

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 019.154/2015-1.

Natureza: Relatório de Auditoria Operacional.

Unidade: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação.

Responsável: Marcos Antônio Viegas Filho (CPF 021.893.894-29).

Representação legal: não há

**SUMÁRIO: AUDITORIA OPERACIONAL. BOLSA-FORMAÇÃO. PROGRAMA NACIONAL DE ACESSO AO ENSINO TÉCNICO E EMPREGO - PRONATEC. AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO E DA EFETIVIDADE. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES.**

## RELATÓRIO

Adoto como relatório a manifestação da equipe de fiscalização da Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação e da Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo, com a qual se puseram de acordo os dirigentes daquelas unidades (peças 27-29):

### “INTRODUÇÃO

1. Trata-se de auditoria de natureza operacional decorrente de deliberação constante em Despacho de 30/7/2015 da Min. Ana Arraes (TC 017.391/2015-6), cujo objetivo é avaliar a implantação e a efetividade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).
2. Levantamento realizado em 2015, TC 008.089/2015-9, sinalizou oportunidade de auditoria para avaliar a implantação da Bolsa-Formação, com o objetivo de aferir os resultados da iniciativa de forma mais ampla, e não apenas em função do número de matrículas, que é o principal indicador do programa. O levantamento destacou, ainda, a importância de se avaliar o processo de pactuação e os sistemas tecnológicos que suportam a política.
3. A escolha da Bolsa Formação como objeto da auditoria se deve à sua materialidade, conforme mostrado na visão geral, item 2, mas também em função dos riscos inerentes a sua complexidade de implantação, pela diversidade de atores envolvidos, dificuldade de controle e capilaridade regional. É ainda oportuna essa focalização, uma vez que 2014 foi o ano de forte expansão da iniciativa, o que potencializa os riscos inerentes.
4. Em função dessa conclusão e das questões identificadas na fase de planejamento da auditoria, o relatório de auditoria foi estruturado em quatro principais capítulos. O primeiro avalia a implantação da Bolsa-Formação no que diz respeito ao modo como são definidos os cursos que serão ofertados, em que municípios e com que número de vagas.
5. O segundo capítulo busca avaliar se os reincidentes do seguro desemprego estão sendo atendidos conforme prevê a legislação. Trata-se de questão mais específica, de grande relevância em função não apenas da previsão legal, e vulnerabilidade do público em questão. O terceiro capítulo avalia a confiabilidade e adequação do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica (SISTEC), que suporta toda a implantação da Bolsa-Formação e do próprio Pronatec. Foi avaliada a confiabilidade e adequação do sistema. O quarto capítulo apresenta uma avaliação da efetividade dos cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC da Bolsa-Formação.
6. Os resultados alcançados foram obtidos por meio da análise dos dados extraídos da base do SISTEC e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Foram realizadas entrevistas com os gestores e técnicos da Secretaria de Educação profissional e Tecnológica (SETEC), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Além disso, foram realizados dois estudos de caso

visando aprofundar aspectos relativos aos capítulos 2 e 3. Os estudos de caso ocorreram em Brasília e em Natal. Em ambas as cidades visitou-se a Superintendência Regional do Trabalho. Em Natal, a equipe de auditoria visitou duas agências do Sistema Nacional de Emprego (SINE), e entrevistou gestores estaduais responsáveis pelo Pronatec no estado, e ainda o Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN).

7. Em relação a avaliação de efetividade do programa, a equipe contou com o suporte da Faculdade de Economia da Universidade de Brasília, em especial da Professora Ana Carolina Pereira Zoghbi, que forneceu o conhecimento técnico e a experiência necessários para a aplicação da metodologia. Os detalhes metodológicos envolvidos nessa avaliação encontram-se no Apêndice 1 deste relatório.

## 2. VISÃO GERAL

8. É objetivo do Pronatec, de acordo com a previsão do art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei 12.513, de 26 de outubro de 2011, expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância e de cursos e programas de formação inicial e continuada ou qualificação profissional.

9. O Pronatec é constituído por cinco iniciativas, que em conjunto buscam incrementar a capacidade instalada de instrumentos voltados para o ensino técnico e profissional no médio e longo prazo, bem como ampliar o acesso imediato aos cursos. As iniciativas são:

**a) Expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica**, processo iniciado em 2003, e que levou a um forte processo de interiorização das instituições federais.

**b) Programa Brasil Profissionalizado**, destinado à ampliação da oferta e ao fortalecimento da educação profissional e tecnológica integrada ao ensino médio nas redes estaduais, em parceria com o Governo Federal.

**c) Rede e-Tec Brasil**, que objetiva oferecer gratuitamente cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, na modalidade a distância. São responsáveis pela oferta de cursos da Rede e-Tec: a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica; as unidades de ensino dos serviços nacionais de aprendizagem (SENAI, SENAC, SENAR e SENAT); e as redes de educação profissional estaduais.

**d) Acordo de Gratuidade com os Serviços Nacionais de Aprendizagem**, cuja finalidade é garantir a oferta gratuita cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, por meio dos recursos do SENAI, do SENAC, do SESC e do SESI, recebidos da contribuição compulsória.

**e) Bolsa-Formação**, que visa permitir o acesso gratuito aos cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, ofertados por atores públicos e privados, com financiamento do MEC.

10. A Bolsa-Formação é a principal ação do objetivo estratégico da SETEC que consiste na expansão da oferta de vagas em cursos de educação profissional e tecnológica, para ampliar oportunidades de inclusão social e produtiva a estudantes e trabalhadores. Esse objetivo está alinhado ao Objetivo 0582 do PPA 2012-2015, bem como a sua iniciativa 02A5: promoção de condições de permanência e ampliação do acesso em instituições públicas e privadas, também por meio de vagas gratuitas e oferta de financiamento estudantil a alunos do ensino médio público, trabalhadores, populações do campo, indígenas, quilombolas, afrodescendentes, mulheres de baixa renda, pessoas com deficiência e beneficiários de programas sociais.

11. A execução orçamentária da Bolsa-Formação é realizada por meio da ação 20RW – Apoio Formação Profissional, Científica e Tecnológica, sendo caracterizada como ação exclusiva de custeio. Desde seu início em 2011 até o final do exercício de 2014, a ação teve aumentos progressivos nos investimentos, totalizando 8 bilhões (Tabela 1). O valor corresponde a 78% das despesas do Pronatec, que alcançou, no período, o total de R\$ 10,25 bilhões.

**Tabela 1 – Execução financeira e orçamentária do Bolsa-Formação (Valores Liquidados) – 2011 a 2014.**

R\$ 1.000						
Bolsa-Formação	Autorizado	Empenhado	Liquidado	Pago	Execução Orçamentária	Execução Financeira
2011	460.530	459.603	442.603	208.716	96%	45%
2012	1.251.774	1.239.515	1.187.097	1.180.721	95%	94%
2013	2.889.485	2.753.474	2.611.594	2.596.559	90%	90%
2014	3.836.100	3.836.100	3.769.241	3.750.364	98%	98%
<b>Total</b>	<b>8.437.889</b>	<b>8.288.692</b>	<b>8.010.536</b>	<b>7.736.360</b>	<b>95%</b>	<b>92%</b>

Fonte: Siga Brasil, em 7/7/2015 e SETEC (arquivos extraídos do SIAFI Gerencial).

Nota: Execução orçamentária = Valor executado/Valor autorizado; Execução Financeira = Valor pago/Valor autorizado.

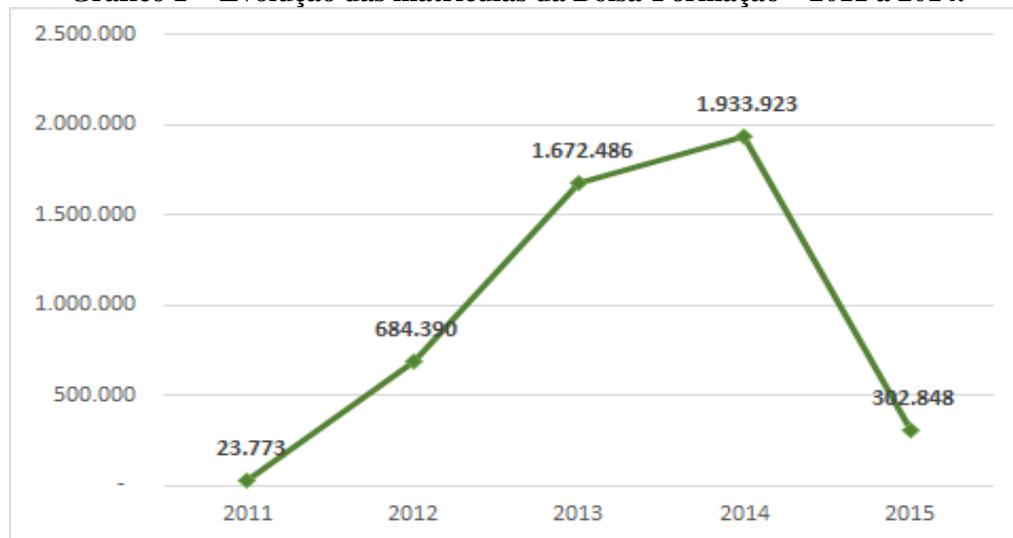
12. Regulamentada principalmente pela Portaria MEC 168/2013, a Bolsa-Formação visa possibilitar a ampliação do acesso gratuito à educação profissional e tecnológica (ETP) em instituições públicas e privadas, utilizando a capacidade ociosa das estruturas já existentes nessas redes, a partir da oferta de vagas em cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC). Os cursos objetivam capacitar, aperfeiçoar e atualizar o aluno para exercer determinado ofício, e em cursos técnicos de nível médio, todos obrigatoriamente na modalidade presencial, de modo a contribuir para formação de mão-de-obra qualificada.
13. A iniciativa prevê dois tipos de incentivo, Bolsa Formação Estudante e Bolsa Formação Trabalhador. A distinção é baseada no objetivo dos cursos e no público alvo.
14. A primeira é destinada a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio na forma concomitante, integrada e subsequente, conforme disciplinado nos arts. 36-B e C Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). A forma concomitante será oferecida a quem esteja ingressando ou cursando o ensino médio. O estudante terá matrículas distintas para cada curso, que pode ocorrer em uma mesma instituição ou não. A forma integrada destina-se a quem já tenha concluído o ensino fundamental, e o aluno cursará os dois cursos na mesma escola e com um único número de matrícula. A forma subsequente é destinada a quem tenha concluído o ensino médio.
15. Para os alunos com idade igual ou superior a dezoito anos e que estejam cursando o ensino médio, são ofertados cursos técnicos, nas formas concomitante ou integrada, na modalidade de Educação de Jovens e Adultos (EJA).
16. Os cursos técnicos na forma concomitante e integrada só podem ser ofertados por instituições das redes públicas de ETP e dos serviços nacionais de aprendizagem (SNA). Já os cursos subsequentes podem ser ofertados por instituições das redes públicas, do SNA e também por instituições privadas.
17. Os cursos técnicos têm duração mínima de 800 horas e seus projetos pedagógicos devem estar em conformidade com o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos, previsto na Resolução CNE/CEB 4, de 6 de junho de 2012, instituído e mantido pelo Ministério da Educação.
18. A Bolsa-Formação Trabalhador conta com a oferta de cursos de formação inicial e continuada ou qualificação profissional (FIC) a trabalhadores de diferentes perfis. Nesse caso, os cursos devem ter carga horária mínima de 160 horas, e devem constar do Guia Pronatec de Cursos FIC, disponível no sítio do Pronatec (<http://pronatec.mec.gov.br/fic/>), atualizado periodicamente pelo MEC. O objetivo é o desenvolvimento de aptidões para a vida produtiva e social, além de considerar possíveis itinerários formativos e continuidade de estudos.
19. A SETEC, no âmbito da Bolsa-Formação, tem por competência, dentre outras, o planejamento, a formulação, a coordenação e a avaliação da ação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), por sua vez, tem as atribuições de repassar recursos do Programa, bem como analisar a conformidade financeira das prestações de contas dos recursos transferidos às redes estaduais, distrital e municipais e aos SNA, dentre outras.
20. São, ainda, agentes da política, em regime de colaboração, instituições privadas e públicas da União, Estados, Municípios e Distrito Federal de educação profissional e tecnológica e de ensino superior, além dos SNA, devidamente habilitados, nos termos da Lei 12.513/2011. Esses agentes se tornam parceiros ofertantes, por meio de termo de adesão. São responsáveis pela oferta educacional, pela assistência estudantil e pela certificação dos alunos. Devem ainda garantir o acesso pleno à infraestrutura educativa, recreativa, esportiva, especialmente bibliotecas, laboratórios de informática e quadras esportivas.
21. Por outro lado, os denominados parceiros demandantes devem realizar mobilização, captação, seleção e pré-matrícula do público alvo que será beneficiário do programa. Segundo dados do relatório de Levantamento do Pronatec (TC 007.490/2015-1), existiam, em 2015, 42 parceiros demandantes. Integram esse grupo 27 secretarias estaduais e do Distrito Federal e 15 ministérios, com destaque para o MDS, o MTE e MDIC. Os parceiros demandantes, após firmarem termo de compromisso, são responsáveis por identificar cursos de qualificação profissional alinhados aos objetivos estratégicos de suas ações governamentais. Devem, ainda, mobilizar, captar, selecionar e pré-matricular o público alvo beneficiário do programa.
22. A iniciativa da Bolsa-Formação conta com 41 modalidades de oferta, que são subagrupamentos de ofertas do Programa, criadas com o fito de atender público específico em função das suas características em comum, como é o caso do 'Pronatec Brasil sem Miséria' que busca promover a inserção profissional de beneficiários do Bolsa Família constantes do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). O

‘Pronatec Mulheres Mil’, outro exemplo, visa oferecer acesso à educação profissional, emprego e renda a mulheres em situação de vulnerabilidade social.

