



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas –
FACE
Departamento de Gestão de Políticas Públicas – GPP
Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas

**PLANO PROGREDIR:
uma análise dos principais resultados**

Ana Paula da Silva Santos

Brasília, DF
2025

ANA PAULA DA SILVA SANTOS

**PLANO PROGREDIR:
uma análise dos principais resultados**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília como requisito para obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes.

Brasília, DF

2025

PLANO PROGREDIR: Uma análise dos principais resultados

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do aluno

ANA PAULA DA SILVA SANTOS

Profa. Dra. Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes – Orientadora
GPP/FACE/UnB

Prof. Dr. Sheila Cristina Tolentino Barbosa – Membro Interno
GPP/FACE/UnB

Brasília, 18 de Fevereiro de 2025.

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter me ajudado nessa caminhada e conquista

À minha família, pelo apoio nesta longa trajetória de estudo longe de casa e do meu Estado; em especial, à minha saudosa mãe, Maria Isidória Guedes, que sempre acreditou em mim, me fortaleceu emocionalmente, foi meu porto seguro e melhor amiga até seus últimos dias, em 2023. À senhora, serei grata até o meu último suspiro!

Ao meu pai, Fabriciano José da Silva, e ao meu irmão, Diego do Santos, por sempre me encorajarem a seguir meus objetivos e sonhos. Vocês foram pilares!

Ao meu namorado, Gedeon Chadrac, por todo o companheirismo e por toda a motivação em muitos momentos difíceis da minha vida. Você esteve lá, com seu carinho e bom humor, para me animar.

Aos amigos de curso e de vida, que me auxiliaram ao longo da trajetória da presente graduação

À Universidade de Brasília (UnB) e às suas Políticas Públicas de assistência, às quais me permitiram estudar e alcançar conquistas.

Aos meus professores de Gestão de Políticas Públicas, em particular, minha eterna professora de Avaliação de Políticas Públicas e orientadora, Elisabeth Aparecida Corrêa Menezes, por impulsionar ainda mais minha paixão pelas Políticas Públicas, pela orientação precisa e pelo apoio incondicional na presente jornada. Sua experiência e seu conhecimento foram fundamentais para o desenvolvimento das linhas que se seguem.

RESUMO

O Plano ProgreDir foi implementado pelo Governo Federal em 2017 como uma estratégia de inclusão produtiva para famílias de baixa renda inscritas no Cadastro Único, com foco na intermediação de mão de obra, qualificação profissional e acesso ao microcrédito. Neste sentido, este estudo teve como objetivo geral identificar de que forma o Plano ProgreDir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família (Toledo, 2018). Essa pesquisa adotou um caráter descritivo, exploratório e documental, a partir da análise documental, com isso os dados coletados foram secundários oriundos de documentos oficiais. Os resultados revelaram que o Plano ProgreDir enfrentou desafios na articulação com as instituições implementadoras e na aplicação dos seus objetivos. A pesquisa destacou a necessidade de maior monitoramento dos impactos dos efeitos da aplicação dos objetivos.

Palavras-chave: Inclusão produtiva. Desigualdade social. Empreendedorismo.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 – Mapa dos municípios cobertos por instituições financeiras de microcrédito. | 38 |
| Figura 2 – Mapa das pessoas do Cadastro Único que buscam microcrédito..... | 39 |
| Figura 3 – Painel VIS DATA..... | 44 |

LISTA DE GRÁFICOS

- Gráfico 1 – Cadastros anuais no Brasil 2018-2024 no Programa ProgreDir..... 45
- Gráfico 2 – Número de usuários ativos cadastrados no Programa ProgreDir – período dezembro de 2022-setembro de 2024..... 46
- Gráfico 3 – Distribuição dos currículos cadastrados por nível de escolaridade..... 48

LISTA DE QUADROS

| | | |
|----------|--|----|
| Quadro 1 | Instituições Participantes do Plano | 36 |
| – | Progridir..... | |
| Quadro 2 | Programa Progridir em números – período janeiro 2017-outubro 2018..... | 41 |
| – | | |
| Quadro 3 | Comparação entre o Programa Acredita no Primeiro Passo e o Plano | |
| – | Progridir..... | 55 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------------|--|
| CGU | - Controladoria-Geral da União |
| CIT | - Comissão Intergestores Tripartite |
| CMN | - Conselho Monetário Nacional |
| CNAS | - Conselho Nacional de Assistência Social |
| CRC | - Centro de Recondicionamento de Computadores |
| CVT | - Centro Vocacional Tecnológico |
| DAE | - Departamento de Apoio ao Empreendedorismo |
| DAIT | - Departamento Civil de Apoio à Inserção no Trabalho |
| Dr. | - Doutor |
| Dra. | - Doutora |
| FACE | - Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas |
| GGPP | - Grupo Gestor do Plano Progridir |
| GPP | - Departamento de Gestão de Políticas Públicas |
| IMO | - Intermediação de Mão de Obra |
| LAI | - Lei de Acesso à Informação |
| MDIC | - Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços |
| MDR | - Ministério do Desenvolvimento Regional |
| MDS | - Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Familiar e Combate à Fome |
| MEC | - Ministério da Educação |
| MIC | - Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania |
| MMFDH | - Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos |
| MP | - Medida Provisória |
| n ^o | - número |
| PNMPO | - Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado |
| Prof. | - Professor |
| Profa. | - Professora |
| PRONATEC | - Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego |
| SAGI | - Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |

- SENARC - Secretaria Nacional de Renda de Cidadania
- SINE - Sistema Nacional de Emprego
- SISEC - Secretaria de Inclusão Socioeconômica
- SISP - Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
- SNAS - Secretaria Nacional de Assistência Social
- UnB - Universidade de Brasília

SUMÁRIO

| | |
|--|-----------|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 17 |
| 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA..... | 17 |
| 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA..... | 18 |
| 1.3 OBJETIVOS..... | 18 |
| 1.3.1 Objetivo geral..... | 18 |
| 1.3.2 Objetivos específicos..... | 18 |
| 1.4 JUSTIFICATIVA..... | 18 |
| 2 REFERENCIAL TEÓRICO..... | 20 |
| 2.1 POLÍTICA PÚBLICA..... | 20 |
| 2.1.1 Implementação de Políticas Públicas..... | 22 |
| 2.1.2 Avaliação de Políticas Públicas..... | 24 |
| 2.2 DESIGUALDADE SOCIAL..... | 25 |
| 3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA..... | 27 |
| 3.1 MÉTODO CIENTÍFICO E TIPO DE PESQUISA..... | 27 |
| 3.2 CARACTERÍSTICA DA ORGANIZAÇÃO GESTORA DO PLANO PROGREDIR... 27 | |
| 3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS..... | 28 |
| 3.4 NORMATIVOS DE REGULAMENTAÇÃO DO PLANO PROGREDIR..... | 29 |
| 3.5 CONHECENDO O PLANO PROGREDIR..... | 30 |
| 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS..... | 32 |
| 4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO E OS RECURSOS DESTINADOS AO PLANO PROGREDIR..... | 32 |
| 4.3 ANÁLISE DO ALCANCE DOS OBJETIVOS DO PLANO PROGREDIR..... | 33 |
| 4.4 IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS ENFRENTADOS PELA PLATAFORMA PROGREDIR..... | 47 |
| 4.5 ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PLANO PROGREDIR PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO PARA BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS SOCIAIS, EM ESPECIAL, BOLSA FAMÍLIA..... | 51 |
| 4.6 MOTIVOS QUE LEVARAM À DESCONTINUIDADE DO PLANO PROGREDIR... 53 | |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 56 |
| REFERÊNCIAS..... | 56 |
| APÊNDICES..... | 60 |
| APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 06 DE DEZEMBRO DE 2024, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME..... | 60 |
| APÊNDICE B – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 20 DE DEZEMBRO DE 2024, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME..... | 61 |

| | |
|--|-----------|
| APÊNDICE C – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 20 DE DEZEMBRO DE 2024, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME..... | 62 |
| APÊNDICE D – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 10 DE JANEIRO DE 2025, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME..... | 63 |

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

Um dos princípios fundamentais da Constituição Federal Brasileira é erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, garantindo, portanto, o princípio dignidade da pessoa humana. Nesse contexto, as políticas públicas são o principal instrumento utilizado pelos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território (Pires, 2017). Desde os anos 2000, no Brasil, políticas e programas de transferência de renda vêm sendo criados no intuito de reduzir a pobreza e a desigualdade que causam disparidades significativas no acesso a recursos e oportunidades.

Nesse contexto, diversos desses programas foram consolidados como meios de assistência e amparo para as famílias mais pobres, por exemplo, o programa Bolsa Família criado em 2003 que visa fornecer assistência financeira a famílias de baixa renda e o programa Fome Zero, conjunto de políticas lançado em 2003 para combater a fome e a pobreza extrema, focando na segurança alimentar, agricultura familiar e assistência social (Toledo, 2018). Contudo, faltava a emancipação econômica e social das famílias beneficiárias dessas políticas.

Desse modo, isso gerou uma busca por intervenções inovadoras de políticas sociais que unissem programas e pacotes integrados de serviços que, além de apoiar a renda familiar, também agregassem qualificação técnica e profissional aos demais membros da família, incentivo ao empreendedorismo, intermediação de mão de obra e acesso a serviços básicos. Assim, com o objetivo de gerar autonomia econômica para as famílias de baixa renda, em especial as inscritas no cadastro único, o Governo Federal lançou, em 2017, o Plano Progridir (Toledo, 2018).

O objetivo geral e primordial do plano é reduzir a pobreza e as desigualdades sociais por meio da inclusão produtiva de famílias em situação de vulnerabilidade social. Um dos seus objetivos específicos incluem estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no CadÚnico ao mundo do trabalho e propiciar melhores condições de emprego e renda. É válido enfatizar que a avaliação sistemática, contínua e eficaz dos programas sociais é fundamental para que eles alcancem melhores resultados e proporcionem uma melhor utilização e controle dos recursos neles aplicados, além de fornecer aos formuladores de políticas sociais e aos gestores de programas dados importantes para o desenho de políticas mais consistentes e para

a gestão pública mais eficaz (Costa; Castanhar, 2003). Nesse sentido, essa pesquisa pretende contribuir para a disponibilização de dados para aprofundar os processos de avaliação, de investigação sobre o uso responsável dos recursos públicos, bem como sobre a implementação adequada da política pública, além de fornecer resultados que poderão permitir ajustes e melhorias no programa.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

De que forma o Plano Progredir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o do bolsa família?

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo geral

Identificar de que forma o Plano Progredir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família.

1.3.2 Objetivos específicos

- Identificar se o Plano Progredir tem alcançado seus objetivos específicos;
- Identificar os desafios enfrentados pela Plataforma Progredir; e
- Analisar de que forma o Plano Progredir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família.

1.4 JUSTIFICATIVA

A importância da renda na vida das famílias é inegável, por meio dela se atende as necessidades básicas, como a alimentação, a moradia e a saúde. Ademais, proporciona o alcance de oportunidades de educação, lazer e crescimento pessoal. O trabalho é um dos principais vínculos entre o acesso à renda e ao desenvolvimento econômico e social. Contudo, o desemprego, caracterizado como sendo a não possibilidade do trabalho assalariado nas

organizações de um modo geral, é um impasse e um dilema expresso na civilização. Viver sem um meio de subsistência provoca consequências diversas tanto do ponto de vista da pessoa desempregada e sua família quanto do ponto de vista social e político, por exemplo, a pobreza extrema, o aumento dos impostos e até problemas em relação à segurança pública como a criminalidade (Reinert, 2001).

