por cada uma das iniciativas de inclusão produtiva é indispensável para a identificação de possíveis falhas e dos benefícios de sua execução e, principalmente, para verificação da efetividade no atendimento ao interesse público.

2- Fragilidade na coordenação intra e interministerial das ações de inclusão produtiva urbana

Neste ponto, objetivou-se verificar a governança, em relação à coordenação entre os ministérios que tratam de ações similares de inclusão produtiva, de modo a evitar

sobreposições e lacunas e melhorar o alcance dessas ações. Além disso, buscou-se avaliar como ocorre a coordenação entre as secretarias, no âmbito do MC, que tratam das diversas ações de inclusão produtiva e da assistência social por meio do Acessuas Trabalho e do Progredir.

2.1. Ausência de coordenação interministerial das ações voltadas à inclusão produtiva no Plano Progredir

Para a execução de políticas públicas é necessário, cada vez mais, que as organizações busquem abordagens colaborativas, a fim de atingir com eficiência as metas estabelecidas. A coordenação e a coerência de políticas são valores indispensáveis a serem aspirados no processo da governança, haja vista diminuirmos os riscos de fragmentação, sobreposição e lacunas na atuação governamental, bem como facilitam a disseminação de boas práticas e o compartilhamento de dados e estruturas. Assim, é necessário que haja uma estrutura clara de liderança para a melhor execução das políticas públicas, visando à definição de papéis e responsabilidades de cada um dos envolvidos, bem como ao estabelecimento de fluxos e processos que sejam alinhados com os objetivos estabelecidos.

No âmbito da inclusão produtiva urbana, verificou-se que uma das ferramentas de coordenação interministerial está vinculada ao Plano Progredir, que previu a criação do Grupo Gestor do Plano Progredir – GGPP, ao qual compete promover a articulação, acompanhar e aperfeiçoar as ações de inclusão produtiva. O GGPP é composto por representantes de ministérios considerados estratégicos para o tratamento das causas da exclusão dos mais vulneráveis do mundo do trabalho, quais sejam I - Ministério da Cidadania, que o coordenará; II - Ministério da Economia; III - Ministério da Educação; IV - Ministério do Desenvolvimento Regional; e V - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos. O GGPP deve se reunir, em caráter ordinário, semestralmente e, em caráter extraordinário, sempre que convocado por seu Coordenador, conforme previsto no Decreto 9.160, de 26.09.2017.

O Ministério da Cidadania foi questionado sobre os atos já realizados pelo GGPP no que se refere à articulação das ações do Plano Progredir. A este respeito, o gestor informou que diversas alterações institucionais e mudança de lotação dos servidores exigiram novo esforço para atualizar as indicações, garantir a instalação e a operação do Grupo Gestor, e que o MC vem operando para atualizar a representação da instância e, na sequência, convocar o fórum para exercer suas atribuições. Assim, foi possível verificar que o GGPP não vem exercendo a atuação esperada de articulação das ações, conforme previsto no normativo do programa.

Conforme resposta do MC, muito embora tenham sido relatadas justificativas para a ausência de reuniões e deliberação por parte do GGPP, tal situação prejudica a coordenação interministerial das ações de inclusão produtiva, tendo em vista que o tema tem uma abordagem multidisciplinar, o que demanda sinergia e interlocução permanente entre os ministérios envolvidos.

De acordo com o Despacho nº 100 /2021/SEDS/SEISP/DIP, o MC informou que diversas parcerias têm sido desenhadas na perspectiva de coordenar e evitar a sobreposição de ações no âmbito do governo federal. Dentre elas, está o Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Economia, por meio da Secretaria de Nacional de Políticas Públicas para o

Emprego. O objetivo é executar conjunta e coordenadamente ações na área de inclusão produtiva, contemplando a oferta integrada de serviços pelos Portais Progredir, do Ministério da Cidadania, Emprega Brasil e Emprega Mais, do Ministério da Economia, que atuam nos eixos da qualificação profissional, da intermediação de mão de obra e do empreendedorismo.

Além disso, o gestor informou que foi firmado em 2021 um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, buscando estabelecer parceria na realização de ações de inclusão social e produtiva com foco em mulheres em situação de vulnerabilidade, considerando a aderência do Projeto Qualifica Mulher ao Plano Progredir.

Por fim, informou que está em andamento articulação para formalização de Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Educação, com foco na oferta de vagas em cursos técnicos e em cursos de Formação Inicial e Continuada (cursos FIC), por meio do Programa Bolsa Formação a beneficiários do Programa Bolsa Família, e com o Instituto Nacional do Seguro Social, cujo objetivo é direcionar ações do Progredir e da Economia Solidária para segurados em situação de vulnerabilidade social.

Ante o exposto, verificou-se que, a principal instância responsável pela coordenação e aperfeiçoamento das ações de inclusão produtiva (GGPP) não vem atuando desempenhando as competências previstas nos normativos. Além disso, os acordos de cooperação informados ainda não estariam em execução.

Em consonância ao presente achado, o Tribunal de Contas da União, por meio do Acórdão 2.901/2018–TCU-Plenário, já havia apontado a falta de coordenação entre os ministérios que são responsáveis pela assistência social e pelas políticas de promoção de acesso do cidadão ao mundo do trabalho. Apontou, por exemplo, que havia ações similares de qualificação profissional realizadas simultaneamente pelos Ministérios da Cidadania, da Economia e da Educação.

2.2 Insuficiência no compartilhamento de informações e falta de integração entre o Plano Progredir e o Acessuas Trabalho.

Ainda sobre atuação integrada e coordenada no âmbito das ações de inclusão produtiva, verificou-se que as informações coletadas pelas equipes do Acessuas Trabalho, sobre a demanda local do mercado de trabalho e perfis dos usuários, além dos registros de encaminhamento feitos, não são compartilhadas com o Plano Progredir. As informações coletadas pelas equipes do Acessuas poderiam melhor direcionar o planejamento das ações do Portal do Progredir, principalmente no sentido de serem ofertadas oportunidades mais adequadas, tanto em relação à vocação econômica dos territórios quanto aos perfis do público-alvo.

Verificou-se, ainda que os encaminhamentos dos usuários às oportunidades de trabalho realizados no âmbito do Acessuas Trabalho não são registrados no sistema de gestão SIS Acessuas, não havendo modelo sistematizado de monitoramento da trajetória dos usuários, para possível compartilhamento de informações com a gestão do Progredir. Em entrevista, o

gestor federal informou que o módulo de monitoramento no SIS Acessuas se encontra em desenvolvimento.

Esse mapeamento de oportunidades e encaminhamentos do público-alvo também pode ser feito pelas equipes do CRAS/CREAS, ou parceiros responsáveis pela execução indireta do Programa, naqueles municípios que não têm equipes do Acessuas. No caso da execução indireta feita por estas equipes e entidades parceiras, o gestor federal também não dispõe de informações sobre a realização de mapeamentos e encaminhamentos.

Diante do exposto, o que se observa é a insuficiência de compartilhamento de informações entre Acessuas Trabalho e Progredir, além de falta de informações sobre a realização do próprio Acessuas, como relatado no item 3. Assim, faz-se necessária a criação de mecanismos para facilitar a comunicação e a troca de informações e dados pelas equipes que atuam junto à rede do SUAS, fazendo com que os programas atuem de forma articulada para a formulação e a gestão dessas ações, estabelecendo, assim, mecanismos de comunicação e colaboração que permitam alinhar estratégias e operações.

3- Insuficiência no monitoramento e na avaliação das ações de inclusão produtiva urbana.

Mensurar os resultados de uma política pública é indispensável para verificação da efetividade no atingimento dos seus objetivos e conseqüentemente, no atendimento ao interesse público. O monitoramento da execução e a avaliação dos resultados são realizados a partir da análise de dados fornecidos por implementadores, gestores, e beneficiários da política pública.

A partir dos exames realizados, buscou-se avaliar a atuação do MC nas ações de promoção da inclusão produtiva no âmbito do Acessuas Trabalho e Plano Progredir, quanto ao acompanhamento/monitoramento junto aos agentes públicos e privados responsáveis pela execução das ações e à implementação de mecanismos para aferição dos resultados.

3.1 Fragilidade no monitoramento do percurso do usuário quanto a níveis de empregabilidade, empreendedorismo e efetividade das capacitações no âmbito do Programa Acessuas Trabalho.

No Acessuas Trabalho as ações são voltadas para a articulação, identificação, sensibilização, desenvolvimento de habilidades e orientação de pessoas em situação de vulnerabilidade, com vistas a garantir direito à cidadania por meio da inclusão no mundo do trabalho.

O programa deve ser desenvolvido em 4 eixos, dentre estes, está previsto o monitoramento do percurso do usuário, que consiste no acompanhamento desde a acolhida no Acessuas, durante sua participação nas oficinas, até o encaminhamento para oportunidades de inclusão produtiva. Dentre as ações de monitoramento a serem executadas pelas equipes do Acessuas, destacam-se:

- i) Acompanhar a inserção do usuário no mercado de trabalho;
- ii) Contactar mensalmente os usuários encaminhados às oportunidades de inclusão produtiva para acompanhar as experiências vivenciadas;
- iii) Registrar informações de acompanhamento em sistema para subsidiar ações gerenciais;
- iv) Acompanhar bimestralmente o desenvolvimento das atividades previstas no plano individual de inclusão produtiva.

As equipes do programa Acessuas Trabalho devem monitorar o percurso do usuário de forma integrada com os serviços do SUAS, a fim de apoiar a permanência dos beneficiários nas ações do programa e de seus parceiros, e no mercado de trabalho.