23. Os cursos pactuados podem ser ofertados em três tipos modalidades de demanda: exclusiva, cuja principal característica é a realização de turmas fechadas, atendendo tão somente as pactuadas para a unidade demandante, a exemplo das turmas destinadas aos apenados; compartilhada, com oferta aberta aos públicos de todas unidades demandantes com vagas pactuadas para o curso; ou prioritária, onde, inicialmente, a oferta de vagas será restrita ao público da unidade demandante.

24. O número de beneficiários da bolsa-formação teve um crescimento acelerado desde o seu início, em 2011, até o final de 2014. Contudo, em 2015, a iniciativa sofreu severa restrição orçamentária. Com isso, houve grande retração do programa durante esse exercício, como mostra o Gráfico 1. De toda forma, foram contabilizadas, de acordo com dados extraídos da base do SISTEC, de 2011 a 2015, 4.617.420 matrículas na Bolsa-Formação. Cabe destacar que em 2014 o programa teve seu ápice, registrando 1,9 milhão de matrículas.

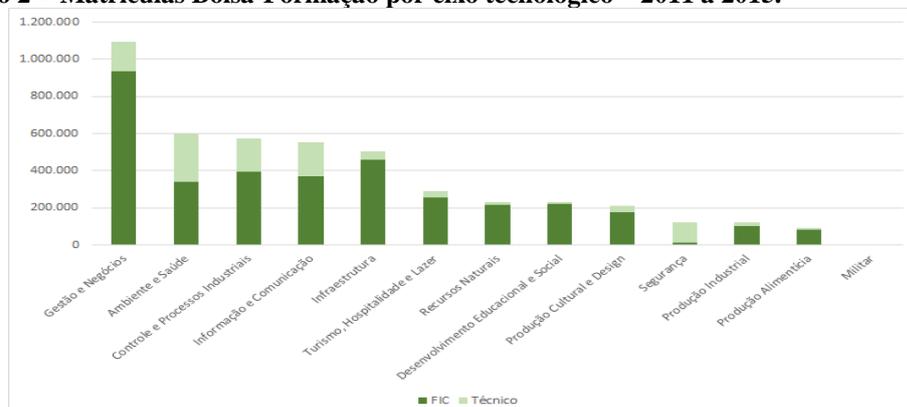
**Gráfico 1 - Evolução das matrículas da Bolsa-Formação – 2011 a 2014.**



Fonte: SISTEC, extração em 3/2/2016.

25. As matrículas da Bolsa-Formação têm concentração majoritária em cursos de formação inicial continuada e qualificação (FIC). De 2011 a 2015 cerca de 77% das matrículas foram feitas neste tipo de curso. Os cursos ofertados pela Bolsa-Formação estão distribuídos em 13 eixos tecnológicos: (1) Ambiente e Saúde; (2) Controle e Processos Industriais; (3) Desenvolvimento Educacional e Social; (4) Gestão e Negócios; (5) Informação e Comunicação; (6) Infraestrutura; (7) Militar; (8) Produção Alimentícia; (9) Produção Cultural e Design; (10) Produção Industrial; (11) Recursos Naturais; (12) Segurança; (13) Turismo, Hospitalidade e Lazer, de acordo com o demonstrado no Gráfico 2. Destaca-se, nessa análise, o eixo Gestão e Negócios, o qual conta com 24% do total das matrículas efetuadas no programa, conforme mostra o Gráfico 2.

**Gráfico 2 - Matrículas Bolsa-Formação por eixo tecnológico – 2011 a 2015.**



Fonte: SISTEC, extração em 3/2/2016.

26. A análise regionalizada mostra que o eixo Gestão e Negócios abrange pelo menos de 22% do total das matrículas em todas as regiões do País. Destacam-se, ainda, na região Norte, os eixos Recursos Naturais e Informação e Comunicação; no Nordeste, Ambiente e Saúde e Infraestrutura. Na região Centro-Oeste, apresentam representatividade os eixos Informação e Comunicação e Ambiente e Saúde. Já nas regiões Sudeste e Sul, o eixo Controle e Processos Industriais contém os cursos mais procurados, juntamente com os eixos Ambiente e Saúde, no Sudeste; e Informação e Comunicação, no Sul (Tabela 2).

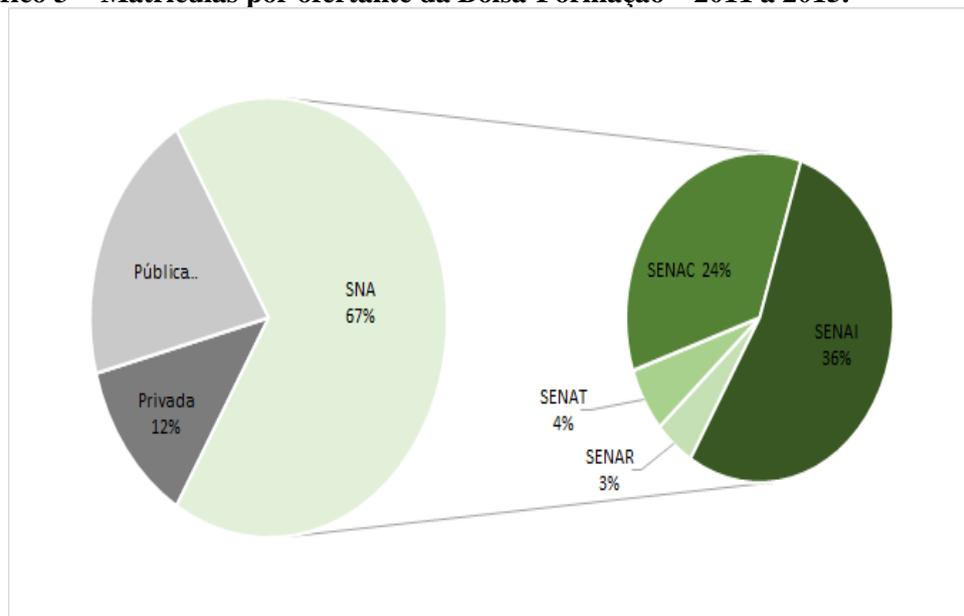
**Tabela 2 - Percentual de matrículas nos eixos tecnológicos por região – 2011 a 2015.**

<i>Região</i>	<i>Percentual</i>
<b>Norte</b>	
Gestão e Negócios	25%
Recursos Naturais	13%
Informação e Comunicação	12%
<b>Nordeste</b>	
Gestão e Negócios	22%
Ambiente e Saúde	14%
Infraestrutura	13%
<b>Centro-Oeste</b>	
Gestão e Negócios	26%
Informação e Comunicação	13%
Ambiente e Saúde	12%
<b>Sudeste</b>	
Gestão e Negócios	24%
Controle e Processos Industriais	18%
Ambiente e Saúde	14%
<b>Sul</b>	
Gestão e Negócios	24%
Controle e Processos Industriais	16%
Informação e Comunicação	13%

Fonte: SISTEC, extração em 3/2/2016.

27. No que concerne à oferta de cursos da Bolsa-Formação, observa-se que as unidades do SNA são os principais ofertantes, sendo responsáveis por 67% das matrículas do programa, somando, de 2011 a 2015, mais de 3,1 milhões de registros. Dentre eles, destaca-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), seguido do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), conforme demonstra o Gráfico 3. As redes públicas federal e estadual computaram, no mesmo período, pouco mais de 942 mil matrículas e as instituições privadas cerca de 565 mil.

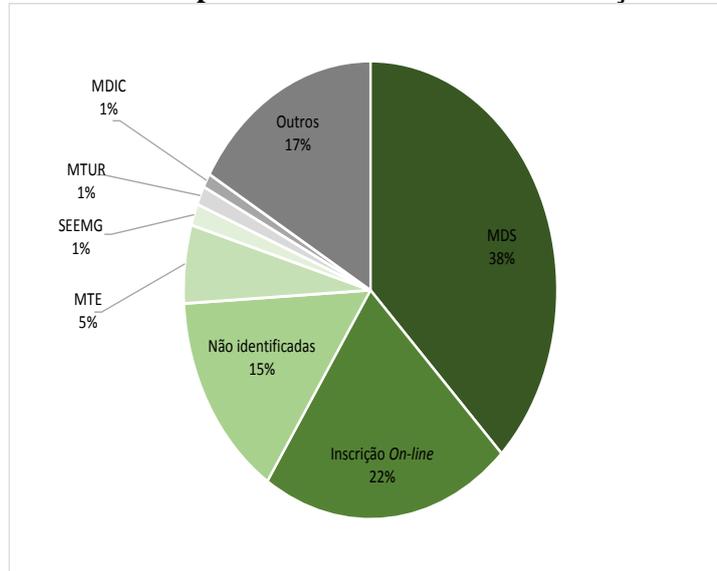
**Gráfico 3 - Matrículas por ofertante da Bolsa-Formação – 2011 a 2015.**



Fonte: SISTEC, extração em 3/2/2016.

28. O maior demandante do programa, entre 2011 a 2015, foi o MDS, tendo como principais públicos pessoas inscritas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e beneficiários dos programas federais de transferência de renda. O MDS foi responsável por mais de 1,7 milhão de matrículas, o equivalente a 38% do total da Bolsa-Formação. Em seguida aparecem o MTE (6%), a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (2%), o Ministério do Turismo (1%), o MDIC (1%) e os demais demandantes (17%), conforme mostra o Gráfico 4.

**Gráfico 4 - Matrículas por demandante da Bolsa-Formação – 2011 a 2015.**



Fonte: SISTEC, extração em 3/2/2016.

29. Cabe destacar que, apesar do esforço empreendido no processo de pactuação e na captação e seleção do público beneficiário por parte dos demandantes, há expressivo quantitativo de matrículas realizadas na categoria ‘Inscrição On-line’. Nessa modalidade, as vagas não preenchidas pelos parceiros são disponibilizadas, no endereço eletrônico do Pronatec, para que interessados da população em geral se inscrevam nos cursos. As matrículas por ‘Inscrição On-line’ atingiram, entre os anos de 2011 a 2015, mais de 1 milhão de registros, 22% do total.

30. A questão que se coloca diante da diversidade de atores envolvidos na definição de dos cursos é se, ao final, haverá demanda nas economias locais para absorver adequadamente os egressos dos cursos. A metodologia que permite identificar a necessidade de capacitação em função do mercado de trabalho e do perfil do beneficiário é analisada no capítulo 3.

### 3. Oferta de cursos no âmbito da Bolsa-Formação Trabalhador e o mercado de trabalho

31. O presente capítulo tem por principal objetivo apresentar as análises realizadas para verificar o alinhamento dos cursos ofertados pela Bolsa-Formação Trabalhador, iniciativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) com as necessidades do mercado de trabalho formal.

32. A elucidação dessa questão envolveu a utilização de informações do SISTEC, sistema responsável pelo gerenciamento da Bolsa-Formação; de dados do Mapa da Demanda Identificada (MDI- 2015), elaborado pelos parceiros demandantes, em conjunto com os ofertantes e com o mercado local dos municípios; e, ainda, dados da RAIS.

33. As seções seguintes descrevem as constatações decorrentes do exame. Tratam, inicialmente, do processo de pactuação das vagas da Bolsa-Formação. Em seguida, da consistência das informações contidas no MDI. Por fim, examina-se o alinhamento dos cursos ofertados com relação aos dados de mercado de trabalho, extraídos da RAIS.

#### 3.1. O processo de definição de oferta de cursos da Bolsa-Formação Trabalhador carece de mecanismos que garantam alinhamento necessário com o mercado de trabalho.

34. O processo de pactuação, em que pese seu aperfeiçoamento ao longo do período de existência da Bolsa-Formação, ainda apresenta deficiências em retratar a real necessidade de mão de obra qualificada do setor produtivo nos municípios. Essas deficiências se mostraram mais clara, principalmente, na fase de negociação, onde o levantamento de informações sobre mercado de trabalho local depende diretamente da

articulação dos parceiros demandantes com instituições ofertantes, como também com representantes do setor produtivo.

35. Conforme preconiza a Lei 12.513, em seu art. 1º, parágrafo único, inciso VI, um dos objetivos do Pronatec é estimular a articulação entre a política de educação profissional e tecnológica e as políticas de geração de trabalho, emprego e renda. O mesmo objetivo está previsto para a Bolsa-Formação, de acordo com o disposto no art. 2º, inciso VIII da Portaria/MEC 817, de 13 de agosto de 2015. Converte a isso, o objetivo estabelecido pela mesma Portaria em seu art. 2º, inciso II, qual seja, formar profissionais para atender às demandas do setor produtivo e do desenvolvimento socioeconômico e ambiental do País.

36. Com vistas a subsidiar o atingimento desses objetivos, a Portaria/MEC 817, em seu art. 33, busca promover, ainda, a cooperação da sociedade civil organizada e do setor produtivo no planejamento, desenvolvimento e acompanhamento das ações da Bolsa-Formação resultantes do processo de pactuação.

37. De acordo com o documento Pactuação 2015.1, elaborado pela SETEC/MEC, o processo de pactuação visa equalizar a oferta e demanda de vagas por curso de formação profissional, considerando o perfil socioeconômico do público a que se destina e as reais oportunidades de trabalho em cada setor de atividade econômica ou segmento profissional. Com isso, busca-se ampliar as perspectivas ocupacionais dos egressos dos cursos.