Nesse sentido, é necessário avaliar se a implementação do Plano ProgreDir tem atingido sua potencialidade ao longo dos anos em que está sendo executada a fim de identificar aspectos que necessitam de melhoria ou falhas que precisam ser sanadas, pois isso influencia diretamente na eficácia das ações implementadas por essa estratégia de desenvolvimento, bem como da boa gestão do uso dos recursos públicos. Além disso, é vital analisar se o Plano está atingindo seu objetivo de gerar independência econômica por meio do acesso ao mundo do trabalho para aqueles que estão inscritos no CadÚnico.

Pesquisas que avaliam a eficácia de programas sociais ou Planos como o Plano ProgreDir contribuem significativamente para a literatura acadêmica, fornecendo dados empíricos e análises que podem ser utilizados por outros pesquisadores, formuladores de políticas e instituições. Isso também pode abrir caminho para estudos comparativos com outros programas semelhantes, tanto no Brasil quanto em outros países.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 POLÍTICA PÚBLICA

As Políticas Públicas é um tema constantemente presente no cotidiano da sociedade, seja por meio de textos acadêmicos, em matérias de jornais ou de forma mais direta em projetos, programas ou seus instrumentos como leis, orçamento. O campo de Políticas Públicas é extenso, não há uma única definição soberana para a definição de seu conceito (Chispino, 2016). Contudo, é importante analisar o conjunto de perspectivas de autores que tratam desse tema. Nesse contexto, em relação ao aspecto histórico da política pública, cabe elucidar que seu desenvolvimento ocorreu de maneira distinta entre a Europa e a América, especialmente o Estados Unidos, pois neste seu surgimento se construiu como campo de conhecimento e disciplina acadêmica sem estabelecer uma ligação direta com as bases teóricas sobre o papel do Estado, o foco era primordialmente direcionado aos estudos sobre a ação governamental (Souza, 2006) .

Enquanto na Europa o foco dos estudos era principalmente na análise do Estado e suas instituições, sem uma ênfase particular na formulação de políticas públicas, neste cenário o governo é o principal produtor de políticas públicas (Souza, 2006). Ademais, cabe ainda citar quatro autores de grande relevância no campo de políticas públicas, pois são considerados pais da política pública (Souza, 2006). Simon (1957) inseriu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers), debatendo que ela poderia ser minimizada com conhecimento racional. Todavia, Lindblom (1959; 1979) contestou o racionalismo e apontou a magnitude de considerar relações de poder e integração no processo decisório das políticas públicas.

Com uma linha de raciocínio semelhante, Easton (1965) caracteriza as políticas públicas como sistemas que recebem influências de partidos, mídia e grupos de interesse, fatores esses que acabam repercutindo nos seus resultados e impactos. Por fim, Laswell (1936) propôs uma análise de políticas públicas como forma de conectar conhecimento científico com a produção governamental e promover o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo, uma espécie de interação de conhecimentos (Souza, 2006).

Diante desse panorama, embora existam divergências de pensamentos quanto à definição de políticas públicas, as definições geralmente possuem uma visão abrangente do assunto, acreditando que o todo é mais importante do que a soma das partes e que se complementam, reconhecendo que indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses

são relevantes, embora haja divergências quanto à importância relativa desses fatores (Souza, 2006). Assim, para um esclarecimento mais abrangente, é necessário entender que o grau de complexidade e as inúmeras variáveis acabam dificultando sua definição de atributos e campos de ação; desse modo, é imprescindível analisar as partes que compõem a expressão: política pública.

Público é aquilo que pertence ao povo, algo relacionado a coletividade, política é a arte de governar e decidir os conflitos que caracterizam os agrupamentos sociais. Logo, a política pública seria a ação intencional do governo que visa atender à necessidade da coletividade (Saviani, 1987). Nesse contexto, a existência de políticas sociais sugere a existência de políticas não sociais, bem como a existência de políticas públicas sugere a existência de políticas privadas que às vezes possuem caráter antissocial (Saviani, 1987). Desse modo, é necessário constituir políticas mais direcionadas ao objetivo social, que são denominadas políticas sociais.

Nessa ótica, é possível compreender a denominação de políticas públicas para as políticas chamadas sociais (Chripino, 2016), esta é a denominação que será utilizada no presente trabalho. Dentre as políticas públicas, é importante destacar os programas sociais, para Anderson (2006), políticas públicas envolvem decisões intencionais e direcionadas que buscam solucionar problemas específicos ou atender às necessidades de uma coletividade.

Nesse contexto, o autor define os programas sociais como a materialização prática das políticas públicas (como saúde pública, educação gratuita e assistência social). São criados para abordar desigualdades e atender a necessidades específicas da população. Em consonância com esse pensamento, Bucci (2006) conceitua programas sociais como a expressão prática de políticas públicas que buscam enfrentar problemas estruturais, como pobreza e desigualdade e argumenta que, ao implementar programas sociais, o Estado deve estar alinhado aos princípios constitucionais de dignidade, igualdade e justiça social.

Dentro do cenário de programas sociais, cabe destacar o programa Bolsa Família que conforme o site oficial¹ do Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência e Combate à Fome, é um programa de transferência de renda criado pelo governo brasileiro em 2003, com o objetivo de reduzir a pobreza e a desigualdade social, oferecendo suporte financeiro às famílias em situação de vulnerabilidade. Ao longo dos anos, o Bolsa Família tem sido amplamente discutido por diversos autores, que analisam sua eficácia, impacto e implicações sociais e econômicas a partir de diferentes perspectivas. Sonia Rocha, uma pesquisadora

¹ Ministério do Desenvolvimento Social e Assistência e Combate à Fome. Bolsa Família. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>>. Acesso em 28 nov 2024.

brasileira especialista em políticas sociais, analisa o Bolsa Família como uma política essencial para a redução da pobreza extrema no Brasil.

Em suas obras, Rocha (2013) destaca a importância do programa na melhoria das condições de vida das famílias beneficiadas e no acesso a direitos sociais, como saúde e educação. A autora argumenta que o Bolsa Família, ao garantir uma renda mínima, permite que as famílias melhorem sua alimentação, saúde e possam investir na educação dos filhos, contribuindo assim para uma redução da pobreza intergeracional. Lena Lavinias, economista e professora, discute o Bolsa Família em relação ao conceito de "welfare state" (estado de bem-estar social). Nesse sentido, embora o programa tenha um papel importante na proteção social, ele representa uma modalidade de "assistência social focalizada" que difere dos modelos mais abrangentes de welfare state presentes em países desenvolvidos.

Ela aponta que, para um impacto mais profundo e sustentável, o Brasil precisaria complementar o Bolsa Família com políticas universais de seguridade social, incluindo saúde, educação e previdência (Lavinias, 2013). Barros Carvalho e Franco (2007) apontam que o programa teve sucesso em alcançar as famílias mais pobres, oferecendo uma rede de segurança social que reduz a extrema pobreza. Ele também destaca que o programa tem efeitos positivos na economia local, ao aumentar o consumo das famílias e, conseqüentemente, estimular o mercado interno.

Todos os conceitos e abordagens apresentadas são de grande magnitude, mas cabe enfatizar a contextualização e as necessidades ao programa bolsa família idealizado pelo sociólogo e cientista político, Marcos Nobre, pois oferece uma perspectiva crítica do Bolsa Família, considerando-o como parte de uma estratégia mais ampla de políticas de assistência social. Para Nobre (2007), o programa é eficaz para mitigar a pobreza de curto prazo, mas ele argumenta que não resolve as causas estruturais da pobreza e da desigualdade no Brasil. Segundo ele, o Bolsa Família deve ser acompanhado por políticas de desenvolvimento econômico e de inclusão produtiva para que haja uma transformação social duradoura.

2.1.1 Implementação de Políticas Públicas

A execução de políticas públicas é um processo crucial que envolve a implementação das decisões e diretrizes estabelecidas pelos governos para alcançar objetivos específicos em áreas como educação, saúde, segurança, entre outras. Este processo pode ser visto através de diferentes concepções e abordagens teóricas. Nesse contexto, cabe elucidar alguns conceitos importantes sobre a execução de políticas públicas. Para Ollaik (2012), uma implementação

impecável é inalcançável, pois no mundo real é impossível atender a todas as condições necessárias, como tempo e recursos suficientes, uma formulação precisa da política, comunicação e coordenação impecáveis, consenso e clareza sobre os objetivos, baixa interdependência entre os envolvidos, execução exata e ordenada das tarefas, e autoridade para garantir o cumprimento integral.

Além disso, a autora acrescenta que a implementação é um processo em etapas que demanda interações complexas para atingir os resultados esperados, sendo uma fase independente em que decisões importantes são tomadas, e não apenas executadas. Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Rua (2009) ressalta a importância de monitorar a implementação para detectar possíveis discrepâncias entre a formulação da política e seus resultados práticos, especialmente quando abrange diferentes níveis de governo, regiões ou setores de atividade. Contudo, as fases do ciclo de políticas públicas não são “engessadas”, pois nem todas as decisões significativas são tomadas no momento da formulação da política. Existem vários motivos pelos quais essas decisões podem ser deixadas para a fase de implementação.

Desse modo, a autora relata que implementação pode ser entendida como uma extensão da formulação da política, caracterizada por interações e negociações contínuas ao longo do tempo entre os que pretendem implementar a política e aqueles encarregados de executá-la, assim é essencial analisar as influências que ocorrem entre esses dois âmbitos.

Portanto, para se alcançar uma implementação eficaz, 3 pontos são necessários, primeiro, é essencial avaliar se os agentes responsáveis pela implementação realmente compreendem o programa. A falta de compreensão pode fazer com que eles sigam objetivos próprios ou de outros envolvidos. Em segundo lugar, é importante que os implementadores aceitem os objetivos e regras do programa. Se houver discordância, eles podem priorizar suas próprias metas, como as burocráticas ou de grupos de interesse. Por último, mesmo que os implementadores concordem com os objetivos, podem surgir barreiras institucionais, como limitações fiscais, administrativas ou políticas, que dificultem a execução adequada do programa (RUA, 2009).

Esse mesmo cuidado com a conformidade é algo também defendido por Arretche (2001), pois quanto mais complexa for uma política, maior será a variedade de interesses e pontos de vista na sua execução, levando a uma maior dificuldade em alcançar consenso.

2.1.2 Avaliação de Políticas Públicas

Antes de abordar propriamente o conceito de avaliação de programas, é fundamental realizar um breve apanhado do significado de avaliar. A avaliação é um processo abrangente que não se limita a um único propósito, o ato de avaliar oferece uma perspectiva favorável ou desfavorável sobre a ação analisada, por conseguinte, auxilia na tomada de decisão (Oliveira *et al.*, 2008). Em sentido mais aprofundado e correlacionando com a eficácia, Sakamoto (2008) descreve a avaliação como uma análise do alinhamento entre as metas definidas e os resultados alcançados. Por meio disso, é possível medir o sucesso na realização dos objetivos ao comparar as metas com os resultados efetivos, identificar possíveis falhas e erros no processo e assim facilitar a apresentação dos resultados.