O Acessuas Trabalho também pode ser executado indiretamente por meio de parcerias firmadas com entre os gestores municipais e Organizações da Sociedade Civil - OSC. Neste caso, compete às entidades privadas compor a equipe e ofertar as ações do Programa em sua integralidade. Contudo, ainda que a OSC seja responsável pela execução do Programa, os parceiros públicos devem monitorar as atividades desenvolvidas junto aos beneficiários, com vistas a acompanhar o efetivo cumprimento da política pública.

Conforme Resolução CNAS/MC nº 49, de 23.11.2021, art. 3º, X e Orientações Técnicas Acessuas Trabalho/2017, item 2.3.4, o monitoramento do percurso do usuário deverá ocorrer pelo período mínimo de três meses após o encerramento do ciclo de oficinas. Entretanto, verificaram-se fragilidades no acompanhamento atualmente realizado, pois, os registros no Sistema de Acompanhamento do Programa Acessuas Trabalho - SIS Acessuas se restringem a informar os usuários atendidos, o conteúdo das oficinas realizadas e a composição das equipes. Portanto, no SIS Acessuas não há detalhamento sobre a trajetória dos beneficiários no programa. Tais informações são indispensáveis para o acompanhamento das ações, bem como para verificar o alcance dos resultados do programa, tanto por parte dos executores locais quanto pelo gestor federal.

Conforme manifestação do gestor, a atuação do Ministério da Cidadania no monitoramento do Acessuas Trabalho se restringe ao acompanhamento da execução física e financeira da oferta do programa por meio SIS Acessuas, exceto no âmbito do DF, onde são realizadas reuniões de apoio técnico anuais e de atendimentos presenciais, telefônicos e por correio eletrônico.

Em que pese a Resolução nº 25/2016, que dispõe sobre o Acessuas Trabalho, determinar que compete aos gestores municipais e distrital, juntamente com os Conselhos de Assistência Social, operacionalizar o acompanhamento das ações do Acessuas Trabalho, cabe Ministério da Cidadania, enquanto gestor federal do programa, acompanhar o cumprimento dos normativos pelos agentes executores, bem como avaliar os resultados alcançados.

Dada a insuficiência de dados registrados no SIS Acessuas, o gestor federal não tem instrumentos para acompanhar a trajetória dos usuários do programa para, assim, avaliar os níveis de empregabilidade, empreendedorismo e efetividade das capacitações realizadas. A atuação do gestor se restringe, assim, ao acompanhamento do número de atendimentos realizados, frente às metas pactuadas.

3.2 Fragilidades na obtenção de dados que permitam acompanhar os resultados das políticas de inclusão produtiva urbana.

A aferição dos resultados das políticas de inclusão produtiva, quanto ao Progredir e ao Acessuas Trabalho, objetiva atestar a efetividade das ações desenvolvidas pelo MC em parceria com entidades privadas, demais entes federados (estados, municípios e distrito federal) e com os órgãos da administração pública, mediante inserção do público-alvo no mundo do trabalho e conseqüente redução dos beneficiários nos programas de distribuição de renda.

Para o Plano Progredir, o PPA 2020-2023 apresenta o Programa 5027 – Inclusão Produtiva de Pessoas em Situação de Vulnerabilidade Social e tem por meta a 051F – Ampliar por meio de ações de inclusão produtiva o público atendido em 40.000 pessoas do CadÚnico, prioritariamente as vinculadas ao Programa Bolsa Família.

Os resultados da referida meta devem ser monitorados por meio do indicador *“quantidade de pessoas que tem acesso às políticas de inclusão social e produtiva cidadã*. Para atestar a efetividade do alcance desta meta, o Ministério deverá registrar (i) o número de usuários cadastrados no Portal do Progredir; (ii) número de operações de microcrédito realizados por beneficiários inscritos no CadÚnico, preferencialmente os vinculados ao PBF; (iii) número total de pessoas inscritas no CadÚnico para programas sociais na faixa etária de 16 a 64 anos.

O Plano Plurianual também define, dentre outros, o resultado Intermediário 0134 – Ampliação do número de pessoas inscritas no Cadastro Único beneficiadas com ações de inclusão produtiva no âmbito do Plano Progredir, que deverá acompanhar a eficácia da ação por meio do indicador *“número de pessoas inscritas no CadÚnico beneficiadas com ações de inclusão produtiva no âmbito do Plano Progredir”*, que deve revelar o número de pessoas qualificadas, contemplando dados referentes a ações de capacitação profissional, empregabilidade e empreendedorismo e intermediação de mão-de-obra. Entretanto, não há dados na Plataforma Progredir sobre o número de pessoas qualificadas que permitam comprovar o cumprimento da meta definida de qualificar 40.000 beneficiários até 2023.

O Ministério informou que não dispõe de determinadas informações, as quais poderiam atestar a eficácia do Plano Progredir na inserção dos beneficiários do CadÚnico no mercado de trabalho, tais como:

- a) vagas mais procuradas pelos usuários na Plataforma;
- b) percentual de conclusão dos cursos ofertados e desistências;
- c) análises sobre cursos mais demandados pelos usuários e os mais exigidos por empregadores;
- d) quantitativo de usuários que captaram recursos por meio de microcrédito. Neste caso, o Progredir somente encaminha o público para os parceiros ofertantes de microcrédito e monitora *ex post* a movimentação de global de crédito dos beneficiários do CadÚnico, por meio de relatórios semestrais do Banco Central do Brasil - BC.

Conforme manifestação do gestor, o monitoramento do Progredir em âmbito federal ocorre por meio da consolidação mensal, no “Relatório de Monitoramento do Progredir – Indicadores

Relacionados aos Cidadãos”, das informações inseridas pela rede parceira na plataforma Progredir.

Verificou-se, no entanto, que os indicadores que compõem referido relatório possibilitam, unicamente, o acompanhamento das metas físico-financeiras, não permitindo outras avaliações qualitativas, já que não há registros do acompanhamento da trajetória profissional dos egressos do programa de transferência de renda, de modo a possibilitar a identificação dos casos de empreendedorismo, empregabilidade e ampliação de renda dos beneficiários. Além disso, ainda conforme o gestor, nem sempre as informações que compõem o Relatório de Monitoramento estão disponíveis, já que dependem da inserção pelos parceiros da rede.

Ainda de acordo com manifestação do gestor, cabe aos parceiros adotarem metodologias próprias de aferição da efetividade dos cursos ofertados, cujos resultados devem ser compartilhados entre os componentes do Grupo Gestor do Plano Progredir/GGPP, órgão colegiado de natureza consultiva ao qual compete, dentre outras atribuições, acompanhar as ações de inclusão produtiva. Contudo, não houve convocação para o GGPP entre 2020 e 2021, apesar de o Decreto nº 10.149/2019, no art. 5º-A, prever reuniões ordinárias semestrais ou extraordinárias, a qualquer momento.

O gestor informou, ainda, que no debate sobre o Novo Cadastro Único, em andamento em virtude da Lei 14.284, de 29.12.21, sugeriu-se que conste como elemento do prontuário socioassistencial a inclusão produtiva com registro da trajetória dos beneficiários do Progredir de modo a acompanhar as condições de empregabilidade, percurso realizado e resultados alcançados.

Quanto ao Acessuas Trabalho, as metas são definidas a partir de informações técnicas sobre o Programa e da disponibilidade orçamentária, cabendo à Comissão Intergestores Tripartite/CIT negociar e pactuar os aspectos operacionais da gestão do SUAS, juntamente com os gestores federais, estaduais e municipais, e encaminhá-los ao Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS para aprovação.

Embora o Ministério da Cidadania acompanhe a execução das metas por meio das informações registradas pelos municípios no SIS Acessuas, não há dados referentes ao aproveitamento dos usuários capacitados pelo mercado de trabalho e inexistem indicadores que possibilitem aferir se as oficinas ofertadas pelo programa são condizentes com as demandas do mercado, de modo a possibilitar a independência financeira dos beneficiários.

A despeito das fragilidades apontadas, o gestor informou que pretende adotar medidas com vistas a reduzir as falhas operacionais das políticas citadas, de modo a aperfeiçoar a Plataforma Progredir e a acompanhar os resultados do Acessuas de forma mais eficiente, dentre as quais podemos citar:

- a. Previsão, nos acordos de negociação com os parceiros, da inclusão de mecanismos de avaliação de impacto e de indicadores que permitam o monitoramento da trajetória do usuário;
- b. Pactuação de Acordo de Cooperação Técnica (ACT) com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações com vistas a adotar mecanismos de inteligência artificial na plataforma do Progredir;

c. Publicação da Resolução nº 49/2021, prorrogando o Acessuas Trabalho e propondo o aperfeiçoamento do programa, notadamente quanto à realização da aferição das metas de atendimento anualmente.

Especificamente no âmbito do Plano Progredir, em que pese as medidas previstas, com vistas a aperfeiçoar e aprimorar a Plataforma possibilitando o acompanhamento efetivo de todas as etapas da política, desde a inscrição dos usuários, captação de parceiros até o monitoramento do percurso dos beneficiários, os dados atualmente disponibilizados não permitem atestar que a política pública vem atendendo ao objetivo de ampliar o número de pessoas inscritas no Cadastro Único beneficiadas com ações de inclusão produtiva, notadamente os favorecidos do Bolsa Família, conforme indicadores definidos no PPA 2020-2023.

Isto posto, a ausência de indicadores e/ou metas contínuas no Acessuas Trabalho e a limitação destes no Plano Progredir, que possibilitem aferir o cumprimento dos objetivos da inclusão produtiva, restringem a realização de análises mais amplas acerca da efetividade da política pública pelo Gestor Federal.

4- Alcance limitado do Progredir e do Acessuas Trabalho em virtude da baixa capilaridade das ações desenvolvidas.