38. Em relação ao processo de pactuação de ofertas de vagas de cursos de formação inicial e continuada e qualificação profissional (FIC) e técnicos, nas formas integrada ou concomitante, no âmbito da Bolsa-Formação, a Portaria MEC 817, de 13 de agosto de 2015, em seu art. 32, prevê que se deve considerar a demanda por formação profissional expressa pelos parceiros demandantes, respeitando-se a capacidade operacional de cada parceiro ofertante.

39. Como foi visto, a rede ofertante, atualmente, é composta pelos Serviços Nacionais de Aprendizagem (SNA), pelas instituições da Rede Federal e pelas Redes Públicas Estaduais de Educação Profissional e Tecnológica (ETP).

40. O processo de pactuação da Bolsa-Formação vem sofrendo alterações com o intuito de aprimorar os critérios utilizados para a definição das vagas ofertadas. No início do programa, a pactuação era realizada tendo por base os cursos que os ofertantes estavam dispostos a disponibilizar de acordo com sua experiência e capacidade instalada, ou seja 'cursos de prateleira', na denominada 'lógica ofertista'. Essa dinâmica limitava a atuação dos demandantes, os quais podiam apenas alocar o público alvo de suas ações nos cursos pré-estabelecidos.

41. Com vistas a aperfeiçoar o modelo existente, a dinâmica do processo evoluiu com o propósito de alinhar os cursos ofertados às necessidades de mão de obra qualificada de cada localidade, na tentativa de ampliar as oportunidades de ingresso do público prioritário no mercado de trabalho, como também para aumentar a produtividade, conforme previsto no documento Pactuação 2015.1. (Pactuação 2015.1)

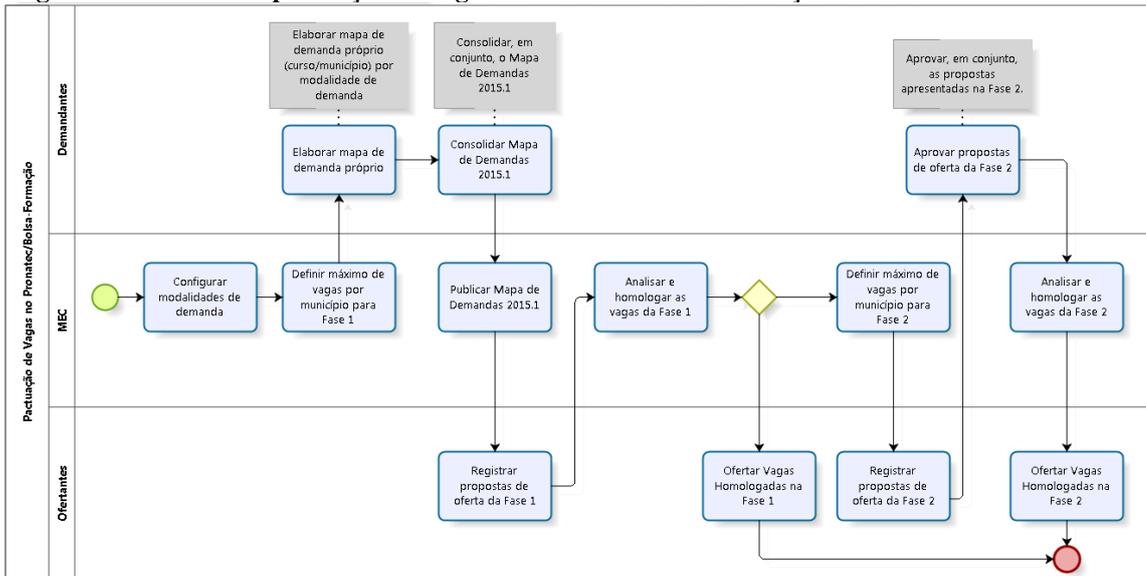
42. De acordo com o documento Pactuação 2015.1, o processo, descrito na Figura 1, passou a ser realizado em duas fases distintas. Na Fase 1, denominada Demanda Identificada, os demandantes promovem um diagnóstico das necessidades de profissionais qualificados, onde consideram o público alvo, os cursos, a área geográfica, além de outros elementos. O resultado é consolidado no Mapa de Demanda Específico (MDE) de cada demandante.

43. É na **Fase 1** que ocorre a articulação dos parceiros demandantes com a rede ofertante, bem como com representantes do setor econômico, como empresas, sindicatos, associações, no sentido de buscar alinhar os cursos a serem ofertados com dinâmica do mercado de trabalho local, identificando instituições com potencial de contratações. O produto dessa fase contera a quantidade de vagas em cada curso a ser ofertado em cada município, com identificação da entidade ofertante, e quando for o caso, com indicação da instituição com interesse na mão de obra qualificada.

44. Os diversos MDEs são consolidados em ação conjunta da SETEC com os parceiros demandantes, resultando no Mapa da Demanda Identificada (MDI). Todo o processo de pactuação é operacionalizado por meio do SISTEC.

45. Na **Fase 2**, os ofertantes registram as propostas de ofertas de vagas que por ventura não foram atendidas no MDI e os demandantes avaliam e fazem a adesão por essas vagas. Em seguida, as vagas propostas são homologadas até o limite dos referenciais estabelecidos, pelo MEC, para cada município, a cada período de pactuação. O referencial de vagas para a Bolsa-Formação em cada município é estabelecido de forma proporcional à População Economicamente Ativa (PEA).

Figura 1 - Processo de pactuação de vagas do Pronatec/Bolsa Formação 2015.1.



Fonte: map.mec.gov.br, acesso 29/1/2016.

46. Com o propósito de compreender como os parceiros demandantes elaboram seus MDE, principalmente no que tange à fase de negociação com a sociedade civil organizada e o setor produtivo, conforme disposto art. 33 da Portaria/MEC 817/2015, dois dos principais demandantes da Bolsa-Formação foram objeto das análises neste trabalho, MDS e MDIC. A escolha se justifica, no caso do MDS, por ser o maior demandante do programa, e o MDIC, por ter apresentado, em visita exploratória, alta taxa de inserção de seu público no mercado de trabalho, após a conclusão dos cursos da Bolsa-Formação, e, ainda, por manter constante interação com o setor produtivo de médio e grande porte. A equipe de auditoria foi a campo realizar estudo no Rio Grande do Norte, com a realização de entrevistas com gestores da Secretaria Estadual do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) e do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), para avaliar a articulação dos demandantes com esses atores.

47. No caso do MDS, de acordo com o documento ‘Pronatec Brasil Sem Miséria (BSM) 2014’, o processo de elaboração do MDE se inicia com a definição de interlocutor do Governo Estadual, que tem o objetivo de realizar a articulação e mobilização dos municípios jurisdicionados para que participem da implantação e da execução do Pronatec/BSM, por meio da adesão ao programa. A falta desse interlocutor prejudica o processo de articulação, podendo comprometer a efetividade do processo.

48. No estudo de caso realizado pela equipe no Estado do Rio Grande do Norte, constatou-se que não havia nenhum interlocutor formalmente designado, e os gestores municipais afirmaram que tinham muita dificuldade para serem ouvidos, tanto pelo próprio MDS, quanto pelos ofertantes, pela SETEC e mesmo pelo próprio estado.

49. O documento ‘Pronatec Brasil Sem Miséria (BSM) 2014’ também enfatiza a importância do papel das prefeituras no programa, em virtude da responsabilidade da divulgação do programa, da mobilização do público, da realização da pré-matrícula dos interessados e do acompanhamento dos beneficiários durante os cursos de qualificação profissional.

50. O interlocutor municipal titular é cadastrado no SISTEC como responsável pela demanda da prefeitura. Entre as atribuições do interlocutor municipal estão a negociação com as unidades ofertantes de vagas de cursos de qualificação profissional e a articulação com o empresariado local, visando a inserção dos alunos no mundo do trabalho. Para realizar suas funções, o interlocutor pode incluir no sistema outros atores, como Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)

51. Cabe ao interlocutor estadual apoiar os municípios no processo de identificação da vocação econômica local, na definição de vagas e cursos, bem como na articulação com os parceiros ofertantes.

52. O estudo ‘Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria: A experiência do Pronatec do Caderno de Estudos Inclusão Produtiva Urbana: O que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014 do MDS’ (Brasil, 2015), menciona que o Ministério estimula as prefeituras municipais consultarem o setor

produtivo, associações empresariais, órgãos governamentais, órgãos de pesquisa e consultoria, além de incentivar a utilização de dados estatísticos.

53. O estudo ainda indica que para a definição dos cursos a serem ofertados pelo Pronatec/BSM em cada município, a demanda do mercado de trabalho local deve ser avaliada juntamente com o perfil socioeconômico dos inscritos no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Ademais, ressalta a importância da participação das secretarias estaduais e municipais de planejamento e desenvolvimento econômico, das universidades, dos órgãos de pesquisa, dentre outros, como também do empresariado, dos sindicatos e das comissões de emprego.

54. Em síntese, os cursos a serem ofertados pelo Pronatec/BSM em cada município devem ser definidos conjuntamente entre as prefeituras e as instituições ofertantes, com o apoio do Governo Estadual, levando em consideração as demandas do mercado local. A consolidação dessas informações, por parte do MDS, resulta em seu MDE.

55. O estudo 'Avaliação Qualitativa do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – Brasil Sem Miséria (Pronatec/BSM): Um estudo com egressos e desistentes, representantes das unidades ofertantes e interlocutores municipais do Caderno de Estudos do MDS' (BRASIL, 2015b) afirma que o processo de pactuação de 2015, com a nova modelagem, privilegia o esforço dos governos municipais no levantamento das vocações econômicas e dos projetos de investimentos em seus territórios, e a articulação com o setor produtivo para apurar as demandas de mercado de trabalho que mais se relacionam às especificidades do público beneficiário. Para as ofertas de cursos em 2015, 2.711 municípios apresentaram suas demandas de qualificação profissional ao MDS.

56. No que diz respeito ao estudo de caso da bolsa-formação Rio Grande do Norte, os gestores da Secretaria Estadual do Trabalho, da Habitação e da Assistência Social (SETHAS) realizam consultas aos sindicatos das categorias profissionais, à Câmara de Dirigentes e Lojistas (CDL), aos comerciantes em geral e ainda ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE). O público prioritário, beneficiários da assistência social provenientes dos CRAS e dos CREAS, também participa de encontros específicos, de modo a alinhar a necessidade dos empresários com o perfil do público alvo da assistência social. Além disso, existe a demanda espontânea que é registrada ao longo do ano diretamente na SETHAS. Ao término do processo, a Secretaria Estadual faz a intermediação com os ofertantes, com definição dos cursos que irão atender à demanda identificada.

57. O MDS dispõe ainda do Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho), que pode ser aderido pelos municípios elegíveis, conforme a Resolução 18, de 24 de maio de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social. Esse programa prevê o cofinanciamento para a execução de ações de articulação, mobilização e encaminhamento de pessoas em situação de vulnerabilidade ao mundo do trabalho, por meio do acesso a ações de qualificação profissional, intermediação de mão de obra, economia popular e solidária, micro empreendedorismo individual e microcrédito produtivo orientado, conforme consta no documento 'Pronatec Brasil Sem Miséria do MDS' (Brasil, 2015C).

58. O ACESSUAS Trabalho, atualmente, está presente em 97 municípios do Rio Grande do Norte, segundo informação dos gestores da SETHAS, facilitando o acesso do público prioritário ao Bolsa-Formação. Uma das atribuições das equipes do ACESSUAS é o mapeamento dos motivos de evasão dos cursos do Pronatec, tendo em vista que os municípios com taxas de evasão elevadas poderão ter a capacidade de oferta reduzida em pactuações futuras. As equipes também fazem intermediação de mão de obra com o mercado de trabalho.

59. O responsável pela pré-matrícula do público do MDS é o interlocutor municipal, que geralmente faz parte da equipe do ACESSUAS, aonde o programa está disponível.

60. O estudo aponta, por meio da análise de estudos de casos, que os responsáveis municipais pela pré-matrícula dos alunos não possuíam conhecimento suficiente sobre o conteúdo dos cursos, nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho, o que afeta diretamente a capacidade de escolha do público interessado em relação a que curso frequentar. O texto ainda assinala que o mapeamento da demanda por mão de obra parece não estar ao alcance das secretarias municipais de assistência social.

61. Também não foi constatada, na maioria dos municípios analisados no estudo, utilização de dados ou informações sistematizadas relacionada à dinâmica do mercado local que pudesse direcionar a oferta de cursos. Foi ainda apontada a existência de frustrações quanto à questão de empregabilidade e da adequabilidade do curso frente à realidade do mercado local.