Outrossim, diante dessas concepções, pode-se pontuar que uma avaliação da gestão de uma organização pública ajuda a identificar seus pontos fortes e áreas que precisam ser aprimoradas. As áreas identificadas para melhoria podem ser vistas como aspectos gerenciais menos desenvolvidos em relação ao modelo ideal e, portanto, devem ser foco de ações corretivas. A avaliação é complementada pelo planejamento das melhorias, que transforma as oportunidades detectadas em metas específicas a serem alcançadas em um período determinado, formalizadas em um plano de melhorias para a gestão. Quando conduzida de forma sistemática, a avaliação da gestão oferece uma oportunidade para aprender mais sobre a própria organização e atua como um instrumento para adotar os princípios e práticas de uma gestão pública de excelência (Brasil, 1946).

Nesse contexto, a avaliação de políticas públicas pode ser entendida pela ótica de Lima Jr., Silva e Leite (1978) como uma avaliação crítica do programa (ou política) que visa entender, principalmente, em que medida as metas estão sendo atingidas, qual é o custo envolvido, e quais processos ou efeitos colaterais, previstos ou imprevistos, desejáveis ou indesejáveis, estão ocorrendo, com o propósito de identificar novos caminhos de ação que possam ser mais eficazes. Assim, essa análise permite ajustar estratégias e alocar recursos de maneira mais eficiente, buscando maximizar os benefícios e minimizar os impactos negativos. A partir das evidências coletadas, é possível propor melhorias, adaptar políticas às necessidades reais dos beneficiários e aumentar a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

Esse processo contínuo de avaliação e ajuste contribui para o aprimoramento da formulação de políticas e para a construção de soluções mais sustentáveis e alinhadas aos objetivos sociais e econômicos desejados (Lima Jr.; Silva; Leite, 1978).

2.2 DESIGUALDADE SOCIAL

Antes de abordar os conceitos de desigualdade social, é primordial compreender o conceito de igualdade que é utilizado como critério para analisar as desigualdades econômicas, políticas e sociais entre os indivíduos e foi frequentemente estudado pelos pensadores contratualistas e pelos fundadores do pensamento liberal burguês, antes mesmo da Revolução Francesa, como exemplificam as obras de Hobbes, em "Leviatã"; Locke, em "Dois Tratados sobre o Governo"; e Rousseau, em "O Contrato Social" (Ferreira, 2003). Desse modo, refere-se à ideia de que todos os indivíduos, independentemente de sua origem, condição econômica, gênero, etnia, religião ou qualquer outra característica, devem ter os mesmos direitos, oportunidades e condições de vida.

Isso significa que todas as pessoas devem ter acesso igualitário a recursos e serviços essenciais, como educação, saúde, emprego, segurança e justiça, sem discriminação ou privilégio. (Oliveira, 2023). Segundo Marx e Engels (1943), a desigualdade social é uma consequência direta do modo de produção capitalista, que se baseia na exploração da força de trabalho. Segundo os autores, a sociedade capitalista é dividida em duas classes principais: a burguesia, que detém os meios de produção, e o proletariado, que vende sua força de trabalho. A desigualdade surge da exploração do proletariado pela burguesia, que se apropria do excedente produzido pelos trabalhadores.

Nessa ótica, a superação da desigualdade social só seria possível através de uma revolução que abolisse a propriedade privada dos meios de produção e estabelecesse uma sociedade sem classes. Nessa mesma linha de pensamento, Sem (1992) argumenta que a desigualdade não deve ser medida apenas pela distribuição de renda ou recursos, mas sim pela capacidade das pessoas de realizar seus próprios objetivos e viver a vida que consideram valiosa. O autor introduz o conceito de "capacidades" como uma forma de entender as oportunidades reais que os indivíduos têm para levar a vida que desejam.

A desigualdade, portanto, é vista como uma privação das capacidades fundamentais para se viver uma vida digna. Apesar de sua abordagem ser relevante e plural, a concepção de Piketty (2013) é a que mais se adequa ao estudo proposto no sentido de problema e resolução, pois em seu trabalho mais recente, analisa a desigualdade econômica a partir de uma

perspectiva histórica e empírica, focando nas dinâmicas de acumulação de capital e renda. O autor argumenta que a desigualdade econômica tende a aumentar em sociedades capitalistas quando a taxa de retorno do capital excede a taxa de crescimento econômico, resultando na concentração de riqueza. Piketty (2013) propõe políticas como a tributação progressiva e a redistribuição de renda para mitigar essa desigualdade.

3 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

3.1 MÉTODO CIENTÍFICO E TIPO DE PESQUISA

Segundo Minayo (2007), a pesquisa exerce um papel essencial na ciência ao explorar e construir a realidade. Ela contribui com recursos valiosos para o ensino, ajudando a mantê-lo alinhado com o contexto do mundo atual. Embora seja uma atividade de natureza teórica, a pesquisa cria um elo importante entre o pensamento e a prática. O presente estudo utiliza uma abordagem qualitativa ao analisar as informações obtidas - como os dados descritivos e textuais - e quantitativa ao analisar as bases de dados numéricos. Ademais, a pesquisa documental é definida por três variáveis que incluem fontes tanto em formato escrito quanto não escrito.

Essas fontes podem ser primárias (produzidas diretamente pelo autor no momento dos fatos) ou secundárias. As fontes utilizadas podem ser contemporâneas (relacionadas ao presente) ou retrospectivas (referentes a eventos passados) (Marconi; Lakatos, 2003). Neste sentido, a presente pesquisa adotará um caráter descritivo, exploratório e documental, a partir da análise documental, com isso os dados coletados foram secundários oriundos de documentos oficiais.

3.2 CARACTERÍSTICA DA ORGANIZAÇÃO GESTORA DO PLANO PROGREDIR

As informações coletadas para a referida pesquisa ocorreram no âmbito de uma instituição governamental, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Familiar e Combate à fome (MDS). Este órgão é o atual responsável pelo gerenciamento do Plano Progridir, é importante destacar a trajetória das instituições gestoras deste Plano ao longo do tempo. Durante sua implementação em 2017, no governo de Michel Temer, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi o responsável pela coordenação das ações do programa. O MDS, como a pasta encarregada da assistência social no país, já tinha a experiência de gerenciar outras iniciativas de grande impacto, como o Bolsa Família e o Cadastro Único. Assim, o Plano Progridir foi uma extensão dessas políticas, com um enfoque na formação profissional e na geração de empregos. (Brasil, 2017).

No ano de 2019, a composição dos ministérios passou por mudanças e fusões promovidas pelo governo do presidente Jair Bolsonaro, os chamados Superministérios. Deste modo, o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) foi extinto e suas atribuições foram

transferidas para o Ministério da Cidadania, inclusive a manutenção do Plano Progridir. Nessa nova estrutura, o plano permaneceu focado na inclusão produtiva, com ênfase no apoio ao trabalho formal e na capacitação de jovens e adultos para o mercado de trabalho. Além disso, o Plano Progridir passou a integrar-se mais fortemente com outras políticas de assistência social, como o Auxílio Brasil, que substituiu o Bolsa Família nesse período e passou a ser uma ferramenta de qualificação e apoio à autonomia das famílias, com um caráter mais voltado à geração de oportunidades econômicas. (Politize, 2022).

Em 2023, o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva criou o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Nesse contexto, o plano passou a estar ainda mais integrado ao combate à pobreza extrema, com foco em promover a autossuficiência das famílias e melhorar sua qualidade de vida por meio do acesso ao trabalho digno e à qualificação profissional. Em sua nova fase, o Progridir também está mais articulado com outras políticas públicas, como o programa Bolsa Família (reintroduzido em 2023), que atua como o principal instrumento de transferência de renda (Brasil, 2023).

3.3 PROCEDIMENTOS DE COLETA E ANÁLISE DE DADOS

A presente pesquisa se baseia em dados secundários, principalmente provenientes de registros históricos, leis, teses e informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, os quais passaram por uma análise detalhada, considerando o objetivo geral e específicos da presente pesquisa. Para conduzir a pesquisa documental, primeiramente foi elaborada uma análise da organização do conteúdo por meio de uma leitura exploratória. Após essa etapa, foram identificados e definidos os documentos que seriam objeto de análise.

No intuito de obter as fontes primárias sobre o Plano Progridir, foram enviadas quatro solicitações pela LAI ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, as quais estão detalhadas no presente trabalho em apêndice. O objetivo desses envios foi de obter dados mais aprofundados que pudessem responder de forma mais embasada aos objetivos específicos desta pesquisa. É válido enfatizar que o pedido de Lei de Acesso à Informação (LAI), de protocolo número 71003.076962/2024-33, solicitando uma agenda para uma entrevista de até 1 hora com servidores responsáveis pela gestão do Progridir, foi negado.

Dessa forma, o estudo se orientou por meio dos dados secundários citados anteriormente e dados primários obtidos mediante respostas das demais solicitações feitas

com base na LAI. Assim, entende-se que não houve prejuízo na pesquisa pelo fato de não ter ocorrido a entrevista. Destaca-se que no decorrer do estudo foi informado que o Plano Progredir está sendo descontinuado e sendo substituído por meio da Medida Provisória (MP) nº 1213, de 22 de abril de 2024, pelo Programa Acredita no Primeiro Passo. Diante desse novo dado, foram solicitadas informações do programa que estaria substituindo-o, apenas com o objetivo de se conhecer um pouco sobre o novo programa, considerando que não foi o foco dessa pesquisa.

3.4 NORMATIVOS DE REGULAMENTAÇÃO DO PLANO PROGREDIR

De acordo com o Manual² Progredir publicado em 2018, as principais legislações e atos normativos que orientam o Plano Progredir são:

- Resolução CMN nº 4.000, de 25 de agosto de 2011, que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações de crédito destinadas à população de baixa renda e a microempreendedores;
- Resolução CMN nº 4.574, de 26 de maio de 2017, que altera a Resolução CMN nº 4.000/2011;
- Medida Provisória nº 802, de 26 de setembro de 2017, que institui a Política Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (convertida na Lei nº 13.636, de 20 de março de 2018);
- Decreto nº 9.160, de 26 de setembro de 2017, que institui o Plano Progredir;
- Decreto nº 9.161, de 26 de setembro de 2017, que regulamenta a Medida Provisória nº 802;
- Portaria nº 386, de 13 de setembro de 2017, que institui a Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social (alterada pelas Portarias nº 490, de 28 de dezembro de 2017, e nº 1.321, de 26 de março de 2018);
- Chamada Pública nº 1/17, de 14 de setembro de 2017, para a Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social (reedições em 29 de dezembro de 2017 e 27 de março de 2018);
- Edital nº 01/2017, de 10 de novembro de 2017, que torna pública a primeira edição do Prêmio Progredir;
- Portaria nº 1.086, de 22 de março de 2018, que designa o Grupo Gestor do Plano Progredir;
- Portaria nº 1, de 21 de junho de 2018, que designa o Gestor da Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social. (MANUAL PROGREDIR, 2018, p 19)

² Manual Progredir. 2018. Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpls/ferramentas/docs/Manual%20do%20Pesquisador%20-%20Progredir.pdf>>. Acesso em 10 nov 2024.

3.5 CONHECENDO O PLANO PROGREDIR

A partir de pesquisa documental, foi realizada uma busca bibliográfica dos normativos que regulamentam o Plano Progredir, como o Decreto n.º 9.160, de 26 de setembro de 2017 que instituiu o Progredir, bem como no manual do pesquisador Plano Progredir, edição 2018. Dessa forma, foi possível verificar que o objetivo principal do Plano Progredir é reduzir a pobreza e as desigualdades sociais por meio da inclusão produtiva de famílias em situação de vulnerabilidade social.