Pretendeu-se verificar neste ponto o alcance das ações do Progredir e do Acessuas Trabalho, no território nacional, uma vez que são ações desenvolvidas de modo descentralizado.

As ações do Progredir são ofertadas de forma discricionária pela Rede de Desenvolvimento Social, na Plataforma Progredir. A adesão à Rede é voluntária, seguindo critérios de credenciamento e descredenciamento estabelecidos em Edital de Chamada Pública do MC, ao qual compete a gestão da Rede. O planejamento e a operacionalização das oportunidades são feitos de forma individualizada e focalizada (território local/regional), pelos parceiros, pressupondo que estes detêm o conhecimento da realidade local. Portanto, os parceiros da Rede exercem protagonismo na execução das ações do Progredir.

O Ministério da Cidadania esclareceu que exerce sua competência na coordenação e no acompanhamento das ações do Progredir por meio da articulação com os atores da Rede. Conforme manifestação, o gestor *“busca articular com parceiros que pretendam oferecer oportunidades ao público, dando suporte a suas demandas na medida da capacidade do Ministério; criar um repositório de oportunidades nos três eixos do Progredir; divulgar as oportunidades que possam interessar ao público-alvo diretamente aos cidadãos inscritos no Progredir ou por meio de redes de atendimento locais.”*

Atualmente, os parceiros ativos do Progredir, em âmbito nacional, estão distribuídos nos três eixos de atuação, da seguinte forma: dez parceiros atuando na qualificação profissional, dois na intermediação de mão de obra e 22 no microcrédito produtivo orientado, sendo que cada parceiro pode ofertar mais de um serviço ou oportunidade. Considerando a reduzida adesão de parceiros no Progredir e dada a extensão territorial do país, depreende-se que há

limitações de oferta e alcance nacional de oportunidades ofertadas pelos parceiros do programa.

Em relação às ações do Acessuas Trabalho, a equipe técnica atua na mobilização, orientação, viabilização do acesso a oportunidades e no acompanhamento da trajetória dos usuários da Rede SUAS, não atuando diretamente na oferta de serviços e sim na articulação das diferentes políticas públicas voltadas à mediação do acesso ao mundo do trabalho. A adesão do gestor municipal e do Distrito Federal ao Programa é voluntária e é realizada mediante inscrição no SIS Acessuas e aprovação do respectivo conselho de assistência social. Compete ao município e DF executar as ações de forma direta ou em parcerias com as entidades e organizações de assistência social.

Por sua vez, conforme registrado no SIS Acessuas¹, 1.021 municípios aderiram ao Programa Acessuas Trabalho, dos quais 655 possuem equipes cadastradas no sistema. Assim, 366 municípios que realizaram adesão não possuem trabalhadores cadastrados, incluindo o Distrito Federal. Não foi objeto de verificação, por limitação do escopo do trabalho, se os 366 municípios que não possuem equipe cadastrada realizam o atendimento da demanda do programa por meio da rede local do SUAS. De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do Acessuas Trabalho, nesta situação, as demandas dos usuários deveriam ser supridas pelas equipes do Programa de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF. Além disso, conforme o Censo SUAS de 2020, 137 municípios declararam executar o Acessuas indiretamente, por meio de parcerias com organizações da sociedade civil.

Assim, considerando o total de 5.571 municípios presentes em território brasileiro, o Programa abrange o percentual de aproximadamente 14%, incluindo 655 que possuem execução direta, por municípios com equipes do Acessuas cadastradas, e 137 com execução indireta por parcerias. Esse percentual demonstra a limitação do alcance das ações do Acessuas Trabalho no território nacional.

Na execução por via direta ou por via indireta do Acessuas Trabalho, bem como na do Progredir, a divulgação e o acesso dos usuários do SUAS às oportunidades de inclusão produtiva, dependem do interesse, empenho e capacitação/qualificação das equipes executoras, tendo em vista a necessidade de orientação, sensibilização, mobilização e direcionamento do público em situação de vulnerabilidade e exclusão social.

Devido ao perfil heterogêneo e às múltiplas necessidades decorrentes da pobreza e condição de vulnerabilidade econômica e social, o público-alvo enfrenta dificuldades de inclusão digital, ou seja, limitação de acesso e de uso de sistemas informatizados (necessidade de utilização de linguagem cidadã, acesso à internet, equipamento, etc.), o que dificulta o alcance às oportunidades de inclusão no mundo do trabalho disponíveis na Plataforma do Progredir.

Tendo em vista a dificuldade de o público acessar os canais próprios de divulgação das ações e oportunidades do Progredir, as equipes do Acessuas desenvolvem papel fundamental na

intermediação para a inclusão social da população vulnerável, visto ainda que o acesso às ofertas da rede de parceiros do Progredir é por meio digital (mediante Plataforma Progredir).

Diante do exposto, a baixa adesão dos parceiros do Progredir e dos municípios que executam o Acessuas impactam sobremaneira a eficácia e efetividade das ações voltadas à inclusão produtiva de vulneráveis sociais, tendo em vista que esses agentes são os responsáveis pela operacionalização dos programas. Em decorrência dessa baixa abrangência, destacam-se as consequências a seguir:

- a. Prejuízo das estratégias utilizadas para identificar e sensibilizar o público-alvo;
- b. Prejuízo à identificação de interesses, habilidades e orientação do público-alvo com vistas ao desenvolvimento dos beneficiários;
- c. Prejuízo ao mapeamento nacional/local de oportunidades e encaminhamentos do público-alvo;
- d. Prejuízo ao acesso às ações (capacitações, ofertas de emprego, acesso a microcrédito, etc.) de inclusão produtiva;
- e. Prejuízo à realização de mapeamento de demanda do setor produtivo e do perfil dos vulneráveis inseridos nos programas de inclusão produtiva para planejamento e oferta de cursos de capacitação profissional.

No que tange ao Progredir, conforme informação do gestor, como forma de incentivo, a Secretaria de Articulação e Parcerias (SAP/SEDS/MC) está desenvolvendo um selo para parceiros que compartilham as políticas do MC, o qual será utilizado em reconhecimento à participação dos parceiros e para emular novas adesões. Para gestores públicos e privados que se inscrevem na rede de parceiros do Progredir são disponibilizados benefícios gerenciais, tais como: *“contribuir para o desenvolvimento social e produtivo local; ter acesso ao Progredir para levantamento de oportunidades locais; utilizar os dados do Progredir para planejamento de Políticas Públicas de interesse local; divulgar as suas ações, apresentar demandas, participar de eventos promovidos pela Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social, articulando com os demais parceiros públicos e privados; acesso ao Progredir para levantamento de oportunidades de cursos de qualificação profissional e oportunidades de trabalho em sua localidade.”* Não há benefícios financeiros ou tributários, a adesão se baseia em responsabilidade social recíproca.

No que se refere ao Acessuas Trabalho, a adesão dos municípios depende da disponibilidade orçamentária e critérios de elegibilidade e de partilha de recursos para o Programa Acessuas pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que justifica metas de execução diferenciadas para os municípios.

Conforme esclarecimentos do gestor, desde 2018 o Programa não recebeu aporte de recursos o que restringiu o alcance nacional do Programa, não pela falta de interesse do Município em aderir, pelo contrário, resultou em demanda por adesão não atendida. Sobre a ausência de cadastramento de equipes no SIS Acessuas, informou que as atividades estiveram suspensas em 2020/21 devido à pandemia de COVID-19, por envolverem interação entre usuários. Além disso, devido à eleição de 2020, vários Municípios trocaram equipes técnicas em 2021 que em grande maioria são formadas por funcionários contratados por tempo determinado.

Por fim, além de atuar para o aumento da abrangência do Progredir e do Acessuas Trabalho no território nacional, cabe ao Ministério maior articulação dos programas e ações da rede socioassistencial com demais políticas setoriais e com parcerias público privadas, incluindo compartilhamento de informações entre Acessuas e Progredir, para que o planejamento das ações e os encaminhamentos dos usuários sejam realizados de forma a atender melhor às necessidades identificadas, considerando as especificidades do público-alvo, o qual demanda diferentes estratégias para promoção de sua autonomia, protagonismo e acesso a direitos.

5- Fragilidade no desenho da política pública em relação ao direcionamento das ações para o público-alvo.

O Guia Prático de Avaliação de Políticas Públicas *Ex Ante* prevê que na identificação e caracterização de um determinado problema que demande intervenção do Estado é necessário que sejam estabelecidos objetivos claros para a atuação governamental, bem como um desenho que efetivamente permita alcançá-los. O desenho da política pública envolve um esforço de sistematizar ações eficientes e eficazes, com a aplicação de conhecimento de meios políticos, para a adoção de instrumentos que permitam o atingimento de objetivos, resultados e metas previamente definidos.

Trata-se de propor desenhos de políticas que atuem diretamente no tratamento das causas dos problemas, e isso pressupõe responder a algumas questões: o que é formulado, por quem, para quê, para quem e como. Desenhar a política é visualizá-la antes que ela seja posta em prática e significa prever os insumos, processos, produtos, resultados e impactos, assim como as forças e fraquezas, os riscos e as oportunidades envolvidas, além de como fatores internos e externos podem contribuir, prejudicar ou mesmo inviabilizar a política. A formulação da política deve buscar a minimização dos custos envolvidos e a maximização dos resultados e benefícios esperados.

O público-alvo das ações de inclusão produtiva são, em sua maioria, populações urbanas em situação de extrema vulnerabilidade e risco social, portanto, deve-se considerar que há alta probabilidade de limitações de acesso à internet, a equipamentos eletrônicos (computadores, tablets, celulares etc.) bem como, pode haver dificuldade na operação de aplicativos e realização de cadastros.