62. Corrobora essa afirmação a entrevista realizada pela equipe de auditoria com os gestores do Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN), que alegaram haver completo descasamento entre o MDI e as necessidades de qualificação do Arranjo Produtivo Local (APL). Informaram ainda, que a capacitação, em determinados cursos, como o de cabeleireiro, por vezes, gera excesso de mão de obra no município, o que, além de não proporcionar o aumento da empregabilidade dos egressos dos cursos, contribui para a redução da clientela daqueles que já estão engajados no mercado de trabalho.
63. Na visão dos gestores do IFRN, a falta de articulação municipal e a precária identificação da demanda dificulta a oferta de cursos alinhados às necessidades locais.
64. Em relação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC), o processo de construção do mapa da demanda específico (MDE) é mais simplificado. Em entrevistas, os gestores da Bolsa-Formação no Ministério relataram que o objetivo do mapa é retratar a real necessidade de mão de obra do setor produtivo, principalmente no que se refere à indústria. Para isso, o Ministério articula-se diretamente com as empresas, ou com associações empresariais e representantes. Sendo assim, todas as demandas por qualificação (vagas e cursos, somente cursos FIC) são encaminhadas ao Ministério diretamente pelo setor produtivo, por meio de um sistema próprio, no qual é exigido a informação do CNPJ da empresa interessada em contratar os beneficiários do programa. Como resultado dessa estreita interação, segundo os gestores, a taxa de contratação das turmas demandadas pelo MDIC passa de 60%, chegando em alguns casos a 90%.
65. Na tentativa de obter informações mais aderentes à realidade do mercado de trabalho, alguns critérios de priorização são utilizados na elaboração do mapa do MDIC, como, por exemplo, se cursos solicitados anteriormente tiveram adesão suficiente, se a empresa que indica a necessidade de treinamento tem pretensão de contratar os egressos, se há previsão de novos investimentos na região, dentre outros.
66. Relataram os gestores que, além das qualificações de trabalhadores que estão fora do mercado de trabalho, o Ministério atua, também, na requalificação dos trabalhadores empregados, a fim de garantir a permanência dessas pessoas nas empresas. Esse público representa cerca de 50% dos beneficiários Pronatec/Brasil Maior.
67. Com vistas a preencher o restante das vagas levantadas, o MDIC constituiu uma parceria com o MDS no sentido de realizar a captação do público beneficiário, no CadÚnico, e efetuar as pré-matrículas nos cursos.
68. Dentre os casos analisados, observa-se que, principalmente em relação ao MDS, os municípios apresentam dificuldades para realizar o levantamento das demandas do mercado de trabalho local. Isso se deve ao fato de haver, ainda, pouca articulação dos gestores municipais com o setor produtivo. Além disso, não há relatos da utilização de dados estatísticos sobre a dinâmica do mercado, de modo a orientar a definição das vagas e dos cursos a serem ofertados.
69. Como foi visto, o processo de pactuação resulta no Mapa da Demanda Identificada (MDI), que é elaborado pelos parceiros demandantes e consolida as propostas de ofertas de vagas da Bolsa-Formação. O MDI 2015.1 apresenta informações incompletas e inconsistentes em relação, principalmente, aos dados relacionados às empresas com potencial de contratação que foram identificadas pelos demandantes durante a fase de negociação.
70. O arquivo completo MDI 2015.1, resultado de todas as propostas daquela pactuação foi objeto de análise no presente trabalho, ainda sem cortes e sem homologação, ou seja, em versão preliminar, disponibilizado pela SETEC no sítio eletrônico [www.map.mec.gov.br](http://www.map.mec.gov.br). Realizou-se análise qualitativa do mapa, da qual os principais resultados serão apresentados a seguir.
71. O MDI analisado abrange todas as unidades federativas e 1.598 municípios. Contempla 27.891 propostas de ofertas de cursos, com 736.781 vagas, sendo 669.841 (88%) para cursos FIC e 93.940 (12%) para cursos técnicos, em 32 modalidades de demanda. As solicitações foram encaminhadas por 39 parceiros demandantes, entre Ministérios e secretarias estaduais de educação, com destaque para o MDS com 27% do total das vagas solicitadas, MTE com 20% e MDIC com 19%.
72. Nos registros de cursos propostos (27.891), apenas 13.535 indicavam o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) da empresa com interesse em contratar a mão de obra qualificada. No entanto, cabe ressaltar a existência de cursos para atender os Arranjos Produtivos Locais (APL), bem como os Micro Empreendedores Individuais (MEI), autônomos e agricultores familiares, os quais, em regra, não contam com um CNPJ vinculado.

73. Diversas propostas apresentaram o mesmo CNPJ. Dos 4.804 CNPJ analisados, 4.746 foram passíveis de verificação. Os registros com mais de 14 dígitos foram excluídos dos testes, tendo em vista a quantidade máxima de dígitos para a verificação de um CNPJ.
74. Após a análise, constatou-se que 28% dos CNPJ verificados não são válidos, ou seja, não estão no cadastro da Receita Federal. Observou-se ainda, entre as empresas com CNPJ válido, a ocorrência de 47 empresas baixadas, sendo que 25 delas tinham encerrado suas atividades até 31/10/2014, data anterior à elaboração do MDI. Sendo assim, não deveriam estar relacionadas como empresas com potencial de contratação dos alunos egressos da Bolsa-Formação.
75. Buscou-se ainda analisar se o curso proposto estava na mesma UF da empresa indicada como possível interessada na qualificação. Verificou-se que, em 418 propostas, o estado da empresa diverge do estado da oferta do curso, o que corresponde a 81 CNPJ. De toda forma, esse tipo de ocorrência pode ser legítimo, considerando curso e empresa em municipalidades limítrofes. Porém, o que chama a atenção é que alguns desses registros apontam cursos a serem oferecidos em estados muito distantes das indicações das empresas, como por exemplo: curso proposto no estado do Maranhão, com a empresa indicada em São Paulo, ou em outro caso, uma proposta em Pernambuco e a empresa situada no Paraná.
76. Conclui-se, portanto, a inadequação de parte dos dados apresentados nesse arquivo. E embora, o mapa ainda não tivesse sido homologado no momento da análise, mostra que o processo de identificação da oferta local precisa de aperfeiçoamento. Ainda que o processo de homologação solucione alguns dos problemas identificados com os CNPJ das empresas identificadas, não haveria como alterar a oferta baseada em informações de mercado pouco confiáveis, uma vez que o levantamento dessas informações se dá por múltiplos atores, em diversas localidades, longe do alcance da Setec.
77. Para avaliar a relação entre a oferta de cursos e o mercado de trabalho realizou-se o confronto da oferta com as ocupações formais que mais geram vínculos empregatícios no mercado de trabalho, com base em dados estatísticos. Para isso, foram utilizados dados do SISTEC e da RAIS.
78. Vale ainda mencionar que a estratégia utilizada para análise encontra amparo em pesquisas anteriores. O ‘Estudo sobre as condições de inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho formal e subsídio às políticas de qualificação do estado do Paraná’, realizado pelo Observatório do Trabalho do Paraná, vinculado ao governo do estado, em parceria com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), também utiliza, em suas análises, a composição das famílias ocupacionais da Classificação Brasileira de Ocupação (CBO).
79. Os dados da RAIS do exercício de 2013 foram escolhidos para servir como base das análises em relação aos cursos ofertados em 2014, em função de poderem ser instrumento de projeção para as ofertas da Bolsa-Formação, tendo em vista conterem informações sobre quantidade total de empregos por CBO. Além disso, apresentam admissões e demissões realizadas pelas empresas em determinado ano, permitindo a geração e análises de dados estatísticos do mercado de trabalho. Dessa forma, o estudo procurou avaliar se as ofertas de cursos FIC estavam alinhadas às tendências de mercado indicadas pela RAIS do ano anterior.
80. Para fins de análise, construiu-se uma amostra não aleatória, com os registros referentes a três municípios de cada estado com maior quantidade de oferta de vagas de cursos FIC, em 2014, além das capitais. A escolha não aleatória se deve à necessidade de que cada município escolhido possua um número suficiente de vagas por eixos para que se possa conduzir a análise. Com isso, fizeram parte da análise 105 municípios. No passo seguinte, foram atribuídos aos cursos a CBO correspondente, tendo por base arquivo disponibilizado pelos gestores da SETEC contendo essa correlação. Em seguida, os cursos foram agrupados em função da família ocupacional da qual a CBO correspondente pertencia.
81. Adicionalmente, foi feito ordenamento das dez famílias ocupacionais com maior quantidade de vínculos no mercado trabalho formal dos municípios pré-selecionados, por meio de dados extraídos da RAIS de 2013. A quantidade de vínculos do mercado foi calculada considerando a diferença entre admissões e demissões das famílias ocupacionais.
82. Após a realização desses procedimentos, verificou-se o percentual das vagas ofertadas em cada município relacionadas às dez famílias ocupacionais pré-selecionadas.
83. Os resultados das análises apontam que, em média, 27% das vagas ofertadas estavam alinhadas com as dez famílias ocupacionais com maior volume de vínculos. No entanto, houve uma grande variação de resultados entre os municípios analisados, como é o caso de Rorainópolis/RR, em Roraima, com apenas 1% de alinhamento, logo em seguida Mazagão, no estado do Amapá, Sena Madureira, no Acre, e Caracará, também em Roraima, com 4%, 8% e 9% de alinhamento, respectivamente, e no outro extremo, o município

de Estância, em Sergipe, apresenta um índice de 46% de aderência das vagas ofertadas com o mercado de trabalho formal, seguido de Picos (45%), no Piauí, Imperatriz (42%), no Maranhão e Ji-Paraná (38%), em Rondônia.

84. Restringindo a análise somente às capitais, Belo Horizonte, em Minas Gerais, apresentou o percentual mais baixo de alinhamento, 10%, seguida de Vitória (20%), no Espírito Santo, Porto Velho, em Rondônia (21%) e São Luís (22%), no Maranhão. A melhor classificação ficou com Palmas, no estado do Tocantins, com 46% das vagas alinhadas com a tendência indicada na RAIS. Logo depois estão Campo Grande (42%), no Mato Grosso do Sul, e Macapá, no Amapá, juntamente com João Pessoa, na Paraíba, ambos com 40%.

85. Foi realizada análise mais aprofundada nos dois municípios com resultados menos expressivos: Rorainópolis/RR e Sena Madureira (AC). No município de Rorainópolis, com uma população de quase 26 mil habitantes (Censo 2010), a variação de contratações, de modo geral, mostrou-se positiva, em 2013. Foram ofertadas 1.827 vagas no município, em 2014. Dessas, somente 23 vagas estavam relacionadas com as famílias ocupacionais que mais contrataram. Isso equivale a 1% de alinhamento com o indicativo de mercado de trabalho da RAIS.

86. Em Rorainópolis, a família ocupacional 5211 – Operadores do comércio em lojas e mercados apresenta o maior estoque de emprego, e a segunda posição entre as outras famílias ocupacionais no que concerne às contratações. Além disso, faz parte do setor de maior valor adicionado bruto na economia local, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Ocorre que, para essa família não houve oferta de cursos.

87. Em Sena Madureira (AC), município com pouco menos de 38 mil habitantes (Censo 2010), verifica-se que, apesar da variação negativa das contratações totais no município, dentre as dez famílias ocupacionais mais aquecidas, apenas uma delas foi contemplada com cursos da Bolsa-Formação, qual seja, 4131 – Auxiliares de Contabilidade. Relacionada a essa família, foram oferecidas 130 vagas, do total de 1.549 vagas ofertadas no município em 2014. Além disso, segundo a RAIS de 2013, havia somente 18 vagas em estoque associadas a essa família ocupacional, e a diferença entre admissões e demissões demonstrava um saldo positivo de apenas sete contratações, ou seja, a oferta de vagas, nesse caso, foi muito além do que o mercado poderia absorver. Observa-se ainda que, dentre as famílias ocupacionais analisadas, para a família que contava com o maior estoque (6231 – Trabalhadores na pecuária de animais de grande porte), e que pertencente ao setor econômico responsável pelo maior valor adicionado bruto do PIB do município, cerca de 56% (agropecuária) do PIB, não foi ofertada nenhuma vaga pelo Bolsa Formação.

88. Por outro lado, o município de Estância/RS obteve o melhor resultado da análise, com 46% de alinhamento com o mercado de trabalho apontado na RAIS. O Censo 2010, indicava uma população de quase 65 mil habitantes. Em 2014, foram ofertadas 1.333 vagas, das quais 558 estavam relacionadas com três das dez famílias ocupacionais com maior número de contratações. As famílias ocupacionais que tiveram oferta de cursos alinhados foram: 4110 – Escriturários em geral, agentes, assistentes e auxiliares administrativos (19%), 7170 – Ajudantes de obras civis (15%) e 5211 – Operadores do comércio em lojas e mercados (12%).

89. A análise realizada permite concluir que existem municípios com alto grau de descasamento entre os cursos ofertados e as estimativas da dinâmica de mercado de trabalho apontadas pela RAIS. Sendo assim, cursos são ofertados em ocupações que apresentam baixo estoque e/ou com baixo índice de contratação. Por outro lado, para aquelas ocupações que aparecem com maior nível de aquecimento, não há oferta de vagas.

90. Dessa forma, é imprescindível que os responsáveis pela identificação da demanda por cursos nos municípios tenham um conhecimento do movimento do mercado de trabalho local, que subsidiem a decisão dos cursos e vagas a serem ofertados, de modo a propiciar o atendimento das necessidades do setor produtivo.

91. Assim, observa-se que os cursos da Bolsa-Formação nem sempre qualificam seus alunos nas áreas em que o mercado de trabalho local necessita, o que reduz a probabilidade de inserção da mão de obra qualificada no mercado formal. Essa incongruência varia entre os municípios, e quanto menor a capacidade de articulação e percepção do mercado de trabalho por parte das instituições envolvidas no processo de pactuação, maiores as chances de se qualificar profissionais em ocupações que não atendem às expectativas das empresas, ou ainda, e de deixar de qualificar mão de obra que o mercado potencialmente poderia absorver. Essa falta de alinhamento faz com que os cursos sejam menos eficientes, tanto na empregabilidade dos egressos quanto na solução da carência por mão de obra qualificada.

92. Como foi visto, uma das causas para esse resultado está no processo de pactuação, em especial, no que tange à fase de negociação, momento no qual demandantes e ofertantes, com participação de representantes do mercado local, definem os cursos e a quantidade de vagas a serem ofertadas nos municípios. É nesse momento que a atuação dos responsáveis pela pactuação em cada município no levantamento das informações sobre as necessidades locais de mão de obra, além da utilização de dados estatísticos como orientador na definição das ofertas, pode garantir a adequada focalização da oferta de cursos.