O Plano é formado por um conjunto de ações intersetoriais, com apoio federativo e da sociedade civil, capazes de gerar incentivos à ampliação da renda oriunda do trabalho para as famílias em condição de pobreza inscritas no CadÚnico para Programas Sociais do Governo Federal, priorizando os beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF). O foco das ações é fomentar e desenvolver capacidades, bem como incentivar e facilitar diversas modalidades de envolvimento de trabalhadores e empreendedores pobres em oportunidades que ampliem e fortaleçam sua inserção e permanência no mundo do trabalho (Toledo,2018). O Plano Progredir possui 4 objetivos específicos:

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

Observa-se que o foco deste trabalho está no primeiro objetivo específico do Plano: estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no CadÚnico ao mundo do trabalho e propiciar melhores condições de emprego e renda. É importante verificar que as principais diretrizes que fundamentam essa política pública de inclusão produtiva são: promover a articulação intersetorial, interfederativa e intrafederativa, com ênfase na cooperação entre os entes e parceiros, visando o desenvolvimento social; incentivar a integração de políticas públicas e projetos em execução nos territórios, ativar parcerias e arranjos colaborativos com

órgãos do Governo Federal e instituições privadas, sociais e públicas e estabelecer conexões entre famílias e oportunidades de inclusão (Toledo,2018).

Nesse contexto, de acordo com o Manual Progridir publicado em 2018, o Plano considera como pobreza a situação vivida por todos aqueles cujos rendimentos são iguais ou inferiores à linha administrativa de pobreza do MDS (famílias com renda mensal per capita entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00) e extrema pobreza a situação vivida por aqueles cuja renda é igual ou inferior à linha que estabelece esse parâmetro (famílias com renda mensal per capita igual ou inferior a R\$ 89,00), a vulnerabilidade é a situação vivida por todos aqueles que sofrem as privações que compõem a pobreza multidimensional. São os que, mesmo que consigam ultrapassar a linha da pobreza, vivem em situação de elevada volatilidade de renda, estando continuamente sujeitos a perdas que os levam para baixo da linha de pobreza.

O Plano em estudo se apoia em cinco dimensões interligadas, relacionadas principalmente com oportunidades, desenvolvimento de capacidades e mobilização de parcerias públicas e privadas, cada dimensão orienta as ações para a constituição de parcerias estabelecidas pelo MDS na promoção da intersetorialidade da política de inclusão, as dimensões são: Garantia de renda, o acesso a serviços e a políticas sociais, as parcerias públicas e privadas, o incentivo ao empreendedorismo e a inclusão Produtiva.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A seguir, tem-se a apresentação e discussão dos resultados da pesquisa.

4.1 IDENTIFICAÇÃO DOS ATORES RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO E OS RECURSOS DESTINADOS AO PLANO PROGREDIR

De acordo com as respostas obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), identificou-se que a Secretaria de Inclusão Socioeconômica (SISEC) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, é a responsável pelo Plano Progredir. Essa secretaria se divide em dois departamentos, sendo eles o Departamento de Apoio à Inserção no Trabalho (DAIT) e o Departamento de Apoio ao Empreendedorismo (DAE). Dando continuidade às informações sobre a estrutura disponível para implementação e execução do programa, foi informado ainda que a Secretaria de Inclusão Socioeconômica, responsável pelo Programa, possui 30 servidores.

Outra informação obtida é que sua execução segue o planejamento Estratégico Institucional – PEI 2023-2026. Para obter informações sobre os recursos destinados ao Plano Progredir também foi necessário o uso da Lei de Acesso à Informação (LAI) considerando que tal informação não foi localizada na Lei Orçamentária Anual e nem no site da instituição responsável por gerir o Plano. A resposta dessa solicitação comunica que o planejamento das atividades no âmbito do Plano Progredir é realizado pelas equipes da Secretaria de Inclusão Socioeconômica - SISEC, com apoio de recursos do próprio MDS, tais como Consultoria Jurídica, gestão do Cadastro Único, planejamento, gestão e governança, entre outros.

Além disso, informa que os custos são de natureza de despesa corrente inerentes à atividade administrativa e limitados à disponibilidade orçamentária. Quanto à execução das ofertas dos programas, os parceiros que ofertam cursos de qualificação, vagas de trabalho e apoio e fomento ao empreendedorismo exercem atividade honorífica e compartilham ações baseadas na reciprocidade de interesses no combate à pobreza, à desigualdade e à exclusão social. Em busca de um maior embasamento sobre o tema de recursos orçamentários direcionados ao Plano Progredir, buscou-se dados no Portal da Transparência.

Contudo, no Portal somente foram encontradas informações escassas e desconectadas como registros de pagamentos de contratos de serviços de elaboração do plano de estratégias

de comunicação e de divulgação dos eixos de qualificação profissional e intermediação de mão de obra para beneficiários potenciais do Plano Progredir, de Nº 2017OB801887, do período de 06/11/2017 A 20/11/2017, em que o valor apresentado é de R\$ 25.462,66. Além deste, existem outros registros que expõem valores gerais referentes aos pagamentos de professores participantes dos cursos de qualificação vinculados ao Plano Progredir.

Ademais, há um anúncio de investimento de R\$ 4 bilhões pelo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) para o microcrédito do Plano Progredir, voltado aos beneficiários do Bolsa Família e inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais no ano de 2018, bem como alguns dados do Caderno de Estudos número 33, Desenvolvimento Social em Debate, elaborado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) em 2018.

4.3 ANÁLISE DO ALCANCE DOS OBJETIVOS DO PLANO PROGREDIR

O primeiro objetivo específico, qual seja: Identificar se o Plano Progredir tem alcançado seus objetivos específicos, foi alcançado a partir de informações obtidas por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI), a qual disponibiliza respostas que se desdobram em documentos importantes para a pesquisa. Em relação ao questionamento sobre quais programas haviam sido criados para o objetivo específico do Plano, foco de interesse da presente pesquisa: estimular e ampliar o acesso de pessoas incluídas no CadÚnico ao mundo do trabalho e propiciar melhores condições de emprego e renda;

Obeve-se a resposta de que o Plano Progredir é um conjunto articulado e coordenado de mobilização de oportunidades de inclusão produtiva para as pessoas do Cadastro Único, valendo-se de programas, ações e projetos disponibilizados pelos parceiros ofertantes. Desta forma, não foram "criados" programas, mas utilizados programas como o Sistema Nacional de Emprego, o Sistema Nacional de Aprendizagem, o Programa Nacional de Ensino Técnico e Profissionalizante e outros. Como forma de impulsionar iniciativas de entes federados foi criado o Prêmio Progredir, que fez o reconhecimento das políticas locais de inclusão produtiva em todo o país.

Com o intuito de compreender melhor a questão dessas premiações, buscou-se o site oficial do MDS, o qual relata que o Prêmio Progredir foi instituído pela Portaria nº 397, de 26 de setembro de 2017, do antigo Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a qual estabeleceu que o prêmio seria regido por edital específico, a ser publicado no Diário Oficial da União. Essa Portaria aponta que os principais objetivos desse prêmio são identificar e

divulgar projetos de inclusão produtiva voltados para famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade social, realizados por municípios e pelo Distrito Federal.

Além disso, o prêmio busca sistematizar e compartilhar informações sobre os projetos premiados, promovendo o intercâmbio de boas práticas. Também incentiva gestores municipais a refletirem e aperfeiçoarem seus processos de formulação, implementação e avaliação de iniciativas voltadas à inclusão no mercado de trabalho. Por fim, o prêmio reconhece e valoriza ações locais que contribuem para o desenvolvimento de capacidades profissionais e para a autonomia socioeconômica das famílias atendidas, fortalecendo a promoção da inclusão social e econômica.

O site oficial do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS) apresenta a primeira edição do edital do Prêmio Progredir: o Edital nº 01/2017 e os editais 01/2018 e 02/2018. O primeiro Edital determina que o número quantitativo de até 05 projetos, sendo 01 por região, nesse contexto, a premiação inclui, principalmente, troféus, medalhas e certificados para os vencedores, além da possibilidade de convênios de até R\$1 milhão com o MDS para expansão dos projetos. Os premiados tiveram seus projetos divulgados no portal do MDS e em publicações oficiais. Nesse contexto, os vencedores do Edital nº 01/2017 foram as prefeituras municipais de Aracaju/AL, de Boa Vista/RR, de Campo Largo/PR, de Morrinhos/GO e de Viana/ES.

Os dois últimos editais, 01/2018 e 02/2018, trata apenas da efetuação de convênios com os municípios vencedores citados anteriormente, sendo que o edital 01/2018 dispõe sobre as propostas que envolvam a realização de aquisição de bens e serviços e o edital 02/2018 refere-se às propostas que envolvam a realização de obras e aquisição de equipamentos relacionados. De acordo com o site oficial do Prêmio Progredir, o qual teve sua última atualização em 22/09/2020, não há registros de novos editais do Prêmio Progredir além dos já mencionados, tampouco dos seus relatórios de controle ou meios de acompanhamento do alcance dos objetivos propostos pela iniciativa do Prêmio Progredir e da motivação do seu encerramento.

Durante a pesquisa foi solicitado, também, informações sobre avaliações do Plano Progredir por meio da Lei de acesso à Informação (LAI), em resposta foi informado que houve avaliação ex-ante do Plano Progredir a qual pode ser encontrada no Caderno de

Estudos nº 33³ e uma avaliação de design thinking em: Repositório Institucional da ENAP⁴: Inovação para Inclusão Social e Produtiva Urbana, bem como o manual do pesquisador do Plano Progridir. Conforme os dados apontados pelo artigo Caderno de Estudos número 33, Desenvolvimento Social em Debate, elaborado pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS) em 2018, o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) foi uma base para a projeção do Progridir.

Isso ocorre porque o Pronatec desenvolveu uma parceria com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC, o chamado SuperTEC, que foi a consulta direta às empresas sobre suas demandas de capacitação. Por esse motivo, diz-se que o SuperTEC é orientado pela demanda. Este modelo aumenta a probabilidade de emprego nos doze meses seguintes ao término do curso, ao passo que os cursos ofertados por meio de outras modalidades, isto é, fora do modelo orientado pela demanda, tiveram efeito desprezível sobre esse indicador.

Portanto, a partir da avaliação e constatação dos benefícios do modelo SuperTec, o Progridir buscou promover maior interação entre o setor privado (empregador), gestores públicos e os próprios beneficiários do programa. Ademais, o artigo expõe o cuidado do Plano Progridir com a gestão emocional dos participantes, pois uma barreira importante para o acesso e a manutenção do público de baixa renda no mercado de trabalho está associada ao déficit de habilidades socioemocionais.

Para enfrentar essa adversidade, o Progridir articulou, junto ao MDIC e MEC, a suplementação da carga horária dos cursos de qualificação com a inserção de componentes para o desenvolvimento dessas habilidades. Nesse sentido, o Plano Progridir, por meio do Grupo Gestor, procurou aprimorar o desenho do Pronatec vigente e integrá-lo à efetiva intermediação de mão de obra por meio de instituições, conforme se verifica no Quadro 1 abaixo:

³ MDS. Caderno de Estudos nº 33. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf>. Acesso em 20 dez 2024.

⁴ ENAP. Projeto de inovação Progridir. 2019. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4326/1/Relat%C3%B3rio%20Final_Progridir.pdf>. Acesso em 20 dez 2024.