No modelo proposto, a divulgação das ações de qualificação no âmbito do Progredir, por exemplo, ocorre por meio do site do Ministério, blog da Rede SUAS, redes sociais, Plataforma Progredir, envio de e-mails aos cidadãos cadastrados e eventualmente, nas redes de atendimento locais (em especial, municípios e Rede SUAS). Tais características podem limitar os resultados, ou até mesmo inviabilizar, a implementação das políticas de inclusão produtiva

No eixo empreendedorismo, a Plataforma Progredir é utilizada para disponibilizar questionários específicos que recepcionam e identificam o interesse público, cujas respostas são encaminhadas aos parceiros do Progredir que ofertam microcrédito. Em relação à empregabilidade, a Plataforma dispõe de parcerias que ofertam vagas de emprego por meio

da rede de parceiros, a exemplo do Emprega Mais e da Mundo SENAI, além de outras plataformas privadas. Também há negociações entre o Progredir e o Sistema Público de Emprego – SINE, para que seja realizado o compartilhamento de dados e maior aproveitamento do público do CadÚnico nas vagas disponíveis.

Assim, observa-se que os programas utilizam intensamente a tecnologia da informação como meio para a execução das ações e comunicações com o público-alvo. Dadas as possíveis dificuldades de acesso, as redes de apoio local têm papel ainda mais decisivo, tanto na divulgação das ações quanto na orientação para os usuários se inscreverem no Progredir, porém essas redes são escassas e têm baixa capilaridade em nível nacional.

Além da dependência da população em relação à rede de assistência social para ter acesso às oportunidades de trabalho, também existem limitações quanto ao alcance do Acessuas em promover esse intercâmbio, vez que 1.021 municípios aderiram ao Programa, mas apenas 655 possuem equipe cadastrada no sistema SIS Acessuas. O mesmo ocorre em relação à rede de parceiros do Portal Progredir que possui dez instituições parceiras ativas ofertando cursos.

Assim, a auditoria verificou que o desenho das políticas de inclusão produtiva apresenta fragilidades, carece de melhorias que facilitem o acesso dos usuários do CadÚnico às oportunidades de capacitação, intermediação de mão de obra e acesso ao microcrédito.

RECOMENDAÇÕES

Achado nº 2:

Recomendação 1: Estabelecer fluxo formal de comunicação entre SNAS e SEISP, de modo a possibilitar a troca de informações e experiências entre Acessuas Trabalho e Plano Progredir, favorecendo a articulação e a coordenação intraministerial.

Achado nº 3:

Recomendação 2: Elaborar metodologia de avaliação do Programa Acessuas Trabalho, baseada na utilização de informações constantes de bases de dados públicas, de modo a possibilitar a mensuração da efetividade do programa quanto à inserção dos beneficiários no mundo do trabalho.

Recomendação 3: Aperfeiçoar a Plataforma Progredir para que sejam registradas no sistema informações sobre empregabilidade e empreendedorismo dos usuários capacitados (tais como carga-horária das capacitações realizadas; data de admissão e demissão, informações sobre contratantes; estabelecimento de novos empreendimentos, etc.), de modo a possibilitar o acompanhamento e a avaliação dos resultados da política.

CONCLUSÃO

Os resultados dos exames permitem concluir que, atualmente, a coordenação interministerial das ações de inclusão produtiva carece de aprimoramento, tendo em vista a ineficiência dos mecanismos de governança existentes. Além disso, foi verificada falta de sinergia intraministerial, ou seja, entre as secretarias responsáveis pelos programas Acessuas e Progredir, resultado principalmente da ausência de troca de informações entre as ações.

O monitoramento se mostrou limitado, pois o gestor federal não consegue aferir a efetividade dos resultados do Plano Progredir e Acessuas Trabalho. Para o primeiro, não há acompanhamento que permita identificar a aplicabilidade dos cursos ofertados na Plataforma, em conformidade com as demandas do mercado. No segundo, o monitoramento do percurso do usuário é realizado, discricionariamente, pelas equipes locais, cujas informações não são repassadas ao Ministério para acompanhamento das ações. Dessa forma, o gestor federal não tem dados que permitam afirmar se as ações resultaram na redução de beneficiários no CadÚnico, assim como não detém informação sobre o número de pessoas beneficiadas com as ações e da prospecção de crescimento de usuários inseridos no mercado de trabalho.

Verificou-se baixa adesão de parceiros do Progredir e de municípios ao Programa Acessuas Trabalho, o que limita o alcance nacional das ações de inclusão produtiva executadas. O Progredir e o Acessuas partem do pressuposto que os executores locais detêm informações sobre a realidade e as especificidades locais, conferindo-lhes a operacionalização das ações, competindo ao gestor federal a coordenação nacional, o monitoramento e o suporte técnico. Dessa forma, os parceiros da Rede são responsáveis pelas ofertas de oportunidades do Progredir e as equipes do Acessuas promovem a integração das políticas voltadas ao mundo do trabalho. Ações de incentivos à participação de parceiros no Progredir demonstram-se insuficientes diante do reduzido número de parcerias. Em relação ao Acessuas, há limitação de atendimento da demanda de Municípios que gostariam de aderir ao Programa devido à restrições orçamentárias desde 2018. Há critérios de elegibilidade e de partilha de recursos para o Programa Acessuas pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que justifica metas de execução diferenciadas para os municípios. Cumpre ressaltar, ainda, o impacto da Covid-19 que ocasionou a paralisação das ações do programa em 2020/2021 e descontinuidade de várias equipes do Acessuas, remuneradas por contrato temporário, devido às eleições de 2020, prejudicando sua execução.

O desenho das políticas de inclusão produtiva carece de melhorias que facilitem o acesso dos usuários do CadÚnico às oportunidades de capacitação, intermediação de mão de obra e acesso ao microcrédito, uma vez que o perfil do público do CadÚnico possui dificuldades de acesso ao mundo digital, além de outras barreiras que limitam às oportunidades de inclusão no mundo do trabalho, aumentando a dependência da atuação da rede de assistência social em promover esse intercâmbio.

De forma geral, depreende-se que é necessário aprimorar a coordenação nacional do MC no sentido de aumentar a abrangência do Programa Acessuas Trabalho e Progredir, aumentando

a oferta de oportunidades de inclusão produtiva que atendam ao setor produtivo e ao público vulnerável, mitigando as dificuldades de acesso do público-alvo, incluindo limitações quanto à inclusão digital, permitindo o atingimento do objetivo de inserção e intermediação da população vulnerável no mundo do trabalho.

Entre as principais causas apontadas pela equipe estão a falta de priorização e investimento, por parte do Ministério da Cidadania, nas ações de inclusão produtiva que visem a emancipação econômica das famílias e a ausência de coordenação dessas ações que são transversais e ofertadas por outros ministérios.

Apesar disso, o Ministério da Cidadania informou que estão em andamento acordos de cooperação técnica firmados com os Ministérios da Economia e da Educação, que tem por objetivo melhorar a coordenação interministerial das ações de inclusão produtiva. Verificou-se ações para articulação entre os três eixos da Plataforma Progredir, celebração de acordo com os parceiros da rede e previsão de instituição de mecanismos de inteligência artificial.

ANEXOS

I – DETALHAMENTO DA DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DO ACESSUAS TRABALHO QUE EVIDENCIAM A BAIXA ADESÃO DOS MUNICÍPIOS EM ÂMBITO NACIONAL, CONFORME O SIS ACESSUAS.

O Acessuas Trabalho poderá ser executado diretamente pelas equipes locais do programa ou por execução indireta (instituições não-governamentais, OS, ONG's). Atualmente o sistema SIS Acessuas possui 1.021 municípios cadastrados no programa, sendo que 77% possuem profissionais registrados.

A execução é realizada de forma indireta em 13% dos Municípios cadastrados no sistema.

Tabela 3: Percentual de municípios, por região, com equipes Acessuas Trabalho em 2020 com execução indireta.

Região	Municípios com equipe Acessuas*	Total de municípios na região**	Percentual em relação ao total de municípios na região
Sul	29	1.191	2,43%
Nordeste	34	1.794	1,89%
Norte	13	451	2,88%
Sudeste	43	1.668	2,58%
Centro-Oeste	18	467	3,85%
TOTAL	137	5.571	2,46%

Fonte: Elaboração própria

*Nota Técnica nº 22/2021.

** IBGE

Quanto aos 655 municípios que executam diretamente o programa (atuação de equipes locais), observa-se grande amplitude entre as regiões em relação ao quantitativo de municípios que possuem equipes técnicas do programa, haja vista que na região Sul o percentual é de 5,62%, enquanto na região Norte o índice chega a 15,08%.

Tabela 4: Percentual de municípios, por região, com trabalhadores nas equipes Acessuas Trabalho em 2020.

Região	Municípios com equipe Acessuas*	Total de municípios na região**	Percentual em relação ao total de municípios na região
Sul	97	1.191	5,62%
Nordeste	234	1.794	13,04%
Norte	68	451	15,08%

Sudeste	190	1.668	11,39%
Centro-Oeste	66	467	14,13%
TOTAL	655	5.571	11,76%

Fonte: Elaboração própria

*Nota Técnica nº 22/2021.

** IBGE

Para os 366 municípios que, em que pese vinculados ao programa, não possuem equipe de trabalhos específicas do Acessuas, o Caderno de Orientações Técnicas do Acessuas Trabalho norteia no sentido de que, nesta situação, as demandas dos usuários deveriam ser supridas pelas equipes do Programa de Proteção e Atendimento Integral à Família/PAIF, entretanto a informação não foi encaminhada pelo gestor.

Desta forma, analisando-se os números de municípios participantes do programa, considerando os dois cenários, execução indireta e direta, observa-se que somente 14% dos municípios brasileiros executam ações de inclusão produtiva por meio do Acessuas Trabalho.