93. O Centro de Gestão e Estudos estratégicos (CGEE) está desenvolvendo um Mapa da Educação Profissional e Tecnológica (Mept) encomendado pelo MEC, com o objetivo de mapear a demanda de mão de obra em todo território nacional. O projeto envolve ainda a Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A primeira parte do mapa, que previa a elaboração dos modelos foi apresentada no Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica, em maio de 2015. O projeto ainda prevê o desenvolvimento de uma plataforma eletrônica que permitirá a utilização autônoma do MEC. No entanto, o produto ainda não está sendo utilizado pela Setec para auxiliar o processo de pactuação.

94. Dada a importância da questão, e o caminho já percorrido no desenvolvimento dessa plataforma, entende-se oportuno que a Setec apresente proposta de utilização da ferramenta. Assim, cabe **determinar** a Setec que apresente relatório com informações sobre o atual estágio de desenvolvimento do Mapa da Educação Profissional e Tecnológica (Mept), cronograma dos próximos passos e detalhamento da estratégia de utilização das informações geradas para fins de aperfeiçoamento do programa.

95. No mesmo sentido, de forma não excludente, cabe **recomendar** à SETEC que elabore estudos visando mapear a necessidade de formação da mão de obra pelo país, utilizando dados do mercado de trabalho, constantes por exemplo na RAIS e CAGED, e utilize esses estudos como forma de orientar a oferta de cursos do bolsa-formação no processo de pactuação.

96. Espera-se que a utilização dessa medida possa aproximar a oferta de cursos da Bolsa-Formação às reais necessidades de mão de obra do setor produtivo, proporcionando maior probabilidade de inserção dos alunos do programa no mundo do mercado trabalho formal.

#### **4. Insuficiência no atendimento ao público prioritário do seguro-desemprego, definido na Lei 12.513/2011**

97. O presente capítulo tem por objetivo principal apresentar as análises realizadas no intuito de verificar o atendimento nos cursos da Bolsa-Formação Trabalhador do público-alvo reincidente na solicitação do benefício do seguro-desemprego no período de dez anos, considerado público prioritário, tendo em vista a necessidade de qualificação para reinserção desse público no mercado de trabalho.

98. A elucidação dessa questão envolveu a utilização de informações do SISTEC, sistema responsável pelo gerenciamento da Bolsa-Formação e demais ações do Pronatec; de dados provenientes do Portal 'Mais Emprego' do Ministério do Trabalho e Previdência Social, que é o sistema que reúne informações de trabalhadores e vagas disponibilizadas nas agências de emprego do Sistema Nacional de Emprego (Sine); e, ainda, de informações obtidas por meio de fiscalizações *in loco* nas agências do Sine e Superintendência Regional do Trabalho (SRT) no Distrito Federal e no município de Natal, Rio Grande do Norte, bem como no Instituto Federal do Rio Grande do Norte (IFRN).

99. Como foi visto, a Bolsa-Formação, uma das iniciativas do Pronatec é subdividida em duas modalidades: Bolsa-Formação Estudante, que oferece cursos técnicos (de maior duração, pelo menos 800 horas-aula), concomitantes ou subsequentes; e, Bolsa-Formação Trabalhador, que oferece cursos de qualificação profissional (cursos de curta duração, com carga horária igual ou superior a 160 horas-aula) para beneficiários do seguro-desemprego e dos programas de inclusão produtiva do Governo Federal. As ações do Pronatec Seguro-Desemprego encontram-se inscritas na modalidade Bolsa-Formação Trabalhador.

100. Atualmente, a Portaria MEC 817, de 13 de agosto de 2015, dispõe sobre a oferta da Bolsa-Formação. No entanto, para efeito das análises relativas a esse achado de auditoria, também será utilizada a Portaria 168/2013, que era o normativo vigente até a edição da Portaria atual.

101. De acordo com o art. 14 da Lei 12.513/2011, que altera a Lei 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do seguro-desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, a União poderá condicionar o recebimento da assistência financeira do Programa de seguro-desemprego à comprovação da matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas. São os cursos da Bolsa-Formação Trabalhador ou vagas gratuitas na Rede de Educação Profissional e Tecnológica.

102. Para regulamentação do dispositivo, foi editado o Decreto 7.721/2012, que em seu parágrafo primeiro dispôs, inicialmente, que o recebimento de assistência financeira pelo trabalhador segurado que solicitar o benefício do Programa de seguro-desemprego a partir da terceira vez dentro de um período de dez anos pode ser condicionado à realização de cursos, conforme mencionado no parágrafo anterior. A regra atual, com redação dada pelo Decreto 8.118/2013, é que, a partir da segunda solicitação, o benefício pode ser condicionado.

103. O intuito presente no comando acima é prover meios de qualificar o trabalhador com vistas à sua recolocação no mercado de trabalho, - e, com isso, minimizar as solicitações e concessões da assistência financeira do seguro-desemprego.

104. Para que a operacionalização desse comando normativo fosse possível, foi necessário estabelecer, também normativamente, que esse público alvo tivesse prioridade em relação aos demais, em virtude da oferta de vagas nos cursos do Pronatec ser inferior à demanda. Assim, foi estabelecida a prioridade no preenchimento das vagas da Bolsa-Formação Trabalhador para o público em questão, conforme dispõe o art. 7º do Decreto 7.721/2012.

105. Até a edição da Portaria MEC 817/2015, não havia menção normativa explícita acerca do atendimento preferencial aos reincidentes no seguro-desemprego, conforme especificado no art. 1º do Decreto 7.721/2012. As normas que tratavam do tema até então apenas elencavam o público alvo do seguro-desemprego no rol de públicos prioritários da Bolsa-Formação, a exemplo do que dispõe o art. 3º da Portaria MEC 168/2013 (alterada pela Portaria MEC 1.007/2013).

106. Nesse rol, no entanto, não havia regras que estabelecessem preferência caso os pleiteantes prioritários disputassem vagas entre si. Assim, por exemplo, caso trabalhadores em geral e reincidentes do seguro-desemprego disputassem a mesma vaga, não havia critérios que definissem qual público seria atendido, ao menos sob o ponto de vista do público alvo, tendo em vista ambos constarem do rol de públicos prioritários.

107. A despeito disso, no art. 5º, inc. I, do Decreto 7.721/2012, está disposto que não será exigida a comprovação da matrícula e frequência do trabalhador em cursos FIC ou qualificação profissional, reincidente no período de dez anos, caso inexistir oferta de curso compatível com o perfil do trabalhador na localidade.

108. Do comando acima infere-se, a contrário senso, que, caso haja curso compatível, o trabalhador está obrigado a se matricular e frequentar o curso respectivo, sob pena de não recebimento da assistência financeira do seguro-desemprego.

109. Depreende-se ainda que, caso haja o curso, as vagas devem ser direcionadas primeiramente ao público alvo de que se trata, tendo em vista o dispositivo excluir da condicionalidade de que trata o art. 1º do Decreto 7.721/2012 apenas a inexistência de cursos, mas não de vagas. Isto é, existindo o curso, as vagas devem ser disponibilizadas prioritariamente aos reincidentes no seguro-desemprego.

110. Desse modo, sistematizando o teor do art. 1º com o do art. 5º do Decreto 7.721/2012, conclui-se que o público alvo reincidente no seguro-desemprego deve ter preferência sobre os demais em caso de disputa das mesmas vagas, mesmo antes da edição da Portaria MEC 817, de 13 de agosto de 2015, a qual dispõe que:

‘Art. 9º - Terão direito a atendimento preferencial nos cursos ofertados por meio da Bolsa-Formação:

I – os trabalhadores beneficiários do Programa seguro-desemprego, em cursos FIC, conforme normas estabelecidas pelo Decreto no 7.721, de 2012; e’

111. Se assim não fosse, caso houvesse disponibilidade de cursos com o perfil dos trabalhadores beneficiários do programa seguro-desemprego na localidade e não houvesse vagas, a respectiva assistência financeira poderia ser cancelada, o que não é razoável, tendo em vista a privação do direito de recebimento do benefício pelo segurado, em virtude de uma condição imposta, sem que lhe fossem dados os meios necessários para o cumprimento dessa condição.

112. Apesar da obrigatoriedade, o público reincidente no seguro desemprego não tem sido atendido satisfatoriamente. Observa-se que uma pequena parcela dos beneficiários do seguro-desemprego, reincidentes no período de dez anos, consegue se matricular e realizar os cursos do Pronatec.

113. Na Tabela 3, são apresentados dados consolidados do número de reincidentes, do número de pré-matriculados e de matriculados, bem como os percentuais de reincidentes pré-matriculados, de reincidentes

matriculados e de pré-matriculados que efetivaram a matrícula. Os dados são apresentados em âmbito nacional e para os estados onde houve fiscalização in loco, ambos relativamente ao período de 2013 a 2015.

**Tabela 3 - Relação de reincidentes pré-matriculados e matriculados em 2013 a 2015**

UF	Requerentes reincidentes	Pré-matriculados	Matriculados	Percentual de requerentes reincidentes pré-matriculados	Percentual de requerentes reincidentes matriculados	Percentual de pré-matriculados que efetivaram a matrícula
DF	186.564	7.254	3.166	3,9%	1,7%	43,6%
RN	150.548	2.363	1.245	1,6%	0,83%	52,7%
Brasil	11.850.478	235.147	102.902	2,0%	0,9%	43,8%

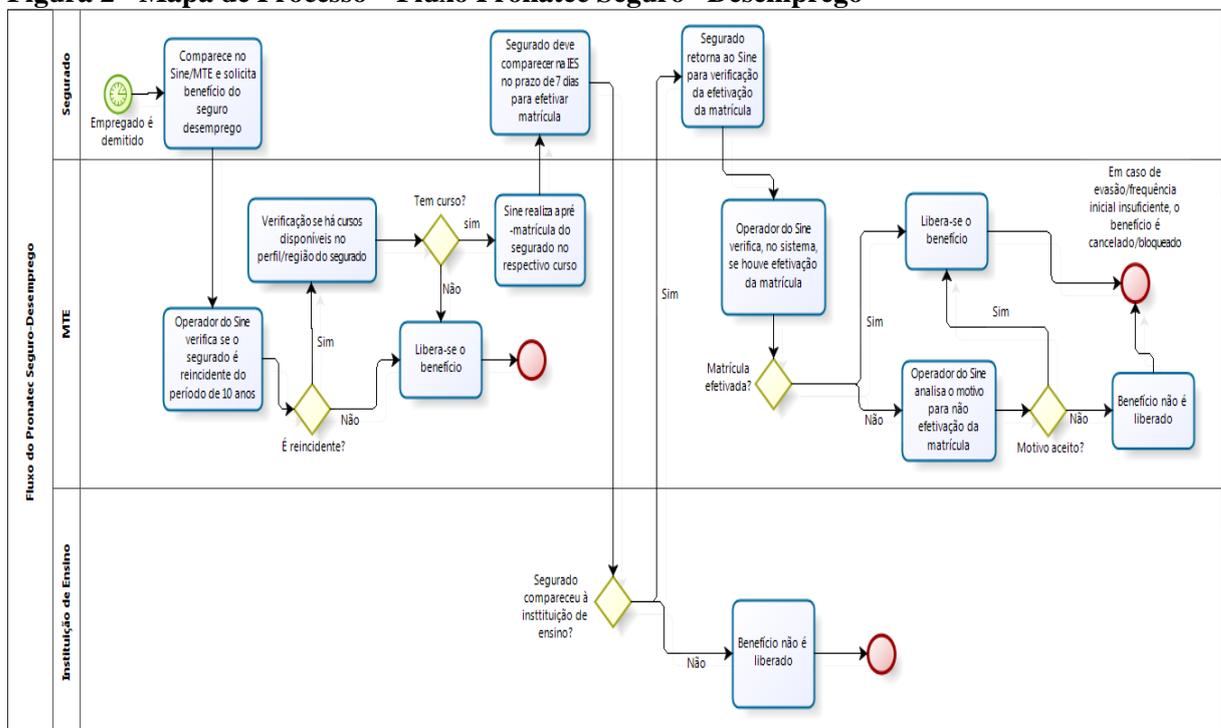
Fonte: Elaboração da equipe a partir de dados fornecidos MTE (aproximação em uma casa decimal)

114. Dos dados constantes da tabela 3, percebe-se que dos quase doze milhões de segurados no Brasil, reincidentes no período de dez anos, que requereram o benefício do seguro-desemprego no período de 2013 a 2015, pouco mais de 235 mil foram pré-matriculados, o que representa 2% do total, e destes, aproximadamente 103 mil efetivaram suas matrículas (menos de 1%).

115. Percebe-se, que, mesmo após a realização da pré-matricula, o percentual de pré-matriculados que efetivam a matrícula é inferior a 50%. Nas unidades da Federação onde houve verificação *in loco*, os percentuais não diferem significativamente em relação aos registrados para o país como um todo.

116. A seguir são apresentadas as situações que impedem a realização dos cursos pelo público alvo do seguro-desemprego. É importante distinguir a situação onde o segurado sequer realiza a pré-matricula, da situação onde o segurado é pré-matriculado mas não efetiva a matrícula. A distinção é necessária em virtude das diferentes causas relacionadas a estas situações, embora levem ao mesmo resultado: a não realização dos cursos, como mostra a Figura 2.

**Figura 2 - Mapa de Processo – Fluxo Pronatec Seguro –Desemprego**



Fonte: Equipe de Auditoria

#### 4.1. Apenas 2% dos reincidentes são pré-matriculados

##### **Inexistência de cursos no município / região metropolitana / município limítrofe**

117. A principal causa identificada nas verificações *in loco*, por meio de entrevistas com gestores e consultas a sistemas informatizados para que os reincidentes na solicitação do benefício do seguro-desemprego nem chegassem a realizar a pré-matrícula foi a ausência de cursos.