Quadro 1 – Instituições Participantes do Plano Progridir

| Instituição | Ação |
|--|---|
| Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços - MDIC | Elabora o mapa de demanda, por meio de um sistema informacional alimentado continuamente pelas empresas. |
| Ministério da Educação -MEC | Oferta cursos profissionalizantes e conteúdo socioemocional a partir da demanda do MDIC. |
| Ministério do Desenvolvimento Social-MDS | Encaminha o público de baixa renda para essas oportunidades de qualificação profissional. |
| MDS/MDIC | Articulam a contratação dos participantes dos cursos de qualificação junto à Rede de Parceiros do Desenvolvimento Social. |

Fonte: adaptado de Caderno de Estudos nº 33 Desenvolvimento Social em Debate - Ano Base 2025.

Conforme se verifica no Quadro acima, várias são as instituições envolvidas na implementação e execução do Plano Progridir, cada uma tendo papel fundamental para o sucesso do referido Programa.

No que tange ao eixo de empreendedorismo, o qual visa democratizar o acesso ao microcrédito produtivo para pessoas de baixa renda, objetivando o aproveitamento de suas capacidades empreendedoras e o fomento de novos negócios, com elevação da renda familiar, autonomia e mobilidade econômica emancipadora. De acordo com informações obtidas no Caderno de Estudos número 33, Desenvolvimento Social em Debate, a atuação de maior impacto do Progridir no eixo de empreendedorismo foi regulatória. O MDS atuou em articulação com outros órgãos de governo para implementar uma reformulação de diversos instrumentos normativos que estabeleciam o quadro legal do microcrédito produtivo orientado.

O objetivo foi ampliar a focalização desse tipo de operação financeira para o público do Cadastro Único e estimular o crescimento desse mercado por meio de simplificação e redução de regras aplicáveis. Nesse contexto, com a Resolução CMN nº 4.574/2017, a partir de julho de 2017, passou a ser facultado aos bancos o cumprimento da exigibilidade prevista na Resolução CMN nº 4.000/2011 em relação ao microcrédito, aplicando-se o fator de multiplicação 2 (dois) quando da concessão do empréstimo a pessoas inscritas no Cadastro Único. Com esta nova resolução, houve forte incremento no volume de recursos disponíveis para operações de microcrédito produtivo para o público do Progridir.

Em sequência, no evento de lançamento do Plano Progridir, foram assinados a Medida Provisória nº 802/2017 e o Decreto nº 9.161, que dispõem sobre o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). Essa medida provisória, subscrita pelo MDS,

foi aprovada e transformada na Lei nº 13.636, de 26 de março de 2018. O novo marco legal do microcrédito produtivo orientado oferece uma simplificação, desburocratiza e diversifica a oferta, incluindo novas tecnologias. Também fortalece o microcrédito produtivo como ferramenta de desenvolvimento social.

Nesse contexto, é válido promover uma reflexão sobre a distinção dos dois mapas apresentados a seguir de acordo com a distribuição dos pontos azuis. A Figura 1 apresenta Mapa dos municípios cobertos por instituições financeiras de microcrédito e a Figura 2 exibe o Mapa das pessoas do Cadastro único que procuram microcrédito no território nacional.

Figura 1 – Mapa dos municípios cobertos por instituições financeiras de microcrédito



Fonte: Caderno de Estudos nº 33 Desenvolvimento Social em Debate - Ano Base 2025.

Conforme se observa na Figura 1, nota-se que a cobertura é mais concentrada na região Nordeste, mas há presença em outras regiões do país. Esse mapa reflete o alcance das instituições financeiras e como elas estão distribuídas para atender à população, podendo indicar regiões prioritárias para o desenvolvimento de políticas públicas de microcrédito.

Figura 2 – Mapa das pessoas do Cadastro Único que buscam microcrédito



Fonte: Caderno de Estudos nº 33 Desenvolvimento Social em Debate - Ano Base 2025.

Ao analisar a Figura 2, é possível verificar uma concentração semelhante no Nordeste, mas ainda um pouco baixa em relação à oferta e com pontos dispersos em várias regiões. Ao comparar os dois mapas, percebe-se que embora as instituições financeiras estejam presentes em muitos municípios, pode haver uma discrepância entre oferta e demanda. Por exemplo, áreas com alta procura podem não estar adequadamente cobertas por instituições financeiras ou áreas com muita oferta e pouca demanda. Isso pode sugerir uma necessidade de investigações sobre as causas dessa divergência e estratégias para alinhar a oferta ao perfil dos beneficiários, garantindo que o microcrédito atinja as pessoas que mais precisam.

Dando continuidade⁵, é válido evidenciar que dentre as principais ações desenvolvidas pelo Grupo Gestor do Plano ProgreDir (GGPP), núcleo responsável pelo ProgreDir no período em questão, cabe destacar a parceria prioritária com o Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (Acessuas Trabalho), da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS/ MDS), para disseminação de informações do ProgreDir e acesso a seus sistemas.

Com descentralização orçamentária de R\$ 22 milhões de reais do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) para o Acessuas Trabalho, o programa objetivava ser ampliado para 1.100 municípios, com meta de atendimento de 435 mil pessoas de baixa renda em oficinas preparatórias ao mundo do trabalho. Ademais, com a

⁵ MDS. Caderno de Estudos nº 33. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf>. Acesso em 20 dez 2024.

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC/MDS), a SISP transferiu cerca de R\$ 7 milhões para ampliação das oficinas do Futuro na Mão, permitindo que o programa atinja a capacitação de 200 mil famílias. Este programa realiza oficinas com mulheres chefes de família do Programa Bolsa Família, orientando sobre inclusão financeira e economia doméstica.

Outra parceria intersetorial de destaque demonstrada com o Plano Progredir foi a do Ministério da Educação, pois esta permitiu uma reserva de 10 mil vagas no Pronatec de Formação Inicial e Continuada, 7,5 mil vagas de qualificação profissional nas ações do Rio de Janeiro, além de ter garantido a qualificação de 93 mil pessoas do Cadastro Único na modalidade Pronatec Oferta Voluntária. O MEC também participa da articulação da inclusão do desenvolvimento de habilidades socioemocionais nos cursos de qualificação profissional.

Além disso, com o Ministério da Indústria⁶, Comércio Exterior e Serviços, o Plano Progredir integrou o percurso da qualificação profissional utilizando o conhecimento e a experiência da Plataforma SuperTEC para discutir a oferta de cursos por demanda, ampliando a empregabilidade segundo a capacidade do setor produtivo. Cabe pontuar que isso é algo que também poderia ser pensado para resolver a divergência entre oferta e demanda da distribuição dos microcréditos nas regiões do Brasil citada anteriormente.

Ademais, com base nos dados disponibilizados pelo Caderno de Estudos número 33, foi elaborado um quadro de resumo de valores de diferentes categorias presentes neste estudo do Plano Progredir do ano de 2017 a outubro de 2018.

⁶ MDS. Caderno de Estudos nº 33. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf>. Acesso em 20 dez 2024.

Quadro 2 – Programa Progredir em números – período janeiro 2017-outubro 2018

| Categoria | Quantidade/Valor |
|---|---|
| Usuários ativos | 43.337 usuários |
| Currículos cadastrados | 23.181 currículos |
| Vagas de emprego disponíveis | 12.963 vagas |
| Entidades cadastradas | 379 entidades |
| Cursos de qualificação profissional oferecidos | 1.175 cursos |
| Vagas em cursos de qualificação profissional | 1.036.365 vagas |
| Vagas em cursos presenciais de qualificação profissional | 31.167 vagas |
| Instituições financeiras ofertantes de microcrédito | 17 Instituições |
| Microcrédito ofertado ao público do Cadastro Único | R\$ 3,35 bilhões com 1.154.367 de operações, sendo 66% para beneficiários do Programa Bolsa Família |
| Recursos destinados ao Programa Futuro na Mão | R\$ 7 milhões para educação financeira de 200 mil famílias do Programa Bolsa Família; |
| Recursos destinados ao Edital de Tecnologias Sociais para projetos de geração de renda; | R\$ 1,5 milhão |
| Recursos destinados ao Programa Acessuas Trabalho | R\$ 22 milhões, com ampliação para 1.100 municípios participantes e 435 mil pessoas em oficinas de preparação para o mundo do trabalho; |
| Municípios participantes do Acessuas Trabalho | 1.100 Municípios |
| Pessoas em oficinas do Acessuas Trabalho | 435 mil pessoas |

Fonte: adaptado de Caderno de Estudos nº 33 Desenvolvimento Social em Debate - Ano Base 2025.

Com o propósito de examinar mais cuidadosamente o alcance dos objetivos do Plano Progredir, analisou-se o relatório de avaliação de número 971704 elaborado pela Controladoria-Geral da União sobre o Plano Progredir do exercício de 2022, que 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 Plano Progredir.

Nesse contexto, em relação a coordenação interministerial do Progredir, o relatório de auditoria informa que o Ministério da Cidadania (MC) foi questionado sobre os atos já

realizados pelo Grupo Gestor do Plano Progridir – GGPP no que se refere à articulação das ações do Plano Progridir. Sobre esse tema, o gestor relatou que diversas mudanças institucionais e alterações na lotação dos servidores demandaram um esforço adicional para atualizar as designações, assegurar a instalação e o funcionamento do Grupo Gestor. Além disso, informou que o MC estava trabalhando para renovar a representação da instância e, posteriormente, convocar o fórum para desempenhar suas funções.

Dessa forma, constatou-se que o GGPP não tinha desempenhado o papel esperado de coordenação das ações, conforme estabelecido pelas normas do programa, 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. Sobre este tópico, o Ministério da Cidadania informou à CGU que diversas parcerias estavam sendo 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 Nacional de Políticas Públicas para o Emprego.

A finalidade é executar conjunta e coordenadamente ações na área de inclusão produtiva, contemplando a oferta integrada de serviços pelos Portais Progridir, 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. O Ministério da Cidadania também destacou que, em 2021, foi celebrado um Acordo de Cooperação Técnica com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, o objetivo desse acordo foi estabelecer uma parceria para a execução de ações voltadas à inclusão social e produtiva, com foco em mulheres em situação de vulnerabilidade, levando em conta a compatibilidade do Projeto Qualifica Mulher com o Plano Progridir.

Por fim, o Ministério da Cidadania⁷ informou que estava 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 Progridir e da Economia Solidária para segurados em situação de vulnerabilidade social. Diante do exposto, a CGU constatou que o GGPP, principal instância responsável pela coordenação e aprimoramento das ações de inclusão produtiva, não exerceu as competências

⁷ BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação. 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1434765>. Acesso em: 1 fev. 2025.

estabelecidas nos normativos, além disso, os acordos de cooperação mencionados ainda não teriam sido implementados.

Outro ponto destacado pelo relatório é sobre o monitoramento do Plano em estudo em âmbito federal, o qual 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 o 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, foi relatado pela CGU que nem sempre as informações que compõem o Relatório de Monitoramento estão disponíveis, já que dependem da inserção pelos parceiros da rede, cabe a estes 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.