II – DESCRIÇÃO DE AÇÕES REALIZADAS PELAS EQUIPES NO ACESSUAS TRABALHO E PELA REDE DE PARCEIROS DO PROGREDIR.

A seguir estão elencadas etapas de execução do Acessuas Trabalho e do Progredir.

a) Estratégias utilizadas para identificar e sensibilizar o público-alvo

A identificação, sensibilização e mobilização do público em participar das ações de inclusão produtiva é responsabilidade compartilhada entre o gestor do Progredir, cada parceiro e as redes locais de assistência social e trabalho.

Conforme Caderno Orientações do Programa Acessuas Trabalho, o trabalho inicial da equipe deve ser a identificação de potenciais usuários da Rede SUAS para as ações do programa, considerando suas peculiaridades. Após essa identificação, a equipe realiza o trabalho de sensibilização, que consiste em informar sobre as oportunidades disponíveis e promover momentos de reflexão e provocação sobre o mundo do trabalho.

A atuação das equipes do Acessuas são fundamentais para intermediar o público-alvo nas ações de inclusão, incluindo as disponíveis no Portal Progredir, sendo necessária a abrangência dessas equipes em âmbito nacional.

b) Identificação de interesses, habilidades e orientação do público-alvo com vistas ao desenvolvimento dos beneficiários

A identificação do perfil do usuário, incluindo interesses, necessidades é realizada pelo Acessuas Trabalho. As ofertas de oportunidades do Progredir são planejadas de forma individualizada pelos parceiros da Rede.

Após a sensibilização e mobilização dos usuários da Rede SUAS por meio do Acessuas Trabalho, no eixo de desenvolvimento de habilidades e orientação são promovidas oficinas com o intuito de orientar e divulgar informações sobre a temática mundo do trabalho, desenvolver habilidades, identificar interesses e necessidades para o direcionamento e o encaminhamento a oportunidades de inclusão produtiva.

Verificou-se que as informações sobre as necessidades do público-alvo identificadas pelo Acessuas (qualificação, acesso ao microcrédito e a vagas de empregos), de acordo com o perfil do usuário (interesses, habilidades ou lacunas de conhecimento), não são compartilhadas com os parceiros do Progredir. Essas informações poderiam auxiliar o planejamento das ações dos parceiros do Plano, para que as ofertas sejam adequadas à realidade local.

c) Mapeamento nacional/local de oportunidades e encaminhamentos do público-alvo

No âmbito do Progredir, o cardápio de oportunidades disponíveis consta na Plataforma digital do Plano, por onde é realizada a intermediação entre os beneficiários e a rede ofertante, e o mapeamento local de oportunidades seria realizado a critério do parceiro, ou seja, de forma discricionária.

As redes de atendimento local, em especial a rede do SUAS (CRAS) e municípios, exercem importante papel no mapeamento de oportunidades e encaminhamentos do público vulnerável às ações de inclusão produtiva, mediante o Acessuas Trabalho. Essas atividades são realizadas localmente pela equipe do Acessuas ou por atores provenientes de parcerias para execução indireta do Programa, mediante articulação com as políticas públicas setoriais.

O programa Acessuas deve realizar, ainda, o monitoramento da trajetória do usuário por no mínimo três meses, os quais são acompanhados e direcionados a novas oportunidades, a depender das necessidades específicas identificadas e ofertas disponíveis que as atendam. O objetivo desse monitoramento é garantir o suporte da rede socioassistencial no atendimento das demandas dos beneficiados, incluindo aquelas relacionadas a outras políticas públicas. Dessa forma, as ações do Acessuas incluem a realização de parcerias (a exemplo, MEC – Pronatec Bolsa-Formação; ME – SINE; Sistema S), articulação com outras políticas socioassistenciais e setoriais, incluindo o direcionamento dos usuários do SUAS ao Progredir.

Conforme apontado anteriormente, os encaminhamentos realizados no âmbito do Acessuas não são registrados no sistema de gestão SIS Acessuas, não havendo modelo sistematizado de monitoramento.

d) Acesso às ações (capacitações, ofertas de emprego, acesso a microcrédito, etc.) de inclusão produtiva

Em relação ao eixo de acesso a oportunidades do Acessuas, realiza-se o mapeamento no território de oportunidades ligadas à inclusão produtiva (capacitações, ofertas de emprego, acesso ao microcrédito) para encaminhar os usuários viabilizando o acesso a direitos e serviços, considerando suas demandas e as potencialidades locais.

Dentre os encaminhamentos realizados, o Acessuas encaminha usuários da rede SUAS integrantes do CadÚnico para as oportunidades disponíveis identificadas na Plataforma do Progredir.

Assim, as equipes do Acessuas desenvolvem papel relevante na divulgação das ações tanto para os inscritos no Progredir, quanto para os que preenchem os requisitos de participação, mas ainda não estão contemplados no Plano.

e) Realização de mapeamento de demanda do setor produtivo e do perfil dos vulneráveis inseridos nos programas de inclusão produtiva para planejamento e oferta de cursos de capacitação profissional

O desenvolvimento de ações de qualificação profissional não compete ao Acessuas Trabalho que atua mais efetivamente na mobilização do público para as ofertas disponíveis. O Progredir possui como um dos eixos de atuação a qualificação profissional, cuja oferta de cursos nas modalidades EAD e presencial é gratuita.

Conforme o desenho do Plano, a escolha dos cursos é realizada pelos parceiros, os quais apresentam as informações básicas incluindo ementa, carga horária, modalidade, requisitos exigidos, link ou endereço e oferta gratuita. O MC faz a gestão do cadastro dos cursos, aprovando ou não o curso na Plataforma Progredir. É conferido aos parceiros locais o planejamento da oferta dos cursos pressupondo que estes detêm o conhecimento da realidade local. A aprovação do curso não está vinculada ao atendimento de demanda do setor produtivo de acordo com o perfil dos vulneráveis. Portanto, o gestor federal não verifica o atendimento dessas demandas. A realização de mapeamento de demanda do setor produtivo e do perfil do público-alvo fica a critério da Rede.

Atualmente estão sendo ofertados, por dez instituições parceiras, 134 cursos no Portal Progredir na modalidade EAD. Os cursos de qualificação presenciais foram inviabilizados devido a pandemia².

O Acessuas realiza o mapeamento de oportunidades no território ligadas à inclusão produtiva e identifica, por meio de oficinas, as demandas dos usuários da rede SUAS. Assim, embora o Acessuas Trabalho detenha informações sobre o perfil dos usuários que poderiam se capacitar no âmbito do Progredir, essas informações não são consideradas no planejamento da oferta desses cursos realizado pelos parceiros.

O planejamento da oferta de cursos baseada na demanda do setor produtivo e perfil de vulneráveis possibilitaria mitigar o risco de baixa efetividade para capacitação ao

² Nota Técnica nº 22/2021 (SEI nº 11571785), de 18 de novembro de 2021

empreendedorismo e acesso ao mercado de trabalho. Propiciaria, ainda, meios de oferta adequada à realidade do público-alvo, reduziria a resistência de participação, o baixo interesse e a evasão dos cursos ofertados.

Conforme informação do gestor, os desafios de participar das ações de capacitação e concluir os cursos para o aperfeiçoamento e inclusão no mundo do trabalho são observados especialmente por avaliações de impacto do Pronatec, nas quais se verificou que o baixo número de concluintes deriva da pobreza e da condição de vulnerabilidade econômica e social, tais como déficit de aprendizagem, falta de acesso à qualificação profissional, moradia, transporte, vestuário, saúde ocular e mental.

Considerando o perfil dos usuários e suas limitações, em especial, quanto à inclusão digital, a oferta de cursos exclusivamente à distância, em que pese serem realizadas em âmbito nacional, limita o alcance das ações de capacitação e qualificação profissional para o público mais vulnerável.

III – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA E ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA.

Por meio do Ofício nº 2600/2022/SE/CGAA/MC, de 16/12/2022, o gestor encaminhou as considerações pertinentes aos fatos apontados em relatório, bem como os entendimentos acerca das recomendações exaradas.

Achado nº 2:

Recomendação 1: Estruturar o Grupo Gestor do Plano Progredir - GGPP, por meio da indicação formal de membros titulares e suplentes; da distribuição de responsabilidades e atribuições; da definição da periodicidade das reuniões e do registro e publicação de atas de reuniões; dentre outras providências que o tornem apto à atuação.

“Tão logo identificado o problema que apontou a desmobilização do Grupo Gestor do Plano Progredir, desde 2019, o Departamento tomou providências no sentido de retomar as reuniões do GGPP.

No dia 10/12/2021 ocorreu reunião ordinária, onde todos os representantes estiveram presentes. O objetivo dessa reunião foi, além da reativação do Grupo, a apresentação e descrição das políticas de inclusão produtiva por parte dos Ministérios parceiros. Após essa apresentação, identificou-se necessidade em implementar ações de interação mais efetiva entre os membros, para troca de informações detalhadas de cada uma das políticas de inclusão realizadas pelos ministérios integrantes. Assim, decidiu-se por agendar reuniões bilaterais para alinhar as ações necessárias para entendimentos dos membros que compõem o GGPP.

No dia **05/04/2022** ocorreu nova reunião ordinária do GGPP, com o objetivo de apresentar aos membros, os assuntos mais recorrentes tratados na primeira rodada de bilaterais, cujos assuntos foram: compartilhamento de dados (interoperabilidade) e mobilização. Como encaminhamento, a agenda de interoperabilidade foi tida como prioritária e a partir de então, uma segunda rodada de bilaterais aconteceu, agora, com a participação dos técnicos de tecnologia da informação de cada órgão em questão para que pudesse conhecer os dados e sua melhor forma de compartilhamento.