118. Em todas as unidades em que houve verificação *in loco* (Sines, SRTs, IFRN), essa foi apontada como a causa de maior relevância para a não inserção desse público nos cursos do Pronatec, principalmente a partir de 2015.

119. De fato, a partir de 2015, em razão de restrição orçamentária, o número de vagas no Pronatec como um todo e, em especial nos cursos FIC, diminuiu substancialmente, passando de aproximadamente 1,4 milhão de vagas em 2014 para menos de 200 mil vagas em 2015.

120. O Decreto 7.721/2012, em seu art. 9º dispõe que a oferta da Bolsa-Formação Trabalhador, nos termos nele previstos, fica condicionada à existência de dotação orçamentária. Assim, não existindo dotação orçamentária ou sendo esta insuficiente, pode não haver oferta suficiente de cursos para garantir o atendimento pleno dos reincidentes do seguro-desemprego. E não havendo curso, o segurado é dispensado da condicionalidade, conforme já explicitado.

121. No entanto, o que deveria ser visto como algo residual, é na verdade a principal causa do não acesso à bolsa-formação pelo público alvo. Percebe-se, assim, que a principal causa de não atendimento do público beneficiário do seguro-desemprego no âmbito do Bolsa-Formação Trabalhador relaciona-se à oferta de cursos.

122. De acordo com o Decreto 7.721/2012, art. 2º, inc. I, compete ao MEC ofertar vagas em cursos FIC ou de qualificação profissional no âmbito do Pronatec, aos trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego, considerando as vagas gratuitas disponíveis na rede de educação profissional e tecnológica.

123. Como já observado, a oferta de cursos e vagas passa, necessariamente, pela existência de recursos para tanto. De acordo com a Setec, a perspectiva é de que a partir de 2017 o número de cursos e vagas do Pronatec volte a crescer, tendo em vista um prognóstico de desempenho econômico superior ao verificado em 2015 e estimado para 2016.

124. A despeito disso, a Setec alega que em função do volume de trabalhadores que requerem o seguro-desemprego, em nenhum cenário, o Pronatec poderia atender, ainda que proximamente, à demanda gerada por esse público em todo o país (peça 8, p. 5).

125. De fato, conforme dados da tabela 13, o número de segurados reincidentes entre 2013 e 2015 foi de quase quatro vezes o número de vagas ofertadas na bolsa-formação trabalhador no período (2.951.067 vagas – Fonte: SISTEC - 7/4/2016), sendo que o nível de atendimento desse público (pré-matrículas), foi de 2%.

##### **Cursos disponíveis no município / região metropolitana / município limítrofe não guardam compatibilidade com o perfil do trabalhador**

126. Outra relevante causa identificada para não realização de pré-matrícula refere-se à falta de compatibilidade entre os cursos disponíveis e o perfil do trabalhador. Similarmente à questão anterior, essa causa também se relaciona à inexistência de cursos, restringida, no entanto, pela verificação da compatibilidade entre o perfil do trabalhador/segurado e o curso disponível na região.

127. De acordo com o disposto no art. 5º, inc. I, do Decreto 7.721/2012, verificada a hipótese acima, não deve ser exigida a comprovação de matrícula e frequência em cursos FIC ou de qualificação profissional. Assim, nessa hipótese, o segurado fica liberado da obrigação mencionada no art. 1º do mesmo Decreto.

128. É relevante mencionar que, como resultado das verificações *in loco* e de reunião realizada no MTE, observou-se que o entendimento sobre o que representa o quesito ‘perfil do segurado’ não é uniforme entre os atores do sistema e carece de delimitação objetiva, não se encontrando presente em nenhum dos normativos do Bolsa-Formação.

129. No Distrito Federal, tem-se utilizado a escolaridade mínima como único definidor do perfil do segurado. Mesmo assim, ocorrem situações, como exemplificado em reunião na Superintendência Regional do Trabalho no Distrito Federal, em que pessoas com curso superior em determinada área eram pré-matriculadas em cursos cuja exigência é de nível fundamental ou médio, a exemplo de um advogado ser obrigado a matricular-se em um curso de pedreiro ou costureiro.

130. As duas causas mencionadas nesse tópico respondem por, praticamente, todos os casos de não realização de pré-matrícula. Os demais, residuais, referem-se aos casos de recusa pelo trabalhador de realização de pré-matrícula em cursos de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional

ofertados, o que raramente acontece, por se enquadrar na hipótese de não liberação do benefício do seguro-desemprego, conforme dispõe o art. 6º, inc. I, do Decreto 7.721/2012, tendo em vista a necessidade do segurado de recebimento da assistência financeira do seguro-desemprego.

131. Quanto à existência de cursos no perfil do segurado, entendemos que, caso o segurado queira, não deve haver óbice à realização de cursos em áreas diferentes de sua formação, tendo em vista que muitos segurados vislumbram a possibilidade de mudança de área de atuação no mercado de trabalho, conforme informado pelos agentes dos Sines visitados e em reuniões realizadas na Setec e no MTE. O que não é razoável, entretanto, é obrigá-lo a isso, sob pena de ter seu benefício do seguro-desemprego bloqueado.

#### **4.2. Menos de 1% dos reincidentes conseguem se matricular**

132. Conforme consta na Tabela 3 acima, o percentual de segurados pré-matriculados, entre 2013 e 2015, que efetivaram a matrícula é de 43,76%. No Rio Grande do Norte e Distrito Federal, onde houve fiscalização *in loco*, os percentuais foram de 43,64% e 52,69%, respectivamente.

133. A seguir são analisadas às causas identificadas nas reuniões com gestores da Setec, do MTE e nas fiscalizações *in loco* efetuadas pela equipe de auditoria no Estado do Rio Grande do Norte (Natal) e no Distrito Federal (Brasília), que contribuíram para que os pré-matriculados não efetivassem a matrícula.

#### **Ausência de requisito no SISTEC que assegure vaga aos pré-matriculados reincidentes no seguro-desemprego**

134. De acordo com a Setec, o SISTEC possui regra de negócio que reserva a vaga do pré-matriculado considerado como público de atendimento preferencial durante o período delimitado para realização de pré-matrícula, conforme estabelecido pelo art. 9º da Portaria 817/2015. Não foi informada a data de implantação dessa regra de negócio. Essa reserva só deixa de existir quando decorrido o período para efetivação da matrícula, e o segurado pré-matriculado não comparece à instituição de ensino (peça 8, p. 5).

135. Nas fiscalizações *in loco*, tanto nas agências do Sine e no IFRN, em Natal/RN, e no Distrito Federal, a informação obtida foi de que não existe essa regra no SISTEC ou não é aplicada, tendo em vista que, mesmo após pré-matriculados, alunos retornam alegando que foram informados pela instituição que não havia mais vagas para os cursos nos quais foram pré-matriculados.

136. De acordo com entrevistas realizadas com gestores e demais servidores dessas instituições fiscalizadas, que atuam na operacionalização do encaminhamento do público do seguro-desemprego, a efetivação da matrícula se dá por ordem cronológica de comparecimento à instituição de ensino, uma vez que o pré-matriculado cumpra os requisitos para realização dos cursos.

137. Assim, se o pré-matriculado de atendimento preferencial não efetivar a matrícula antes de esgotadas as vagas da turma, ela não é efetivada, mesmo que dentro do período estipulado.

#### **Não efetivação de matrícula por parte da instituição de ensino**

138. A principal situação que interfere diretamente na falta de priorização do segurado reincidente, relatada e documentada pela equipe de auditoria nas verificações *in loco*, refere-se à postura das instituições de ensino quando o segurado pré-matriculado comparece à instituição para efetivação da matrícula.

139. Segundo foi possível apurar por meio de entrevistas nas agências do Sine e da análise de documentos fornecidos durante as entrevistas, a instituição ofertante informa verbalmente ou entrega uma declaração ao segurado na qual consta não haver mais vagas para o curso no qual ele foi pré-matriculado.

140. Essa declaração é entregue ao segurado para fins de comprovação junto ao Ministério do Trabalho e Emprego, que o segurado compareceu à instituição de ensino a fim de se matricular, não sendo possível a efetivação da matrícula, devido à inexistência de vagas no curso requerido por algum outro motivo. Essa justificativa é utilizada para viabilizar a liberação do benefício do seguro-desemprego.

141. Vale ressaltar que essa declaração entregue aos segurados, por si só, não é suficiente para liberação das parcelas do seguro-desemprego. Deve haver justificativa no sistema 'Mais Emprego', do MTE, para a liberação, caso o aluno tenha sido pré-matriculado. Se o operador do Sine aceita a justificativa, é feita a liberação do benefício no sistema.

142. Nos casos em que a informação é fornecida apenas verbalmente, é necessário que o segurado volte à instituição para resolução da situação ou então é encaminhado à superintendência regional do trabalho. O atendimento na superintendência regional do trabalho costuma demorar até 45 dias, conforme informado pelos operadores das agências dos Sines visitados pela equipe de auditoria.

143. Assim, o segurado, já em condição de vulnerabilidade, necessita realizar diversos deslocamentos para resolução de pendências, ficando com seu benefício bloqueado e impedido de fazer o curso no qual foi pré-matriculado.

144. Por meio de consultas ao SISTEC, verificou-se que o público pré-matriculado na modalidade Pronatec seguro-desemprego, no período de 2012 a 2015, foi de 89.365 pessoas. Destes, 74.440 possuem situação ‘não compareceu’ no SISTEC, o que representa aproximadamente 83,3% público mencionado.

145. De acordo com a Portaria 817/2015, o não comparecimento, para o público reincidente na solicitação do seguro-desemprego, tem o condão de bloquear a respectiva assistência financeira. Logo, é de se esperar que o requerente compareça para efetivação da matrícula sob pena de não ter liberado o benefício a que faz jus. Em virtude dessa situação, buscou-se o aprofundamento dos exames em relação aos 74.440 pré-matriculados com situação de não comparecimento.

146. Foi selecionada uma amostra, que considerou o universo de pré-matriculados em 2014 e 2015, tendo em vista que, conforme informado pelo MTE, os casos anteriores a 2014 se referem ao período pré-implantação do Webservice MEC/MTE, o qual se deu no fim de 2013 (peça 9, p. 3-5).

147. Assim, o universo de pré-matriculados em 2014 e 2015 foi de 29.534 segurados, do qual se extraiu amostra estatística de 433 pré-matriculados, com erro padrão de 4,3%, e nível de confiança de 95%. Os nomes desses participantes foram encaminhados ao MTE para averiguação de quais eram reincidentes e receberam o benefício, mesmo constando a situação de não comparecimento. Solicitou-se também que fossem disponibilizadas as justificativas presentes no sistema ‘Mais Emprego’ para liberação dos benefícios, tendo em vista a norma que estabelece o bloqueio nesses casos.

148. Dos 433 segurados selecionados na amostra, 399 apresentaram situação de reincidência e, portanto, deveriam ter o bloqueio do benefício, tendo em vista seu não comparecimento à instituição ofertante para efetivação da matrícula. Apesar disso, 301 desses 433 (aproximadamente 69,5%) receberam o benefício mesmo nessa situação.

149. Extrapolando os resultados para o universo considerado, é possível afirmar, com erro padrão e nível de significância mencionados, que, dos 29.534 segurados reincidentes pré-matriculados nos cursos do Pronatec Bolsa-Formação Trabalhador, 20.530 receberam o benefício com a situação, no SISTEC, de não comparecimento.

150. As principais justificativas para liberação foram: ‘Não há curso do Pronatec Disponível’ – 121 ocorrências; e, ‘Sistema do MEC indisponível’ – 93 ocorrências. Estas ocorrências representam aproximadamente 28% e 21,5%, respectivamente, dos reincidentes que não compareceram e receberam o benefício. Considerando os mesmos critérios de extrapolação definidos no item anterior, as ocorrências mencionadas seriam de 8.253 e 6.343, respectivamente, no universo considerado, de 29.534 segurados.

151. A tabela 4 traz as principais ocorrências, seus significados e frequência.

**Tabela 4 - Pronatec seguro-desemprego – Principais ocorrências de não comparecimento e recebimento do benefício a partir da amostra analisada**

Situação	Descrição	Nº de ocorrências
1. Não há curso do Pronatec Disponível	No momento em que o trabalhador requereu o seguro-desemprego foi identificado pelo agente que recepcionou o requerimento que não havia curso disponível, naquele momento, no perfil do trabalhador. Esta ação resulta na dispensa da condicionalidade do Pronatec.	121
2. Sistema do MEC indisponível	Se no momento em que é realizada a Pré-Matrícula na aplicação do seguro-desemprego ficar evidenciada alguma falha de comunicação com o Webservice do MEC a aplicação pergunta ao agente credenciado do seguro-desemprego se ele pretende realizar uma nova tentativa ou, em última hipótese, dispensar o requerente do cumprimento da rotina Pronatec.	93
Situação 2	Houve a realização de Pré-Matrícula, mas antes que houvesse retorno do SISTEC informando qual o resultado daquele encaminhamento (Se a matrícula foi ou não confirmada) houve a liberação manual da notificação ‘Aguardando Confirmação de Matrícula’ por agente credenciado do MTE.	43

Situação 3	Houve realização de Pré-Matrícula seguida de retorno do SISTEC afirmando que o trabalhador perdeu o prazo de confirmação de matrícula. Após este retorno, foi realizada uma nova pesquisa de cursos e o agente credenciado do seguro-desemprego registrou que não havia curso no perfil do trabalhador, resultando na dispensa da condicionalidade e liberação do benefício.	17
------------	--	----

Fonte: Resposta ao Ofício de Requisição 2/2016 – Base de Gestão do seguro-desemprego (Consultas efetuadas em 5/3/2016)

152. A primeira situação, indisponibilidade de cursos do Pronatec, presente na Tabela 4 representa inconsistência e corresponde a aproximadamente 28% da amostra.