Nesse contexto, o Ministério da Cidadania 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. Sob essa ótica, o relatório de auditoria aponta que:

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 (BRASIL, 2022. p.17)

Diante do exposto, a avaliação finaliza apontando as principais consequências identificadas. Primeiro, há um prejuízo nas estratégias utilizadas para identificar e sensibilizar o público-alvo e na identificação de interesses, habilidades e orientação do público-alvo com vistas ao desenvolvimento dos beneficiários. Outro efeito negativo é a dificuldade no mapeamento nacional e local de oportunidades e encaminhamentos para o público-alvo. Também ocorre um obstáculo no acesso às ações de inclusão produtiva, como capacitações, ofertas de emprego e microcrédito. Por último, aponta o prejuízo à realização do mapeamento da demanda do setor produtivo e do perfil dos vulneráveis inseridos nos programas, o que dificulta o planejamento e a oferta de cursos de capacitação profissional (BRASIL, 2022)

De acordo com a solicitação de Lei de Acesso à Informação, em resposta ao questionamento sobre a forma de monitoramento do Programa Progredir, foi informado que o conjunto de dados aplicados ao Plano Progredir para seu monitoramento pode ser acessado no sítio eletrônico Federal de dados abertos, o VIS DATA. Esta é a ferramenta informacional sucessora da Matriz de Informações Sociais concebida em 2005. O VIS DATA se utiliza do conceito de base de dados para armazenar e gerir diversos indicadores e variáveis. Segue abaixo o painel de pesquisa e os resultados sobre o Plano Progredir:

Figura 3 – Painel VIS DATA

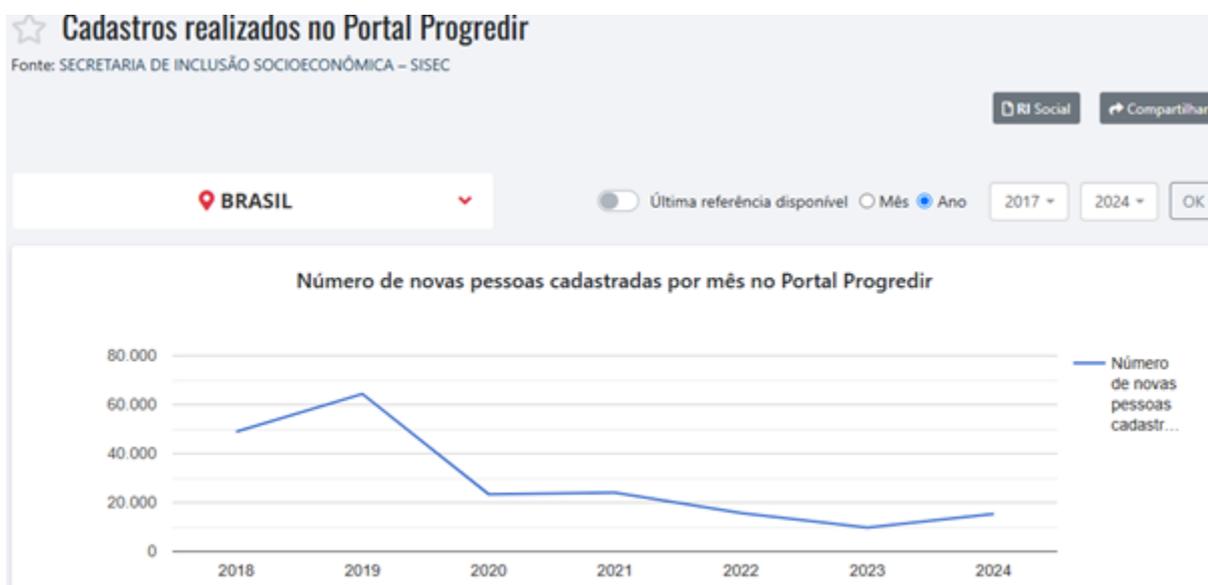
The screenshot displays the 'Data Explorer' interface of VIS DATA 3 beta. The header includes the text 'SECRETARIA DE AVALIAÇÃO, GESTÃO DA INFORMAÇÃO E CADASTRO ÚNICO - SAGICAD' and 'VIS DATA 3 beta'. A search bar contains the text 'O que você está procurando?'. The main content area is titled 'Data Explorer' and shows results for 'Auxílio Emergencial 2020' and 'Auxílio Emergencial 2021'. A filter section on the left shows 'Palavras chave' with 'PROGREDIR' entered, and a 'Programa' list with 'Cadastro Único' selected. The results section shows '2 registros encontrados' and two entries: 'CADASTROS REALIZADOS NO PORTAL PROGREDIR' and 'USUÁRIOS ATIVOS NO PORTAL PROGREDIR', both with 'UNIDADE: PESSOA' and 'PROGRAMA: PLANO PROGREDIR'. A blue box with the number '1' is overlaid on the bottom right of the results area.

Fonte: Base de dados do Governo Federal VIS DATA - Ano Base 2025.

Observa-se que são apresentados apenas 2 registros encontrados, os cadastros realizados e os usuários ativos no Portal ProgreDir. Contudo, a informação de cadastros realizados não esclarece, por exemplo, informações sobre os beneficiários egressos dos cursos de qualificação e do microcrédito a fim de evidenciar o alcance do objetivo da inclusão produtiva. Além disso, a informação sobre usuários ativos suscitou dúvidas adicionais, pois não está claro se o número de usuários ativos se refere aos que conseguiram os benefícios do Plano ProgreDir ou se somente não retiraram seus cadastros do Portal.

Dando continuidade a análise dos resultados da ferramenta VIS DATA, segue abaixo o gráfico do número de pessoas cadastradas anualmente no Brasil desde 2018 a 2024.

Gráfico 1 - Cadastros anuais no Brasil 2018-2024 no Programa ProgreDir



Fonte: Base de dados do Governo Federal VIS DATA - Ano Base 2025.

É importante notar que a análise desse gráfico é relevante para compreender a evolução da adesão ao Plano ProgreDir e possíveis fatores que influenciaram as variações nos cadastros ao longo dos anos. O gráfico mostra um aumento nos cadastros entre 2018 e 2019, atingindo um pico em 2019, seguido de uma queda acentuada a partir de 2020. Essa queda pode ter sido influenciada por fatores como mudanças nas políticas públicas, redução da divulgação do Plano ou impactos externos, como a pandemia de COVID-19. Após a queda, observa-se uma estabilização no número de cadastros entre 2022 e 2023, seguida de um pequeno crescimento em 2024.

Contudo, em 2024 o Plano ProgreDir passou a ser descontinuado. É possível que tenha ocorrido uma mobilização por parte das pessoas para garantir sua participação no novo

programa, temendo perder benefícios ou acreditando que o cadastro no Progredir facilitaria sua migração ou as Instituições e parceiros que ajudaram na execução do Progredir podem ter incentivado as pessoas a se cadastrarem antes da transição, contribuindo para o leve aumento registrado no último ano do Plano.

Em seguida será apresentado um gráfico que ilustra os números de usuários ativos do período de 12/2022 a 09/2024 também fornecido pela ferramenta VIS DATA.

Gráfico 2 – Número de usuários ativos cadastrados no Programa Progredir – período dezembro de 2022-setembro de 2024



Fonte: Base de dados do Governo Federal VIS DATA - Ano Base 2025.

Ao analisar o gráfico 2, destaca-se que no início, entre dezembro de 2022 e meados de 2024, o aumento é relativamente estável e moderado. No entanto, observa-se um crescimento expressivo a partir de um determinado ponto em 2024, onde a curva se torna mais acentuada. Esse crescimento de usuários ativos também se assemelha ao gráfico de novas pessoas cadastradas no Plano Progredir demonstrado anteriormente, o qual pode estar associado ao interesse dos beneficiários em dar prosseguimento à obtenção dos benefícios do Plano Progredir, especialmente a capacitação profissional em virtude da demanda por qualificação profissional.

A crescente competitividade ocasionada pela exigência de qualificação profissional é debatida pelo estudo “A Evolução da Sobre-Educação no Brasil e o Papel do Ciclo Econômico entre 2012 e 2023”, publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

(Ipea). Nesse contexto, é revelado que no período entre 2012 e 2023, a proporção de trabalhadores no Brasil com escolaridade acima do exigido para seus cargos aumentou de 26% para 38%, estabilizando-se em 2020. Esse fenômeno é mais comum entre aqueles com ensino médio completo em funções que requerem apenas o fundamental.

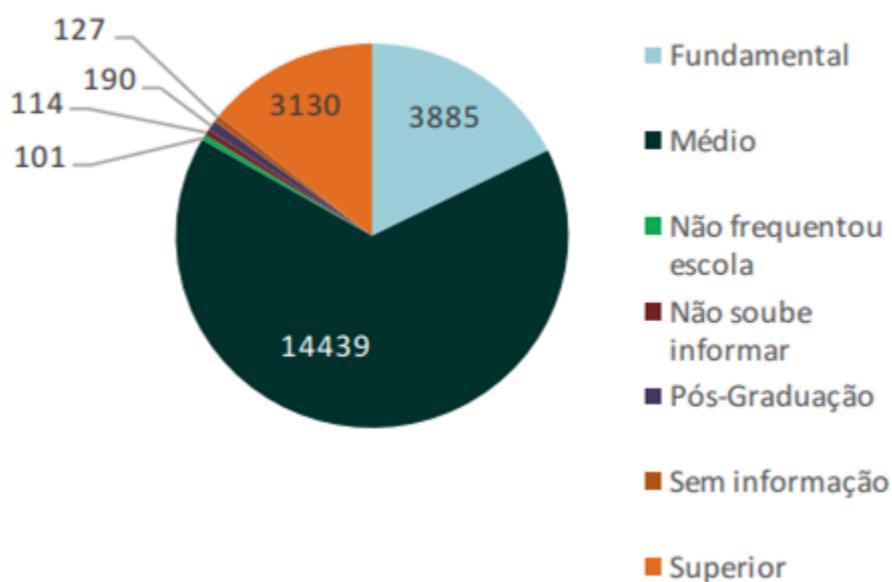
4.4 IDENTIFICAÇÃO DOS DESAFIOS ENFRENTADOS PELA PLATAFORMA PROGREDIR

Para atingir o segundo objetivo específico, qual seja o de identificar os desafios enfrentados pela Plataforma Progredir, buscou-se dados no Caderno de Estudos número 33, Desenvolvimento Social em Debate, o qual informa que a intermediação de mão de obra ocorre no Portal Progredir e destina-se a atender a população economicamente ativa inscrita no Cadastro Único, onde se insere o Programa Bolsa Família, por meio de um ambiente de mobilização social, busca ativa de usuários e disseminação de oportunidades, com redução das barreiras e dos obstáculos para a colocação profissional.

Informa, ainda, que do ponto de vista do trabalhador, o Portal Progredir permite a construção de currículo profissional de forma facilitada porque é concebido em linguagem simples e navegação intuitiva. Feito o currículo (que pode ser impresso), é facultada a visualização de oportunidades de emprego na região e até mesmo o envio para empresas ofertantes de vagas. O portal oferece vagas diretamente de empresas parceiras e de serviços e ferramentas de intermediação de mão de obra públicas e privadas, como as do Sine, Google e Vagas.com. A ideia é que o Progredir, e mais especificamente o portal, atue como um hub de oportunidades de vagas formais de trabalho, de fontes diversas, tudo em um só lugar.

O Gráfico 3 exibe a distribuição dos currículos cadastrados por nível de escolaridade. Este cenário permite identificar a distribuição da demanda de vagas ocupacionais no território nacional e o nível de escolaridade dos demandantes, situação que facilita a orientação para cursos e níveis de qualificação profissional e permite uma melhor integração entre os dois primeiros eixos do Progredir: a Qualificação profissional e a intermediação de mão de obra.