As reuniões bilaterais ocorreram da seguinte forma:

Bloco 1 - Ministério da Cidadania e Ministério da Mulher Família e Direitos Humanos

Primeira reunião bilateral - 09/02/2022.

Segunda reunião bilateral - 07/06/2022.

Terceira reunião bilateral - 27/10/2022.

Bloco 2 - Ministério do Desenvolvimento Regional e Ministério da Cidadania

Primeira reunião bilateral - 10/02/2022.

Segunda reunião bilateral - 09/05/2022.

Terceira reunião bilateral - 11/05/2022 - Visita in loco no Instituto de Avaliação, Pesquisa, Programas e Projetos Socioambientais, responsável pelo armazenamento e gestão de dados do MDR (Programa Rotas de Integração Nacional).

Bloco 3 - Ministério do Trabalho e Previdência e Ministério da Cidadania,

Primeira reunião bilateral - 17/12/2021.

Segunda Reunião Bilateral - 26/04/2022.

Terceira Reunião Bilateral - 16/05/2022

Quarta reunião bilateral - 18/10/2022.

Bloco 4 - Ministério da Educação e Ministério da Cidadania

Primeira reunião bilateral - 04/04/2022

Segunda reunião bilateral - 29/04/2022

A terceira reunião ordinária realizou-se em 01/12/2022 com a seguinte pauta:

Apresentação do Observatório Progredir e atualizações sobre a nova versão da Plataforma Progredir, bem como as possibilidades de Interoperabilidade de dados entre os ministérios integrantes;

Retrospectiva das reuniões bilaterais;

Apresentação dos projetos em andamento que tratam de ações convergentes de inclusão produtiva urbana.

Planejamento para o ano de 2023.

*Tendo em vista que as reuniões bilaterais do GGPP se deram no âmbito do desenvolvimento da agenda de interoperabilidade e que a parceria do IBICT com o Ministério da Cidadania foi a ferramenta que tornou possível a materialização desse objetivo, a apresentação **“Projeto Progredir: Fluxo de Trabalho”**: interoperabilidade, integração de dados, dados requisitados e dados harmonizados detalhou para todos os membros do Grupo Gestor Progredir o fluxo de trabalho e o tratamento dos dados quando recebidos pela Plataforma Progredir, com a finalidade de esclarecer e destacar a relevância deste trabalho, pois é a partir dele que se espera criar novos indicadores, obter mais informação e de melhor qualidade no que diz respeito às políticas de inclusão produtivas urbanas. O Observatório de Inclusão Produtiva Progredir e alguns indicadores já gerados são alguns dos resultados apresentados para os membros.*

Em relação à agenda de bilaterais, a relação entre Ministério do Trabalho e Cidadania encontra-se mais avançada já na fase final de tratativas, tendo em vista a forma desburocratizada de trabalhar do Ministério do Trabalho e a disponibilidade imediata e sistematizada do banco de dados deles. São duas frentes de trabalho, uma com o Observatório do Mercado de Trabalho e outra com o Sine. Os demais Ministérios encontram-se em fase de negociação de cessão de base de dados, a serem incluídos no cronograma do termo de execução descentralizada com o IBICT. Essa agenda segue sendo prioritária no próximo ano.

Ponto importante nesta reunião foi a participação de convidados como os representantes da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e da Secretaria Nacional do Cadúnico (SECAD). Da SNAS esteve um representante do Acessuas Trabalho e da SECAD um representante do Cadúnico. Importantes participações a fim de gerarmos sinergia e troca de experiência com outras Secretarias do Ministério da Cidadania, além de termos como resultado a cooperação mútua em torno de um objetivo comum. Foi unânime a vontade de interagir mais, muito provavelmente essa agenda de interação intraministerial deve se desenvolver e se tornar mais institucionalizada por meio da participação desses atores como convidados nas reuniões ordinárias do GGPP.

Sobre a necessidade de se ter atribuições para cada membro do GGPP, o grupo entende que o GGPP seja mais um espaço para articulação, discussão e articulação do que um espaço de execução, apesar de se ter uma agenda executiva que é coordenada e executada pelo Ministério da Cidadania, como essa da interoperabilidade, por exemplo.

Todos os Ministérios que compõem o GGPP estiveram presentes na III Reunião Ordinária, exceto o Ministério do Desenvolvimento Regional.

As atas das reuniões estão acostadas ao Processo SEI nº 71000.025373/2019-50. A composição atual do GGPP é a publicada no DOU SEI nº 9525776, Portaria nº 6, de 18 de janeiro de 2021. Quanto a indicação formal de membros titulares e suplentes e distribuição de responsabilidades e atribuições, os Ministérios integrantes do GGPP enviaram ofício de solicitação de alteração, que foram acostados aos autos. Ainda está sendo tratados no processo SEI nº 71000.065457/2022-21 a alteração da atual composição de ministérios integrantes, por meio de proposta decreto.

Dessa forma, podemos concluir que foram dados passos importantes nesse curto período de reaproximação e que nosso esforço continua sendo o de tornar o GGPP um centro de convergência e alinhamento das políticas de inclusão produtiva para a população de baixa renda por meio de parcerias que envolvem tanto o setor público como o privado.”

Análise da equipe de auditoria

O gestor informa que retomou a agenda de reuniões ordinárias com o Grupo Gestor do Plano Progredir – GGPP com vistas a apresentar aos demais integrantes a agenda de interoperabilidade (compartilhamento de dados) - tida como pauta prioritária -, apresentar o Observatório Progredir com a nova versão da Plataforma e os indicadores já gerados e manter diálogos bilaterais com o Ministério do Trabalho, com vistas a obter acesso ao banco de dados do Observatório do Mercado de Trabalho e do Sine – com a participação de representantes do Acessuas Trabalho (SNAS) e do Cadúnico (SECAD).

Quanto às medidas adotadas ou em andamentos referentes ao recomendado pela equipe de auditoria, esclareceu que: (i) as atas das reuniões estão arquivadas em processo no SEI nº 71000.025373/2019-50; (ii) o GGPP é um Grupo de articulação e discussão, sob a coordenação e execução do Ministério da Cidadania, não cabendo a definição de atribuições aos demais participantes; (iii) a composição atual do GGPP está definida na Portaria nº 6, de 18 de janeiro de 2021; e (iv) os Ministérios integrantes do Grupo solicitaram alteração na indicação formal de membros titulares e suplentes e distribuição de responsabilidades e atribuições (SEI nº 71000.065457/2022-21 – em andamento).

Dessa forma, entende-se que medidas foram adotadas em relação ao funcionamento do GGPP.

Recomendação 2: Estabelecer fluxo formal de comunicação entre SNAS e SEISP, de modo a possibilitar a troca de informações e experiências entre Acessuas Trabalho e Plano Progredir, favorecendo a articulação e a coordenação intraministerial.

“As ações do Programa Acessuas Trabalho não convergem a todo momento com as ações do Plano Progredir. As oficinas de desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho, tem o objetivo de despertar as habilidades dos usuários e orientar sobre aspectos

gerais do mundo do trabalho e o resultado dessas oficinas para os usuários podem ser diversos. Os usuários podem ser encaminhados para oportunidades de inclusão produtiva, bem como para a rede socioassistencial, ou ações das políticas de saúde e educação, por exemplo. No que tange ao mapeamento de oportunidades de inclusão produtiva presentes no território, compreendemos que este pode ser disponibilizado às equipes do Acessuas pela plataforma Progredir, de forma que as ações do Plano Progredir podem pautar os encaminhamentos do Programa Acessuas Trabalho para órgãos de intermediação de mão de obra ou cursos de qualificação profissional.

Destacamos que a equipe do Programa Acessuas Trabalho, em sua grande maioria não tem expertise na elaboração do Mapa de Oportunidades. A equipe nacional orienta que as equipes do programa possam recorrer a algumas ferramentas eletrônicas disponibilizadas pelo governo federal, para conhecer e mapear as oportunidades dos territórios. São elas: o Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS), o portal VIS Data, o SINE Fácil e o Portal Progredir. Além disso, o diagnóstico ou mapeamento sobre o território poderão ser requisitados da área de vigilância socioassistencial, que integra a gestão da assistência social no território. Informamos que ao longo dos anos algumas ações de articulação foram realizadas entre o Programa Acessuas Trabalho e o Plano Progredir. Essas articulações tiveram como objetivo mobilizar as equipes do Acessuas Trabalho, a fim de divulgar e orientar os usuários do Programa em relação a oferta de cursos de qualificação profissional.

Ressaltamos que ainda não temos um fluxo formal entre as duas ações e que caberá as Secretarias Nacional de Assistência Social e a de Inclusão Social e Produtiva estabelecer este fluxo, a fim de qualificar a promoção da integração ao mundo do trabalho dos usuários que procuram pelos programas Acessuas e Progredir nos municípios que ofertam essas ações.

Entendemos a necessidade de um fluxo de comunicação mais efetivo entre as ações, assim este Departamento de Proteção Social Básica se coloca à disposição da SEISP para atender a recomendação proposta por essa auditoria.”

“A fim de orientar a rede do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na criação de fluxos de encaminhamento dos inscritos no Cadastro Único interessados em obter qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra ou empreendedorismo aos canais oficiais apropriados foram solicitadas a edição de novas cartilhas, cartazes e folders, atualizadas, a serem encaminhadas aos municípios integrantes da Rede do Sistema Único de Assistência Social. O material deverá ser produzido já com as novas atualizações previstas na Nova Plataforma Progredir.