153. Na descrição apresentada pelo MTE, o ministério explica que aqueles enquadrados nessa situação, requereram o benefício do seguro-desemprego e foi identificado pelo agente que recepcionou o requerimento que não havia curso disponível. No entanto, no universo do qual se extraiu a amostra, foram selecionados apenas alunos pré-matriculados, conforme registros do SISTEC.

154. Ora, se não houvesse curso disponível, o aluno não teria sido pré-matriculado. A contrário senso, se o aluno foi pré-matriculado, então havia curso disponível, entre os quais, aquele no qual houve a respectiva pré-matrícula.

155. Assim, percebe-se a incompatibilidade entre a justificativa presente no sistema ‘Mais Emprego’, para liberação do benefício, em comparação com a situação registrada no SISTEC. Uma das possíveis causas, verificadas nos trabalhos de campo, para o registro dessa condição no sistema ‘Mais Emprego’, é o desconhecimento do procedimento por parte dos operadores do Sine. No caso, o ofertante alega a não existência do curso ao segurado, muitas vezes por escrito, o qual repassa ao agente do Sine, que acaba acatando a justificativa sem perceber a inconsistência e libera o pagamento do benefício.

156. A inibição dessa ocorrência requer maior esclarecimento do funcionamento do programa por parte dos agentes do Sine, mas sobretudo, por meio da exigência de que o ofertante seja obrigado a informar no SISTEC o motivo da não realização da matrícula, e que o agente do Sine tenha acesso a esse dado, só assim liberando o pagamento do benefício.

157. Nesse caso, se a instituição ofertante lançar a situação ‘não compareceu’, no SISTEC, e o segurado apresentar uma declaração ou informação verbal de que não havia curso disponível, o operador do Sine perceberá a inconsistência. Dessa forma, a Setec pode controlar se as unidades ofertantes estão cumprindo a priorização definida pela portaria ou se estão realizando procedimentos não previstas nas normas de regência do programa.

158. A segunda situação da Tabela 4 representa aproximadamente 21,5% da amostra selecionada.

159. De acordo com a descrição apresentada pelo MTE, essa situação ocorre quando há falha de comunicação entre o sistema ‘Mais Emprego’ do MTE e o Webservice do MEC, que possibilita a comunicação com o SISTEC. Demandado para esclarecer em que momento ocorre essa falha, o MTE informou que o erro ocorre antes da realização da pré-matrícula.

160. Se o aluno foi pré-matriculado, a falha de comunicação, em tese, deveria ser posterior a esse momento, no entanto, conforme informado, a falha ocorre antes da pré-matrícula, impossibilitando-a. Nesse caso, valem as mesmas considerações feitas na situação anterior, tendo em vista que na amostra foram selecionados apenas alunos pré-matriculados (confirmado em consulta ao SISTEC), o que evidencia a inconsistência. Demandado a se manifestar sobre essa situação, o MTE informou que não tem elementos suficientes para afirmar qual seja a origem da inconsistência, mas que provavelmente está relacionada a falhas de comunicação entre os sistemas.

161. Nesse caso, tomando a hipótese mencionada pelo MTE como verdadeira, de existência de problemas de comunicação entre os sistemas, a situação é responsável pela não efetivação de matrícula de 21,5% da amostra selecionada, que tem o benefício liberado devido a indisponibilidade de sistema. A alta representatividade da situação em questão pode comprometer os objetivos dessa política específica de inclusão dos reincidentes no seguro-desemprego.

162. É razoável supor que um percentual residual de requerentes do seguro-desemprego não consiga se pré-matricular ou efetivar matrícula por problemas oriundos de falhas ou indisponibilidades relacionadas a sistemas de informação.

163. No entanto, se essas falhas decorrentes de indisponibilidades representam mais de 20% dos casos de não efetivação de matrícula e não realização de pré-matrícula, mostra-se necessário o aperfeiçoamento desses mecanismos de sistema de modo a não comprometer a operacionalização da regra de inclusão e priorização do público-alvo reincidente no requerimento do seguro-desemprego nos cursos do Pronatec.
164. A ‘situação 2’ (terceira situação da tabela 4), de acordo com a descrição apresentada pelo MTE, ocorre quando há realização de pré-matrícula e antes que haja retorno do SISTEC informando qual o resultado daquele encaminhamento (se a matrícula foi ou não confirmada) há a liberação manual da notificação ‘Aguardando Confirmação de Matrícula’ por agente credenciado do MTE.
165. Isto significa que, por alguma razão não evidenciada, os agentes do Sine liberam o pagamento do auxílio antes mesmo da confirmação de matrícula ou outro retorno do SISTEC. Conforme relatos durante as visitas *in loco*, os agentes assim procederiam em razão dos segurados apresentarem declaração da unidade ofertante de que não há curso ou vaga. Novamente, por meio de um processo informal, e não previsto nos normativos do Bolsa-formação, a priorização do segurado não está acontecendo.
166. A ‘situação 3’ (quarta situação da tabela 4) ocorre quando há realização de pré-matrícula, mas o SISTEC informa que o trabalhador perdeu o prazo de confirmação de matrícula.
167. Após esta informação, conforme relatado pelo MTE, teria sido realizada uma nova pesquisa de cursos e o agente credenciado do seguro-desemprego teria registrado que não havia curso no perfil do trabalhador, resultando na dispensa da condicionalidade e liberação do benefício.
168. De acordo com o ministério, nesses casos, teria havido erro de procedimento por parte da rede credenciada do MTE, tendo em vista não haver na legislação hipótese de ‘segunda chance’ para o trabalhador que perdeu o prazo de confirmação de matrícula. De fato não há nas normas relacionadas, essa previsão de liberação. O segurado perdeu deliberadamente a matrícula quando esta estava disponível.
169. Assim sendo, o benefício deveria ter sido cancelado e, caso o segurado não concordasse com o cancelamento, deveria interpor impugnação explicitando as razões que o levaram a perder o prazo de confirmação da matrícula.
170. Também nesse caso, há indícios de desconhecimento do procedimento legal por parte dos agentes do Sine, o que reforça a necessidade de que haja um esforço de capacitação dos agentes para aperfeiçoamento do processo e do sistema.
171. As causas, itens 1 e 2 da tabela 3) representam aproximadamente 70% do público reincidente pré-matriculado que não efetivou matrícula e teve o benefício do seguro-desemprego liberado, enquanto as outras duas situações mencionadas (3 e 4) representam aproximadamente 20% dos casos em questão. Em ambos os casos as situações desses alunos no SISTEC é de não comparecimento.
172. Nas verificações *in loco*, foram colhidas algumas declarações apresentadas pelas instituições de ensino aos reincidentes pré-matriculados. Em consulta a esses casos, verificou-se que esses alunos também possuíam a situação de não comparecimento no SISTEC (peça 7).
173. Isto significa que, embora os alunos tenham comparecido para se matricular nas unidades de ensino, a matrícula não foi efetivada e, em vez disso, a unidade forneceu declaração ao aluno de que não havia curso ou vaga disponível. Com isso, o segurado conseguiu a liberação do benefício.
174. Contudo, nos casos analisados, as unidades ofertantes registraram o não comparecimento dos alunos. Tal ocorrência, parece ser prática comum segundo os entrevistados do Sine em Brasília e no Rio Grande do Norte. Essa prática permite que a priorização do público alvo seja desconsiderada, possibilitando que as vagas sejam ocupadas por outros alunos que não se enquadram naqueles de atendimento preferencial.
175. Ante as constatações das situações de ‘não comparecimento’ no SISTEC com liberação do benefício do seguro-desemprego e as situações de entrega de declaração e informações verbais, pelas instituições de ensino, aos reincidentes pré-matriculados, verificadas *in loco*, há elementos suficientes para inferir que muitos desses casos descritos nas situações mencionadas no tópico precedente podem estar relacionados a essa postura das instituições de ensino.
176. Além dos elementos elencados, outras causas levantadas nas fiscalizações *in loco* como motivo para a não efetivação da matrícula pelos pré-matriculados foram: atraso na atualização dos cursos disponíveis no sistema; não preenchimento dos requisitos para realização dos cursos por parte dos segurados; e seu não comparecimento para realização de matrícula.
177. Em relação ao atraso na atualização dos cursos disponíveis no sistema, de acordo com a Setec, a integração entre o ‘SISTEC’ e o ‘Mais Emprego’ se dá por meio de um protocolo de comunicação de dados para serviços (webservice) e, embora esse serviço responda a cada vez que o protocolo de comunicação é

iniciado, o MTE optou por utilizá-lo com atualização diária, durante a madrugada, armazenando os dados (Cache) para distribuição ao Portal Mais Emprego.

178. Essa opção de atualização dos cursos disponíveis com atraso de um dia, leva, por vezes, a situações em que o aluno é pré-matriculado e quando chega na instituição de ensino para efetivar a matrícula, o curso não está mais disponível, tendo em vista já terem sido preenchidas todas as vagas (peça 8, p. 5-6).

179. Quanto à segunda causa, item 2 da tabela 3, foram relatados casos em que o segurado é pré-matriculado e quando chega na instituição de ensino, não possui todos os requisitos para realização dos cursos. Isso acontece devido à não disponibilização na tela do 'Mais Emprego' de todos os requisitos necessários à realização dos cursos do Bolsa-Formação Trabalhador.

180. Por fim, outra causa identificada, que, entretanto, ocorreria raramente, conforme relato dos operadores dos Sines é o não comparecimento do segurado. Repisa-se que houve hipóteses registradas como de não comparecimento quando o segurado compareceu, conforme informado analisado acima.

181. As análises desenvolvidas evidenciam que, além dos problemas verificados na operacionalização do Pronatec Seguro-Desemprego, o desenho (estrutura lógica) do Pronatec não favorece a inclusão do público beneficiário do seguro-desemprego reincidente no período de dez anos.

182. Isso decorre, entre outros motivos já expostos, da diversidade de perfil do público beneficiário do seguro-desemprego e de não haver processo de pactuação específico, fazendo com que os segurados sejam, em regra, encaixados em turmas avulsas do Pronatec.

183. Além disso, mesmo quando há cursos disponíveis e no perfil do segurado, é comum não haver efetivação de matrícula em virtude da não priorização do segurado reincidente pelas instituições ofertantes, mediante negativas por meio de informações verbais ou via entrega de declarações aos segurados e, ainda, pela ausência ou insuficiência de regra de negócio, nos sistemas, que garantam a priorização.

184. Por meio de entrevista realizada na Setec, houve menção expressa de que o Pronatec não foi desenhado para atendimento do público do seguro-desemprego especificamente, mas para atendê-lo na medida que for possível. De acordo com a unidade, acreditava-se, inicialmente, que esse público, por ser de atendimento preferencial e por ser superior ao número de vagas disponíveis na Bolsa-Formação Trabalhador, iria saturar as vagas dessa modalidade, o que não se concretizou, conforme dados apresentados e motivos expostos.

185. Pelos motivos apresentados e análises efetuadas, a condicionalidade prevista no art. 9º, I, da Portaria 817/2015 não apenas tem-se mostrado ineficaz para fins do objetivo da mesma, como tem prejudicado o segurado que é encaminhado para matrícula. Entende-se que a priorização do público segurado traria resultados semelhantes aos atuais sem o ônus associados à condicionalidade.

186. Nesse sentido, será proposto que seja emitida recomendação ao MTE que reavalie a regra de obrigatoriedade de matrícula nos cursos do Pronatec para os segurados reincidentes no período de dez anos como condicionante para recebimento do respectivo benefício, tendo em vista os baixos índices de atendimento conseguidos que não justificam a manutenção da obrigatoriedade, e, se for o caso, proponha alteração da legislação em questão.

187. A despeito da proposta acima, é necessário que sejam promovidos ajustes normativos e operacionais no programa que possibilitem a efetiva priorização desse público, principalmente no que se refere à efetivação de matrícula pelos pré-matriculados, além da necessidade de delimitação do perfil do segurado e da localidade elegível para verificação da disponibilidade de cursos, conforme análises efetuadas.

188. Deve-se destacar, ainda, que a priorização prevista no art. 9º da Portaria 817/2015 deve continuar a existir e ser aperfeiçoada, mesmo na hipótese de não obrigatoriedade de matrícula para o público em questão. Assim, caso o segurado tenha interesse na realização do curso, deve ser priorizado.

### 3. O SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES DA EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA (SISTEC)

189. O SISTEC apresenta falhas no seu gerenciamento, decorrente, principalmente, das significativas mudanças de concepção pelas quais passou ao longo de sua operação. Essas falhas, por sua vez, refletem diretamente na confiabilidade e/ou consistência dos dados armazenados pelo sistema, fato que pode comprometer a plena realização da política pública e o conseqüente desperdício de recursos públicos.

190. O SISTEC, instituído e implantado pela Setec/MEC em 2009, foi regulamentado pela Resolução CNE/CEB 3/2009 com o objetivo de substituir o antigo Cadastro Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio (CNCT).

191. A partir do CNCT, onde os dados dos planos de todos os cursos técnicos de nível médio eram inseridos como condição para expedição dos diplomas, a Portaria MEC 870/2008, considerando a

necessidade de estabelecer referencial comum às denominações dos cursos, instituiu o Catálogo Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio.

192. Segundo o Parecer CNE/CEB 14/2009, a implantação desse catálogo promoveu as bases para a implantação de processo nacional de avaliação da Educação Profissional Técnica de Nível Médio, porém demonstrou a necessidade de se proceder profunda revisão do CNCT, dando origem, assim, ao SISTEC.