Gráfico 3 – Distribuição dos currículos cadastrados por nível de escolaridade



Fonte: Caderno de Estudos nº 33 Desenvolvimento Social em Debate - Ano Base 2025.

Ademais, o Caderno de Estudos número 33, Desenvolvimento Social em Debate, relata que, na época do estudo, o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) realizou diversas ações de inclusão digital com o Progridir, tais como o uso compartilhado do Portal Brasil+TI, o Programa de Agentes de Inclusão Digital, os Centros Vocacionais Tecnológicos (CVT), os Centros de Recondicionamento de Computadores (CRCs), o aproveitamento dos pontos de inclusão digital (Telecentros), além da conectividade do programa de banda larga por meio do satélite geostacionário.

Com o Ministério do Trabalho, foi apontado que o Progridir estava articulando condições para a integração com o banco de dados do Sistema Nacional de Emprego (Sine), além de compor o Conselho do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO). No entanto, o Caderno de Estudos não disponibiliza informações que esclareçam o que impulsionou essas ações de inclusão digital e nem como foram distribuídas pelo país ou o mais importante, seus efeitos sobre a adesão dos beneficiários à Plataforma Progridir.

Em busca de uma análise mais abrangente sobre o Portal Progridir, explorou-se dados do Projeto de inovação Progridir o qual foi desenvolvido pela equipe Gnova da Escola Nacional de Administração Pública, realizado em 2019, por meio de uma demanda do

Ministério da Cidadania, que apresentou como motivação: dificuldades com a efetividade da Plataforma Progredir e a necessidade de se inovar para que o Plano pudesse alcançar seus resultados. Nesse contexto, o trabalho realizado no âmbito do Projeto Progredir seguiu as etapas do Design Thinking. Na primeira fase do projeto, chamada de “primeiro diamante”, foram realizadas as etapas de Imersão, Pesquisa de Campo e Definição do Problema.

Essa fase⁸ incluiu quatro oficinas e visitas a campo, organizadas pelo Ministério da Cidadania, com apoio do Gnova e um facilitador contratado. A pesquisa de campo envolveu quatro viagens para Salvador (BA), Boa Vista (RR), São Paulo (SP) e Distrito Federal, acompanhadas por membros do Gnova. Em São Paulo, foram feitas 14 entrevistas em locais estratégicos, como CRAS, Agência do Trabalhador e órgãos municipais. Os desafios de design foram divididos em dois, sendo o principal problema a baixa inclusão produtiva da população mais pobre, com o objetivo final de aumentar a inserção dos mais vulneráveis do Cadastro Único no mercado de trabalho.

Cabe aqui atentar-se ao tópico relacionado a plataforma Progredir. Sob essa ótica, dentre os contextos e restrições sobre a plataforma encontrados pela equipe Gnova estão: O desemprego crescente, o baixo interesse das empresas na contratação do público e utilizar a plataforma como ferramenta para contratação, a exclusão digital de parte do público: acesso à internet, smartphone como mídia, analfabetismo digital, a dificuldade no acesso ao microcrédito, baixa renda, o baixo crescimento econômico, a baixa escolaridade e a necessidade de sobrevivência imediata.

Dentre as possíveis soluções apresentadas foram relatadas : Fomentar a realização de feiras de emprego para pessoas do Cadastro único, bem como abrir uma chamada pública para estimular e financiar a realização das feiras de emprego para pessoas do Cadastro Único, aumentar a oferta de vagas de empregos através da integração com sites de vagas de emprego e promover a integração da plataforma Progredir com o Sistema Nacional de Emprego (Sine), premiar as empresas que mais empregam por meio do Progredir. Somado ao investimento em cursos presenciais alinhados às demandas regionais e do setor produtivo. Essas ações envolvem regulamentação, articulação política, parcerias e mapeamento de áreas vulneráveis.

Embora as soluções apresentadas sejam relevantes, observa-se a falta de sugestões de investimentos em, por exemplo, educação digital, em garantias de acesso a dispositivos digitais, como smartphones, tablets ou computadores, bem como em Parcerias com

⁸ ENAP. Projeto de inovação Progredir. 2019. Disponível em:<https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4326/1/Relat%C3%B3rio%20Final_Progredir.pdf>. Acesso em 20 dez 2024.

organizações locais como ONGs, escolas e igrejas, para que esses núcleos possam promover a educação digital e o acesso à tecnologia. Com propósito de se obter uma base mais sólida sobre os desafios enfrentados pela Plataforma Progridir, foram analisados os dados do relatório de avaliação elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o Plano Progridir do exercício de 2022.

Quanto ao alcance do Progridir em território nacional, o relatório de auditoria aborda que as ações do Progridir são ofertadas de forma discricionária pela Rede de Desenvolvimento Social, na Plataforma Progridir. A adesão à Rede é voluntária, seguindo critérios de credenciamento e descredenciamento estabelecidos no 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 Progridir.

O Ministério da Cidadania esclareceu que exerceu sua competência na coordenação e no acompanhamento das ações do Progridir por meio da articulação com os atores da Rede. Durante o período em que a auditoria foi realizada, os parceiros ativos do Progridir, em âmbito nacional, estavam 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 poderia ofertar mais de um serviço ou oportunidade. Levando em conta a baixa participação de parceiros no Progridir e a vasta extensão territorial do país, foi concluído que existem restrições tanto na oferta quanto no alcance nacional das oportunidades disponibilizadas pelos parceiros do programa.

Ademais, conforme registrado pela avaliação da CGU, 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 Progridir, visto ainda que o acesso às ofertas da rede de parceiros do Progridir é por meio digital (mediante Plataforma Progridir).

Nesse contexto, o relatório informa que a baixa adesão dos parceiros do Progridir impacta 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. Outrossim, foi verificado que havia uma insuficiência no compartilhamento de informações e falta de integração entre o Plano Progridir e o Programa

Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho – Acessuas Trabalho, 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 Progridir.

Assim, a avaliação esclarece que as informações coletadas pelas equipes do Acessuas poderiam melhor direcionar o planejamento das ações do Portal do Progridir, 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 Progridir.

4.5 ANÁLISE DA CONTRIBUIÇÃO DO PLANO PROGREDIR PARA A GERAÇÃO DE EMPREGO PARA BENEFICIÁRIOS DE PROGRAMAS SOCIAIS, EM ESPECIAL, BOLSA FAMÍLIA

Para atingir o terceiro objetivo específico: Analisar de que forma o Plano Progridir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família, buscou-se examinar o relatório de avaliação de número 971704 elaborado pela Controladoria-Geral da União (CGU) sobre o Plano Progridir do exercício de 2022, os resultados de pesquisa livre e as respostas obtidas por intermédio das solicitações de Lei de acesso à Informação.

No que tange ao aspecto de monitoramento do Plano Progridir, o relatório de auditoria da CGU aponta fragilidades na obtenção de dados que permitam acompanhar os resultados das políticas de inclusão produtiva urbana do Progridir. A aferição dos resultados das políticas de inclusão produtiva 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 consequente redução dos beneficiários nos programas de distribuição de renda.

Para o Plano Progridir, 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 têm 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 ao CGU 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 (BACEN).

Diante dessa conjuntura, nota-se uma lacuna na avaliação da eficácia do Plano Progredir na inserção dos beneficiários do CadÚnico no mercado de trabalho. A ausência de informações detalhadas sobre a demanda e conclusão de cursos, bem como a utilização do microcrédito, compromete a análise do impacto do objetivo. Isso sugere a necessidade de um monitoramento mais estruturado, com dados específicos sobre o perfil dos beneficiários e sua trajetória no mercado, a fim de possibilitar ajustes e aprimoramentos na política pública.

De acordo com os dados coletados na matéria publicada pela Agência pública de notícias, Agência Brasil, em 2018, o governo federal anunciou a liberação de mais R\$4 bilhões para o microcrédito do Plano Progredir, voltado aos beneficiários do Bolsa Família e

inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais. Em 2017, em 10 meses, foram concedidos R\$3,35 bilhões para mais de 1,1 milhão de pessoas do Cadastro Único. Desse total, mais de 760 mil são beneficiárias do Bolsa Família. Todavia, esses dados não relatam o efeito da concessão de crédito aos beneficiários, não se sabe se essa ação conseguiu incentivar o empreendedorismo e a autonomia financeira desse público-alvo.

Ademais, em relação às respostas das referidas solicitações de Lei de acesso à Informação (LAI), no que se refere ao questionamento sobre o quantitativo de pessoas incluídas no CadÚnico, em especial o do programa Bolsa Família, que conseguiram emprego e não somente ficaram cadastradas no portal Progredir, foi informado que eles apenas disponibilizam as oportunidades oferecidas pelos parceiros. A abordagem utilizada, é a de recrutamento de pessoas inscritas no Plano Progredir, entretanto o processo de seleção cabe exclusivamente ao parceiro ofertante da vaga.

Diante desse retorno, nota-se uma limitação na transparência das informações, pois embora o programa disponibilize oportunidades por meio de seus parceiros, a responsabilidade pela seleção recai exclusivamente sobre esses ofertantes, o que pode dificultar o acompanhamento real do impacto da iniciativa na empregabilidade dos inscritos. Essa falta de dados concretos sobre quantos beneficiários de fato conseguiram emprego levanta questionamentos sobre a eficácia do programa e reforça a necessidade de maior monitoramento e transparência nas políticas públicas voltadas à inclusão socioeconômica.

4.6 MOTIVOS QUE LEVARAM À DESCONTINUIDADE DO PLANO PROGREDIR

Em face das respostas de solicitação de Acesso à informação (LAI), foi informado que o Plano Progredir se encontra parcialmente vigente, mas em processo de descontinuidade, em face do lançamento do Programa Acredita no Primeiro Passo instituído pela lei nº 14.995 de 10 de outubro de 2024 e entrou em vigor na mesma data. Ademais, foi pontuado que o Programa Acredita no Primeiro Passo amplia o conceito de inclusão socioeconômica e avança em medidas de orientação, estruturação e apoio para novos empreendimentos e acesso ao microcrédito produtivo orientado.

Informa que o Plano Progredir era um plano de mobilização de entregas de oportunidades pelos parceiros direcionadas para os inscritos no Plano. O novo programa recolhe experiências bem-sucedidas do período anterior. Procura-se integrar a inclusão produtiva para aumento da renda com a família com a integração de medidas asseguradoras de direitos sociais e participação. Em relação ao questionamento sobre os critérios utilizados

para a tomada de decisão de substituir o Plano Progredir, foi apenas respondido que as características positivas do Plano Progredir foram incorporadas no novo Programa, maior e mais adequado ao novo período.

Em relação ao questionamento sobre o que aconteceria com os beneficiários do Plano Progredir, principalmente com aqueles que estão aguardando o benefício, após o seu encerramento e substituição pelo Programa Acredita no primeiro passo, a resposta indica que o Plano Progredir possuía um público-alvo (pessoas do Cadastro Único) e um sistema de inscrição para partilhamento gratuito das oportunidades de inclusão socioeconômica oferecidas por parceiros públicos e privados. O Programa Acredita tem o mesmo público-alvo e todos, inscritos ou não, continuarão sendo assistidos nas ações e políticas públicas desenvolvidas pelo MDS.