No âmbito da operação do Qualifica Mais Progredir, a parceria entre o Ministério da Educação e o Ministério da Cidadania, atende aos objetivos do Plano Progredir, buscando a inclusão produtiva e a ampliação de renda do público que recebe o auxílio financeiro, que possui linha de fomento que abarca oferta de cursos de qualificação profissional de Microempreendedor Individual (MEI), voltado à beneficiários do Programa Auxílio Brasil. A oferta foi desenhada a partir do alinhamento entre o perfil do beneficiário do Auxílio Brasil e o perfil produzido pelo Datasebrae do Microempreendedor Individual (MEI) no país, e tem como público-alvo o beneficiário com idade de 18 anos ou mais e que tenha concluído o ensino fundamental.

O Departamento de Inclusão Produtiva Urbana coordena a articulação entre o Acessuas Trabalho (SNAS) e o MEC com o objetivo de melhorar não só a qualidade da alocação dos usuários aos cursos ofertados pelo Qualifica Mais Progredir como também aumentar o número de inscritos neste programa. Neste sentido, foi enviado informe circular para os equipamentos ligados à rede do Acessuas Trabalho, o que criou maior capilaridade na disseminação de informações sobre o Qualifica Mais Progredir.

Abaixo, **segue gráfico** que exibe a evolução de matrículas válidas no tempo, conforme informação encaminhada pelo MEC, (SEI 13256267). A articulação teve início no primeiro semestre de 2022. O primeiro passo foi a apresentação institucional dos programas Qualifica Mais Progredir e Acessuas Trabalho, em seguida foi feito batimento dos municípios em que cada programa opera, ocasião em que identificou-se forte convergência geográfica entre os dois programas. A partir daí a estratégia foi de informar a rede de Instituições de Ensino Superior do MEC e a rede Acessuas Trabalho sobre o esforço de sinergia entre os dois programas. Além do informe circular para a rede Acessuas Trabalho foi realizada reunião com integrantes dos Institutos Federais para apresentar a estratégia de articulação e o papel dos equipamentos do Acessuas Trabalho para estimular matrículas. O resultado foi uma aceleração do número de matrículas válidas a partir de junho de 2022, chegando ao total de 32.439 matrículas válidas para dados atualizados em 21/10/2022. Em 2021, foram homologadas a oferta de 50.753 vagas para o Qualifica Mais Progredir, o que resultou, até o momento, em um total de 64% de execução da pactuação no biênio 21/22.



A articulação entre SNAS e MEC, coordenada pelo Departamento de Inclusão Produtiva Urbana, indicou um caminho de concertação institucional viável. A iniciativa teve foco na execução do Qualifica Mais Progredir em 2022, mas apontou para soluções que podem ser institucionalizadas de forma mais consistente e estruturada para operar políticas de qualificação e emprego implementadas por diferentes órgãos do Governo Federal. O sucesso da articulação e os ganhos de sinergia criaram um ambiente positivo para que ocorra uma melhor institucionalização para operação conjunta de políticas de inclusão produtiva com participação da SNAS.

Ainda sobre qualificação, cabe relatar aqui o Acordo de Cooperação Técnica - ACT entre o Ministério da Cidadania e o Ministério da Mulher Família e Direitos Humanos na realização do

Qualifica Mulher, que tem como objeto a realização de ações de inclusão social e produtiva que visem contribuir para autonomia socioeconômica das mulheres em situação de vulnerabilidade, em aderência ao Plano Progredir e ao Projeto Qualifica, que também foi apresentada à equipe do Acessuas Trabalho para melhor alocação e aumento do número de beneficiários desse programa.

O Departamento de Inclusão Produtiva Urbana - DIP, a fim de fortalecer as ações do Progredir está realizando tratativas com a Universidade Federal do Piauí para realização de um projeto piloto em São Paulo, em complementação ao Programa Brasil de Valor, já executado pela Universidade. O projeto prevê integrar ações convergentes de política de inclusão produtiva e de qualificação, de forma a beneficiar pessoas em situação de vulnerabilidade social, em especial as inscritas no Cadastro Único, visando apoiá-las na busca pelo emprego ou incentivá-las ao empreendedorismo, (seja na forma individual ou em regime de cooperação), sendo considerado um instrumento de desenvolvimento global e de inclusão, contribuindo, assim, para a efetivação da conquista dos direitos sociais, civis e construção da cidadania por meio da promoção do autovalor da pessoa humana e sua inclusão socioeconômica e produtiva na sociedade. Essas ações estarão em consonância com o beneficiário atendido pela SNAS, pelo Acessuas Trabalho e pela DIP, cada uma com suas especificidades e competências, com objetivos em comum, que é promover o desenvolvimento do cidadão e sua autonomia.”

Análise da Equipe de Auditoria

O gestor informa que ao longo dos anos algumas ações de articulação foram realizadas entre o Programa Acessuas Trabalho e o Plano Progredir com o objetivo de mobilizar as equipes do Acessuas Trabalho, a fim de divulgar e orientar os usuários do Programa em relação a oferta de cursos de qualificação profissional. Todavia, esclarece que não necessariamente essas ações convergem, considerando que os resultados das oficinas de desenvolvimento de habilidades e orientação para o mundo do trabalho objetiva orientar os usuários sobre o mundo do trabalho, podendo haver ou não o encaminhamento para as oportunidades de inclusão produtiva.

Informa, ainda que, como as equipes do Acessuas Trabalho, em sua maioria, não dispõem de conhecimento para realizarem o mapeamento de oportunidades de inclusão produtiva no território, são orientadas pelo gestor nacional a buscarem informações nos sistemas disponibilizados pelo governo federal (Mapa de Oportunidades e Serviços Públicos (MOPS), o portal VIS Data, o SINE Fácil e o Portal Progredir) e a solicitarem o diagnóstico ou mapeamento sobre o território junto às equipes de vigilância socioassistencial, que integram a gestão da assistência social local.

Por fim, atesta a necessidade de um fluxo formal de comunicação mais efetivo entre as ações, cabendo as Secretarias Nacional de Assistência Social e de Inclusão Social e Produtiva estabelecer este fluxo, a fim de qualificar a promoção da integração ao mundo do trabalho dos usuários que procuram por ambos os programas nos municípios que ofertam essas ações.

Isto posto, confirma-se a importância de implementação de fluxo formal de comunicação entre SNAS e SEISP que permita uma integração mais ampla entre os programas.

Achado nº 3:

Recomendação 3: Elaborar metodologia de avaliação do Programa Acessuas Trabalho, baseada na utilização de informações coletadas junto aos gestores locais, inclusive sobre o percurso do usuário, de modo a possibilitar a mensuração da efetividade do programa quanto à inserção dos beneficiários no mundo do trabalho.

“É um desafio desenvolver ações de monitoramento e avaliação nos municípios com os usuários que são encaminhadas para o mundo do trabalho, pois esse levantamento dependerá de ações de outras políticas públicas, como por exemplo educação e trabalho entre outras. Entendemos que para acontecer essa ação, é necessário que haja no nível federal um entendimento de que as ações voltadas para o mundo do trabalho devam ser estruturadas em conjunto pelos diversos órgãos responsáveis pela oferta de ações direcionadas para o mundo do trabalho.

No Programa Acessuas Trabalho, além do monitoramento da oferta, há o Monitoramento do Percurso do Usuário como eixo metodológico. Este consiste no acompanhamento dos usuários desde a sua entrada no Programa, que é oficializada mediante o seu ingresso no ciclo de oficinas, até o período mínimo de três meses após o encerramento do referido ciclo. Durante essa etapa, a equipe dá prosseguimento aos encaminhamentos dos participantes a oportunidades e monitora a sua trajetória em relação aos objetivos associados ao mundo do trabalho que traçaram para si.

O monitoramento do percurso do usuário no Programa Acessuas Trabalho se dará, principalmente, por meio da coleta e registro de informações; dos contatos periódicos com os participantes; de reuniões de equipe; e de reuniões de articulação com outras equipes. Sendo assim, cada etapa é parte do todo que compõe o monitoramento no presente Eixo.

A coleta e o registro das informações permitem à equipe acompanhar a trajetória do usuário e facilita a análise e o compartilhamento de informações com as demais equipes do território. Por meio do registro, é possível identificar as barreiras, bem como os aspectos favoráveis da permanência do usuário nas ações do Programa. Com esse conhecimento, a equipe pode planejar ações que contribuam para a superação das dificuldades e que incentivem o usuário a dar seguimento ao percurso previsto em seu Plano Individual de Inclusão no Mundo do Trabalho. Para a realização do registro, a equipe poderá utilizar os instrumentais de monitoramento anexos na segunda edição do Caderno de Orientações Técnicas do Programa Acessuas Trabalho, publicado em dezembro de 2022.

O Sistema de Acompanhamento do Programa Acessuas Trabalho (SIS Acessuas), lançado em setembro de 2018, está disponível aos estados, municípios e DF, possibilitando o registro da frequência nas oficinas e dos atendimentos realizados, bem como o acesso a orientações atualizadas do Programa e a dados de execução em cada município.

O SIS Acessuas é um sistema de informações que tem como finalidade ser uma ferramenta para o acompanhamento e a gestão do Programa. O preenchimento do SIS Acessuas deve ser

realizado de forma contínua e é responsabilidade do gestor municipal de assistência social. O Sistema permite, além do registro das ações realizadas, o acesso a informações sobre a execução das ações e a visualização do universo de usuários atendidos, facilitando o apoio técnico aos municípios e contribuindo com a transparência e o controle social.

A equipe nacional do Programa vem envidando esforços para que o Sistema tenha novas funcionalidades, em especial sobre o encaminhamento para ações do mundo do trabalho (qualificação profissional, intermediação de mão-de-obra, micro empreendedorismo individual entre outras).

Com a atualização das funcionalidades no SIS Acessuas e a publicação do Caderno de Orientações Técnicas, a Equipe Nacional conseguirá estabelecer fluxos de comunicação com os municípios ofertantes e com isso avaliar melhor a execução e os encaminhamentos do Programa nos territórios.”

Análise da Equipe de Auditoria

O gestor informa que está em andamento no Ministério algumas medidas com vistas a ampliar a interlocução com os gestores locais para promover melhorias na avaliação da execução do Acessuas - *atualização das funcionalidades no SIS Acessuas, em especial sobre o encaminhamento para ações do mundo do trabalho, e a publicação da 2ª Edição do Caderno de Orientações Técnicas.*

Informa, também, que para instituir ações de monitoramento e avaliação da trajetória do beneficiário, deve-se utilizar informações coletadas de bases de dados públicas utilizadas por diversos órgãos responsáveis pela oferta de ações direcionadas ao mundo do trabalho, que possibilitarão a mensuração da efetividade do programa aferindo o cumprimento do objetivo de promover a integração dos usuários ao mundo do trabalho.

Isto posto, reitera-se a recomendação para que o Órgão elabore metodologia de avaliação do Programa Acessuas Trabalho, baseada na utilização de informações coletadas junto aos gestores locais, que promovam a mensuração da efetividade do programa quanto à inserção dos beneficiários no mundo do trabalho.

Recomendação 3: Aperfeiçoar a Plataforma Progredir para que sejam registradas no sistema informações sobre empregabilidade e empreendedorismo dos usuários capacitados (tais como carga-horária das capacitações realizadas; data de admissão e demissão, informações sobre contratantes; estabelecimento de novos empreendimentos etc.), de modo a possibilitar o acompanhamento e a avaliação dos resultados da política.

“Encontra-se em execução, no Termo de Execução Descentralizada - TED, celebrado com o IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia), órgão vinculado ao Ministério da Ciência e Tecnologia, (SEI nº 71000.083050/2021-03), projeto de pesquisa para apresentar estudo da melhoria das tecnologias e fluxo de informações constantes no sistema para proporcionar o adequado acompanhamento dos usuários cadastrados e sua trajetória, até a inclusão produtiva de fato, com a avaliação dos resultados das ofertas de curso, microcrédito e emprego. As etapas previstas no Plano de Trabalho assinado com o IBICT

preveem o Mapeamento da estrutura atual, sistematicamente apresentando estatísticas possíveis do Progredir, por meio de um Observatório, já em fase de lançamento, que conta com os dados do usuário e seu perfil cadastrado. Em outras etapas, o projeto prevê a análise de fluxo de dados, por meio de interação com parceiros do Progredir e demais Ministérios envolvidos, como o do Trabalho, Educação, Desenvolvimento Regional, da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, bem como da Economia, visando a utilização de técnicas avançadas na Extração, Transformação e Implantação de dados comuns em nova plataforma.

Cabe informar que a Nova Plataforma Progredir, totalmente reformulada receberá ainda uma nova identidade visual, já aprovada pela Assessoria de Comunicação deste Ministério, que será disponibilizada no endereço eletrônico (<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/selos-e-marcas>), com uma marca mais forte e moderna, adequada às novas propostas da Plataforma.”

Análise da Equipe de Auditoria

Considerando a celebração pelo Ministério de Termo de Execução Descentralizada com o IBICT (Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia) prevendo no Plano de Trabalho o Mapeamento da estrutura atual, apresentando estatísticas possíveis do Progredir, por meio de um Observatório que contará com os dados do usuário e seu perfil cadastrado, além da análise de fluxo de dados, por meio de interação com parceiros do Progredir e demais Ministérios envolvidos visando a utilização de técnicas avançadas na Extração, Transformação e Implantação de dados comuns na nova Plataforma Progredir, as medidas em andamento serão monitoradas de modo a atestar o aperfeiçoamento da estrutura atual da Plataforma.

Achado nº 4:

“Sobre a baixa adesão dos municípios ao Programa Acessuas Trabalho, cabe esclarecer que as ações do Acessuas Trabalho devem observar o disposto no art. 24 da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que define que os programas compreendem ações integradas e complementares, com objetivos, tempo e área de abrangência definidos, para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços socioassistenciais. Assim, os recursos provenientes de cofinanciamento federal para o Programa, descentralizados aos municípios e DF, deverão ser utilizados em atividades pertinentes aos seus objetivos e escopo de atuação. Periodicamente, conforme disponibilidade orçamentária, os critérios de elegibilidade e de partilha de recursos para o Programa Acessuas são pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Desta maneira, cada pactuação pode ter lógicas próprias e metas de execução diferenciadas para os municípios.

Esclarecemos que os repasses dos recursos do Programa Acessuas Trabalho, ocorreram por meio da repactuação de recursos em conta e foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, por meio da Resolução CNAS nº 17/2017, que repactuou 820 de

vagas. Ainda em 2017 o Programa teve uma expansão e por meio da Resolução CNAS nº 19/2017, 245 municípios receberam recursos e desses 183 municípios, foram novos municípios. No ano de 2018, houve uma nova pactuação e por meio da Resolução nº 13/2018, 80 municípios receberam recursos, sendo que desses 18 eram novos municípios.

Desde 2018, o Programa não recebeu aporte de recursos para novas ofertas e o que observamos é que muitos municípios que concluíram suas atividades nos perguntam sobre novas pactuações e municípios que não receberam recursos querem saber quando haverá novas expansões. Avaliamos que temos uma demanda represada de municípios que gostariam de ofertar o Acessuas Trabalho, mas não há como atender.

Assim entendemos que o Programa não tem uma baixa adesão por parte dos municípios brasileiros, o que temos é uma demanda reprimida de municípios que anseiam em desenvolver a oferta, mas pela ausência de novas expansões estes não foram contemplados.

Em relação à ausência de cadastramento de equipes no SIS Acessuas, as atividades do Programa Acessuas Trabalho estiveram suspensas em 2020/21. Conforme disposto nas Portarias MC nº 337, de 24 de março de 2020 e Portaria SNAS nº 54, de 01 de abril de 2020, as atividades que implicassem a aglomeração de pessoas deveriam ser suspensas ou adiadas, para prevenir a propagação da COVID-19.

Assim as atividades do Programa ficaram suspensas por um período considerável, e muitas informações que foram coletadas por esse órgão de controle não retrataram a evolução do alcance de metas dos municípios no ano de 2021, pois as atividades do Programa Acessuas Trabalho, em grande medida, estão relacionadas à interação entre os usuários.

Cabe lembrar que em função do pleito eleitoral de 2020, vários municípios trocaram as equipes técnicas no ano de 2021, comprometendo a execução do Programa. Diferente dos serviços, as equipes no Programa Acessuas em sua grande maioria são compostas por funcionários contratados por tempo determinado, seja na execução direta ou indireta.”

“Com a implantação da Nova Plataforma Progredir será possível estabelecer um contato dinâmico entre os agentes responsáveis pelo Programa e a Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social. Estão previstos a aplicação periódica de formulários de pesquisa de satisfação, com o objetivo de monitorar o nível de comprometimento das partes envolvidas, visando o aperfeiçoamento constante na busca pelos resultados. Os dados levantados alimentarão a Plataforma de informações que permitirão o diagnóstico da política, de forma sistêmica.

Atualmente, tramita no MC minuta de Portaria para instituição do Selo Progredir, já tendo sido aprovada pela Consultoria Jurídica do Ministério e pela Assessoria Especial de Controle Interno - AEI. A proposta do Selo é não somente reconhecer e estimular a Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social a ampliar sua atuação junto ao Progredir e outras ações relacionadas a inclusão produtiva urbana, mas também despertar o interesse de outros em aderir à Rede, maximizando-a de forma a atingir todas as regiões do Brasil e, assim, contribuindo com a universalização, crescimento e fortalecimento das ações desenvolvidas na inclusão produtiva do público do CadÚnico, despertando a consecução de projetos, de modo a garantir escala e

continuidade ao desenvolvimento da política de emancipação socioeconômica das pessoas, principalmente daquelas que vivem na situação de pobreza e extrema pobreza. Na formulação e avaliação de critérios para o reconhecimento por meio do Selo Progredir ao Parceiro, será realizado estudo, que permitirá identificar o nível de satisfação dos integrantes da rede de parceiros e obter diagnóstico que auxiliará os gestores do progredir na tomada de decisão.

O Progredir ainda tem um longo caminho a percorrer, mas acreditamos que as medidas de aperfeiçoamento tomadas neste Departamento no último ano, contribuirão de forma eficaz para o aperfeiçoamento da política de inclusão produtiva.”

Análise da Equipe de Auditoria

Em relação ao Programa Acessuas Trabalho, a adesão dos municípios depende da disponibilidade orçamentária e critérios de elegibilidade e de partilha de recursos para o Programa Acessuas pactuados na Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e aprovados no Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que justifica metas de execução diferenciadas para os municípios. Desde 2018 o Programa não recebeu aporte de recursos o que restringiu o alcance nacional do Programa, não pela falta de interesse do Município em aderir, pelo contrário, resultou em demanda por adesão não atendida. Sobre à ausência de cadastramento de equipes no SIS Acessuas, informou que as atividades estiveram suspensas em 2020/21 devido à pandemia de COVID-19, por envolverem interação entre usuários. Além disso, devido à eleição de 2020, vários Municípios trocaram equipes técnicas em 2021 que em grande maioria são formadas por funcionários contratados por tempo determinado.

No tocante ao Progredir, o gestor informou medidas em curso para implantação de nova Plataforma do Progredir e inclusão de formulários de pesquisa de satisfação dos parceiros, bem como tramitação para instituição do Selo Progredir, medidas que visam ampliar a atuação da rede e a adesão de novos parceiros, contribuindo para a universalização, fortalecimento e crescimento de ações de inclusão produtiva em território nacional.