No entanto, a justificativa apresentada para a mudança é genérica, limitando-se a afirmar que aspectos positivos do programa anterior foram incorporados ao novo. A falta de transparência sobre os critérios específicos para essa substituição pode gerar questionamentos quanto à efetividade da transição e à continuidade das políticas públicas de inclusão produtiva. Como intuito de entender um pouco das diferenças entre as duas políticas públicas, buscou-se examinar a Lei N° 14.995, de 10 de Outubro de 2024 que institui o Programa Acredita no Primeiro Passo e a Portaria MDS N° 997, de 3 de Julho de 2024 que estabelece como objetivos do programa. Com base nisso, segue abaixo uma tabela que elucida as diferenças e semelhanças entre o Programas Progredir e Acredita no Primeiro Passo:

Quadro 3 – Comparação entre o Programa Acredita no Primeiro Passo e o Plano Progridir

| Aspecto | Programa Acredita no Primeiro Passo | Plano Progridir | Semelhanças |
|---------------------------------|--|---|--|
| Data de criação | Instituído em 2024 | Lançado em 2017 | Ambos são programas recentes. |
| Público-alvo | Pessoas inscritas no CadÚnico (16 a 65 anos), com prioridade para grupos vulneráveis. | Famílias inscritas no CadÚnico, especialmente beneficiárias do Bolsa Família. | Focam na inclusão socioeconômica de pessoas no CadÚnico. |
| Foco principal | Empreendedorismo e microcrédito produtivo orientado | Intermediação de mão de obra, qualificação profissional e empreendedorismo | Ambos promovem a inclusão financeira e o empreendedorismo. |
| Prioridade a grupos específicos | Pessoas com deficiência, mulheres, jovens, negros, populações tradicionais e ribeirinhas | Não explicitamente listado, mas atende famílias em vulnerabilidade | Visam reduzir desigualdades socioeconômicas. |
| Intermediação de emprego | Parcerias com setor público e privado para ampliar oportunidades | Ferramentas para elaboração de currículos e encaminhamento para vagas | Ambos colaboram com empresas para ampliar oportunidades de trabalho. |
| Qualificação profissional | Cursos voltados para empreendedorismo e habilidades específicas | Cursos profissionalizantes | Oferecem cursos de capacitação para melhorar oportunidades. |
| Microcrédito produtivo | Meta de realizar 1,25 milhão de transações até 2026 (R\$ 7,5 bilhões injetados) | Incentivo ao microcrédito produtivo orientado | Apoiam o acesso ao microcrédito para empreendimentos. |

Fonte: adaptado de legislação do Plano Progridir e do Programa Acredita no Primeiro Passo - Ano Base 2025.

Diante do quadro acima, pode ser observado que a análise dessas políticas públicas indica a importância de ações voltadas para a autonomia financeira e a inclusão econômica de populações vulneráveis. Todavia, não se verificam diferenças significativas que possam dar um maior embasamento para a decisão de substituição. A transição do foco do emprego formal para o empreendedorismo pode refletir mudanças nas dinâmicas do mercado de trabalho, especialmente diante do crescimento da informalidade e da digitalização das atividades econômicas. No entanto, mesmo com a adição de inovações, o acompanhamento dos resultados ainda precisa ser monitorado para garantir o sucesso dessas iniciativas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse trabalho teve como objetivo principal identificar de que forma o Plano Progridir contribuiu para o desenvolvimento profissional de beneficiários de programas sociais. Nesse sentido foi possível verificar que foram realizadas diversas parcerias e investimentos ao longo do seu período de vigência para que os beneficiários de programas sociais pudessem se capacitar e se inserirem no mercado de trabalho. Entende-se que ao não precisarem mais de auxílios governamentais, esses beneficiários passam a ter condições de gerarem renda, diminuindo assim os recursos destinados pelo governo para programas sociais, podendo dessa forma, serem criadas novas políticas públicas que contribuam com o desenvolvimento do país e conseqüentemente com a geração de emprego.

No entanto, identificou-se que a implementação do Plano Progridir enfrentou desafios significativos, como o baixo interesse das empresas em contratar beneficiários, a exclusão digital de parte do público e discrepâncias na distribuição do microcrédito em âmbito regional. Além disso, a falta de monitoramento eficaz dos resultados comprometeu a avaliação do impacto real do Plano na empregabilidade dos inscritos. A transição do Plano Progridir para o Programa Acredita no Primeiro Passo sugere uma tentativa de aprimoramento da política de inclusão produtiva, incorporando experiências bem-sucedidas do programa anterior.

Contudo, a justificativa para essa mudança foi pouco detalhada, gerando questionamentos sobre os critérios adotados e a transparência na tomada de decisão. Dessa forma, este estudo reforça a necessidade de monitoramento contínuo e transparência na gestão de políticas públicas, garantindo que as iniciativas voltadas à inclusão socioeconômica sejam mais eficazes e alcancem, de fato, seus objetivos. A permanência dessas ações e sua constante evolução são essenciais para enfrentar as desigualdades estruturais do país.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, J. E. **Public Policymaking**. Boston: Cengage Learning, 2006.

ARRETCHE, M. **Democracia, centralização e federalismo no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

BARROS, Ricardo Paes de; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. O papel das transferências públicas na redução da desigualdade de renda no Brasil e sua eficiência. *In*: BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSES, Gabriel. **Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente**. Brasília, DF: IPEA, 2007. 2 v. 552 p. ISBN 9788578110000.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 7 jan. 2025.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação. 2022. Disponível em: <https://eaud.cgu.gov.br/relatorio/1434765>. Acesso em: 1 fev. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.160, de 28 de setembro de 2017. Institui o Programa Progredir. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9160.htm. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Data Explorer. Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 21 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Bolsa Família. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Programa Progredir. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/progredir>. Acesso em: 28 jan. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Caderno de estudos nº 33. 2018. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/ferramentas/docs/caderno_de_estudos_33_com_capa.pdf. Acesso em: 1 fev. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. Prêmio Progredir. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/progredir/premio-progredir>. Acesso em: 29 jan. 2025.

BRASIL. Portal da Transparência. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/>. Acesso em: 1 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**: reflexões teóricas e aproximações com a prática. São Paulo: Saraiva, 2006.

CHRISPINO, Alvaro. **Introdução ao estudo das Políticas Públicas**: uma visão interdisciplinar e contextualizada. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2016. 256 p.

COSTA, Frederico Lustosa da; CASTANHAR, José Cezar. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6509/5093>. Acesso em: 7 jan. 2025.

DALFOVO, Michael Samir; LANA, Rogério Adilson; SILVEIRA, Amélia. Métodos quantitativos e qualitativos: um resgate teórico. **Revista Interdisciplinar Científica Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 1-13, 2008.

CARVALHO, Sandro Sacchet de; REIS, Maurício Cortez. **A evolução da sobre-educação no Brasil e o papel do ciclo econômico entre 2012 e 2023**. Texto para Discussão, 2024.

OLIVEIRA, Francisco Mesquita de. Desigualdade social: uma trajetória de insistência no Brasil. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 7, p. 6750-6766, 2023.

EASTON, D. **A Framework for political analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

EM GOVERNO, Laboratório de Inovação et al. **Inovação para inclusão social e produtiva urbana**. 2019.

ENAP. Projeto de inovação Progredir. 2019. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/4326/1/Relat%C3%B3rio%20Final_Progredir.pdf. Acesso em 20 dez 2024.

FERNANDES, F. **A integração do negro na sociedade de classes**. 3. ed. São Paulo: Ática, 1978.

FERREIRA, D. **Sociologia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA JR, Olavo B.; SILVA, An de Abreu; LEITE, Maria Claudia. **Intervenção planejada na realidade social**: escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. **Public Administration Review**, n. 19, p. 78-88, 1959.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

NERI, Marcelo; FONTES, Adriana. Informalidade e trabalho no Brasil: causas, consequências e caminhos de Políticas Públicas. Informalidade laboral na América Latina. **Cadernos Adenauer**, XI, v. 2, 2010.

PIRES, Roberto Rocha Coelho. **Implementando desigualdades?: introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades**. 2017.

REINERT, José Nilson. **Desemprego: causas, consequências e possíveis soluções**. Revista de Ciências da Administração, p. 45-48, 2001.

SIMON, H. A. **Comportamento administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.

TOLEDO, Adriely Santiago. **Plano Progredir**. 2018.

APÊNDICES

APÊNDICE A – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 06 DE DEZEMBRO DE 2024, PELO MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME

Quadro APA1 – Protocolo 71003.070559/2024-09

| Protocolo 71003.070559/2024-09 |
|--|
| <p>1) Quantos beneficiários do Programa Bolsa Família conseguiram emprego por meio do Plano Progredir do ano de 2017 (ano de sua criação) até a sua finalização em 2024??</p> <p>Objetivo: Analisar de que forma o Plano Progredir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família.</p> <p>2) Por que o Plano Progredir foi substituído pelo Programa Acredita no Primeiro Passo? Quais as motivações para o encerramento do Progredir?</p> <p>Objetivo: Entender a descontinuidade do Plano Progredir.</p> |

Fonte: elaboração própria.

**APÊNDICE B – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 20 DE DEZEMBRO DE 2024, PELO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME**

Quadro APA2 – Protocolo 71003.070559/2024-09

| Protocolo 71003.070559/2024-09 |
|--|
| <p>1) Quantos beneficiários do Programa Bolsa Família conseguiram emprego por meio do Plano Progredir do ano de 2017 (ano de sua criação) até a sua finalização em 2024??</p> <p>Objetivo: Analisar de que forma o Plano Progredir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família.</p> <p>2) Por que o Plano Progredir foi substituído pelo Programa Acredita no Primeiro Passo? Quais as motivações para o encerramento do Progredir?</p> <p>Objetivo: Entender a descontinuidade do Plano Progredir.</p> |

Fonte: elaboração própria.

**APÊNDICE C – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 20 DE DEZEMBRO DE 2024, PELO
MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E
COMBATE À FOME**

Quadro APA3 – Protocolo 71003.070559/2024-09

| Protocolo 71003.070559/2024-09 |
|--|
| <p>1) Quantos beneficiários do Programa Bolsa Família conseguiram emprego por meio do Plano Progredir do ano de 2017 (ano de sua criação) até a sua finalização em 2024??</p> <p>Objetivo: Analisar de que forma o Plano Progredir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família.</p> <p>2) Por que o Plano Progredir foi substituído pelo Programa Acredita no Primeiro Passo? Quais as motivações para o encerramento do Progredir?</p> <p>Objetivo: Entender a descontinuidade do Plano Progredir.</p> |

Fonte: elaboração própria.

**APÊNDICE D – SOLICITAÇÃO DO PRIMEIRO PEDIDO DE LEI DE ACESSO À
INFORMAÇÃO, RESPONDIDO EM 10 DE JANEIRO DE 2025, PELO MINISTÉRIO
DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À
FOME**

Quadro APA4 – Protocolo 71003.070559/2024-09

| Protocolo 71003.070559/2024-09 |
|--|
| <p>1) Quantos beneficiários do Programa Bolsa Família conseguiram emprego por meio do Plano ProgreDir do ano de 2017 (ano de sua criação) até a sua finalização em 2024??</p> <p>Objetivo: Analisar de que forma o Plano ProgreDir tem contribuído para a geração de emprego para beneficiários de programas sociais, em especial o bolsa família.</p> <p>2) Por que o Plano ProgreDir foi substituído pelo Programa Acredita no Primeiro Passo? Quais as motivações para o encerramento do ProgreDir?</p> <p>Objetivo: Entender a descontinuidade do Plano ProgreDir.</p> |

Fonte: elaboração própria.