193. Ainda segundo o referido parecer, o MEC assumiu, por meio da Setec, o desafio de desenhar um sistema que facilitasse a implantação do requerido processo nacional de avaliação, sendo este, então, o contexto no qual se originou o SISTEC.

194. A finalidade inicial do SISTEC, portanto, estava prevista na Resolução CNE/CEB 3/2009, conforme segue:

‘Art. 2º O cadastramento, no SISTEC, de dados das escolas, de seus cursos técnicos de nível médio e correspondentes alunos matriculados e concluintes é uma das condições essenciais para garantir a validade nacional dos diplomas expedidos e registrados na própria instituição de Educação Profissional e Tecnológica, nos termos do artigo 36-D da LDB, na redação dada pela Lei nº 11.741/2008, conforme previsto no artigo 14 da Resolução CNE/CEB nº 4/99.

Parágrafo único. O SISTEC contempla todos os alunos com matrícula inicial nos cursos técnicos de nível médio desde 2 de janeiro de 2009.’

195. Portanto, os primeiros objetivos do sistema estavam voltados para o controle geral da educação profissional e tecnológica. Foi com esse foco que o projeto de solução de tecnologia da informação (TI) foi inicialmente desenvolvido pela Diretoria de Tecnologia da Informação do MEC (DTI/MEC), sob supervisão da Setec. Com o passar dos anos, outras necessidades de negócio tiveram de ser incorporadas ao SISTEC, que passou a ter um escopo muito mais amplo.

196. Com o surgimento do Pronatec Bolsa-Formação e a publicação da Lei 12.513/2011, o sistema passou a gerir a referida iniciativa do programa, tornando-se, inclusive, meio oficial de contagem de matrículas para fins de pagamento às instituições ofertantes. Segundo a redação original do art. 6º da mencionada lei:

‘Art. 6º Para cumprir os objetivos do Pronatec, a União é autorizada a transferir recursos financeiros às instituições de educação profissional e tecnológica das redes públicas estaduais e municipais ou dos serviços nacionais de aprendizagem correspondentes aos valores das bolsas-formação de que trata o inciso IV do art. 4º desta Lei.

(...)

§ 3º O montante dos recursos a ser repassado corresponderá ao número de alunos atendidos em cada instituição, computadas exclusivamente as matrículas informadas em sistema eletrônico de informações da educação profissional mantido pelo Ministério da Educação.’

197. Mais atribuições referentes à gestão do programa foram sendo trazidas para dentro do sistema, como o processo de pactuação de vagas, conforme se vê na Portaria MEC 185/2012:

‘Art. 11. O montante de recursos a ser transferido ou descentralizado no âmbito da Bolsa-Formação pelo FNDE baseia-se nas vagas que o parceiro ofertante, se compromete a oferecer na pactuação, registradas em sistema informatizado no Ministério da Educação.’

198. Atualmente, com a vigência da Portaria MEC 817/2015, o SISTEC controla todas as fases de execução do Bolsa-Formação, servindo como instrumento operacional e gerencial para todos os envolvidos na iniciativa, funcionando como verdadeiro sistema de gestão escolar. Assim, os registros relativos à pactuação, cadastro de cursos e turmas, de frequência mensal e situação final dos alunos, de cancelamentos e desistências, e expedição de diplomas estão todos concentrados no sistema.

199. Destaca-se que todas as unidades de ensino que ofertam cursos no programa, independentemente da sua categoria administrativa – pública e privada –, sistema de ensino – federal, estadual e municipal – e nível de autonomia devem estar inseridas no SISTEC.

200. Em termos de projeto de solução de TI, os novos requisitos funcionais oriundos da ampliação das funcionalidades esperadas do SISTEC, ligados à lógica de negócio, e não-funcionais, referentes ao uso da aplicação em termos de desempenho, usabilidade, confiabilidade e segurança, sofreram alterações estruturais se comparados às funcionalidades desenvolvidas inicialmente para atender às demandas originais do SISTEC. Com isso, toda a estratégia de gestão e desenvolvimento do sistema necessita ser atualizada, sob risco de não atendimento dos objetivos pretendidos.

201. Nas reuniões realizadas com o MTE, MDIC e MDS, principais demandantes do Bolsa-Formação, foram relatados, de forma geral, problemas do SISTEC relacionados com a estabilidade, lentidão e não aderência às necessidades dos usuários para fins gerenciais. Segundo um dos integrantes da equipe do MDIC, ‘o sistema não poderia ser empecilho para a realização da política pública’.
202. Em reunião realizada com os gestores do SISTEC, tanto da Setec quanto da DTI/MEC, foram relatados para a equipe de auditoria outros problemas que revelam as deficiências de controle de qualidade no processo de desenvolvimento de *software*, como: i) ausência de testes unitários, funcionais e não-funcionais, o que pode ocasionar erros para os usuários em ambiente de produção; ii) documentação incompleta para as funcionalidades desenvolvidas no sistema; iii) publicações diárias do sistema, sem um processo de gerenciamento de publicações previamente definido; e iv) ausência de dicionário de dados, documento que especifica o significado das diversas variáveis constantes da base de dados do sistema, fato que dificulta o entendimento de como os diversos conceitos do programa estão refletidos no banco de dados.
203. Um ponto sensível do SISTEC, como já mencionado, é a sua utilização como base para o pagamento das bolsas aos parceiros ofertantes. Apesar desse processo ser crítico para o bom funcionamento do programa, observaram-se falhas que impactaram diretamente na contagem de matrículas.
204. Em verificação direta na base de dados do SISTEC pela equipe de auditoria, observou-se que diversas matrículas possuíam datas posteriores a conclusão dos cursos. São as chamadas matrículas extemporâneas, ou seja, situações em que o registro dos alunos foi feito após a finalização dos respectivos cursos. Essa observação levantou a possibilidade de inconsistências no computo do total de matrículas realizadas.
205. De acordo com os gestores da Setec, podem ser destacados dois momentos distintos que originaram esse tipo de ocorrência:
- a) durante os anos iniciais do programa, mais notadamente nos exercícios de 2011, 2012 e 2013, o SISTEC apresentou diversas situações de incongruências, sendo alvo de solicitações de ajustes à DTI/MEC ainda no exercício de 2012, mas somente passíveis de resolução no final do exercício de 2013, conforme pode ser observado na Nota Informativa 28/2013 Setec/MEC;
  - b) além dos problemas enfrentados em 2012, entre os meses de maio e junho de 2013, devido ao aumento exponencial do número de acessos simultâneos ao sistema, o SISTEC exibiu serviço intermitente que oscilava entre momentos de funcionamento com lentidão e momentos de indisponibilidade total, chegando a ficar semanas ininterruptas fora do ar.
206. Portanto, para o registro das matrículas que ficaram pendentes durante o período em que o SISTEC apresentou esses problemas, a Setec trabalhou com duas frentes, sendo a primeira por meio da solicitação de envio de ofícios pelas instituições ofertantes com as informações dos alunos a serem inseridas no sistema, e a segunda por meio do desenvolvimento de funcionalidade específica no SISTEC para a inserção dos dados dos alunos com matrículas já finalizadas (cadastramento extemporâneo).
207. Questionada sobre o número de matrículas inseridas de maneira extemporânea, a Setec não informou a quantidade total, mas apresentou documento que mostra mais de 25 mil matrículas que foram cadastradas no SISTEC após a finalização das respectivas turmas.
208. Ainda de acordo com a Setec, não houve contabilização das matrículas que não estavam registradas no SISTEC para fins de pagamento das instituições ofertantes, pois o repasse de recursos relacionados a vagas pactuadas ou a matrículas realizadas era processado apenas se houvesse os respectivos registros no SISTEC. No entanto, a análise dos procedimentos levados a cabo pela SETEC e DTI/MEC para sanar as inconsistências apresentadas, e das consequências operacionais e financeiras dessas inconsistências demanda um esforço específico além do escopo e da capacidade da equipe de auditoria, que será tratado em processo específico pela SecexEducação.
209. No intuito de aprofundar os exames para identificar as consequências que a falta de gestão adequada do sistema acarreta no registro dos dados que esse controla, a equipe de auditoria realizou diversos procedimentos para checar a fidedignidade, confiabilidade, integridade, correção e completude dos registros do banco de dados do SISTEC.
210. Os procedimentos foram divididos em três grupos, para fins de melhor caracterização do problema e sugestões de melhorias pertinentes a cada um:
- a) Grupo 1 – Consistência dos dados em relação às regras de negócio dispostas nos normativos do Pronatec Bolsa-Formação;
  - b) Grupo 2 – Consistência dos dados em relação a outras bases de dados;

c) Grupo 3 – Correção e validação dos dados.

211. Em relação à consistência dos dados, Grupo 1, o primeiro procedimento realizado buscou verificar se havia na base do SISTEC alunos com mais de uma matrícula ativa no mesmo período. Segundo regras das Portarias MEC 168/2013 – já revogada – e 817/2015, cada beneficiário terá direito a até três matrículas ao ano em cursos ofertados por intermédio da Bolsa-Formação, sendo vedada a ocorrência de matrículas simultâneas.

212. Para a realização dos testes foi extraída amostra não-aleatória de 100.000 alunos com registros de matrícula no SISTEC – de um total de 4.238.491. Foram encontrados 139 casos de acumulação indevida de matrículas. Apesar da baixa ocorrência, o que se evidencia é a inexistência de regra que impossibilite um beneficiário ter duas matrículas simultâneas. Fica evidente, que as regras de negócios previstas na legislação não estão corretamente implantadas no sistema.

213. Portanto, é necessário que a Setec, em conjunto com a DTI/MEC, implemente controle preventivo no SISTEC para não permitir a matrícula de pessoa que já frequenta curso no âmbito do Bolsa-Formação, com o fito de evitar situações como as descritas.

214. Outro aspecto avaliado foi a existência de matrículas em turmas canceladas. O SISTEC registra a situação do processo de matrícula dos alunos, bem como a situação das respectivas matrículas e das turmas. De acordo com o documento intitulado Processo de Matrícula no Pronatec Bolsa-Formação, publicado pela Setec em 8/4/2015, uma turma pode ter seu registro modificado para ‘cancelada’ em casos bem justificados, como inviabilidade do ambiente físico, por exemplo. Ainda conforme o referido documento, antes de cancelar uma turma com alunos matriculados, é necessário realocar cada matrícula existente em outra turma, caso contrário, a unidade ofertante não poderá mudar sua situação para cancelada.

215. A equipe de auditoria buscou verificar se existem matrículas registradas indevidamente em turmas canceladas. Para isso foi utilizada a mesma amostra anterior (100 mil matrículas). Foram encontradas 343 matrículas em turmas canceladas. Portanto, fica clara a inexistência de regra no sistema que impossibilite esse tipo de ocorrência.

216. Diante disso, é necessário que a Setec, em conjunto com a DTI/MEC, implemente rotinas que impeçam matrículas de pessoa que já frequentam curso no âmbito do Bolsa-Formação e também o cancelamento de turmas antes de regularizar a situação das matrículas dos respectivos alunos, objetivando evitar ocorrências como as descritas acima.

217. Para verificar a consistência dos dados do SISTEC em relação a outras bases de dados, grupo 2, foram realizados cruzamentos dos dados do SISTEC com outras bases de dados da administração pública. Como foi constatado, o sistema ainda não possui integração com as bases utilizadas nos procedimentos de auditoria.

218. O primeiro teste realizado buscou verificar a presença de CPFs inexistentes. Para realizar a matrícula no SISTEC, é necessário informar o CPF do aluno. Uma boa prática para esse caso seria realizar a checagem do CPF juntamente à base de dados da Receita Federal do Brasil, no intuito de evitar que alunos sem CPF válido possam ser matriculados em curso do Bolsa-Formação.

219. Com o objetivo de verificar a aderência a essa boa prática, a equipe de auditoria realizou cruzamento de dados do SISTEC e verificou que haviam 1681 CPFs de alunos que não constavam do banco de dados da Receita Federal. Desses, a maior parte está concentrada em alunos que se matricularam em cursos que tiveram início em 2012 (1129).

220. Outro teste realizado diz respeito a verificação de possíveis matriculados já falecidos. O teste consiste em verificar se o aluno que está sendo matriculado em uma determinada turma do Bolsa-Formação consta como falecido no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos (Sisobi), gerido pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e implementado pela Empresa de Tecnologia da Informação da Previdência Social (Dataprev).

221. A verificação pode ser feita por meio do CPF, que serve de chave comum às duas bases de dados (SISTEC e Sisobi). A equipe de auditoria realizou o referido cruzamento, e encontrou 396 registros de alunos que matricularam em algum curso, porém que constavam com data de óbito anterior ao início do respectivo curso. Além disso, mais 370 pessoas com registro de falecimento conseguiram efetuar a pré-matrícula, mas não confirmaram a matrícula posteriormente.

222. Apesar de a quantidade de casos indevidos encontrados nos procedimentos não ser tão elevada quando comparado ao número de matrículas total, é importante que a Setec, em conjunto com a DTI/MEC, implemente filtros utilizando essas bases de dados, a fim de evitar qualquer desperdício de recursos públicos.

Além disso, por se tratar de indícios de fraudes, cabe determinar à Setec que apure os casos apresentados e tome as medidas cabíveis para saná-los, reportando a essa corte os resultados da apuração.

223. Como verificação complementar, os dados do próprio SISTEC foram objeto de avaliação da auditoria, no intuito de verificar a correção e a validação das informações, ou seja, se as variáveis contidas na base de dados possuíam valores coerentes com o seu tipo, como por exemplo se as datas registradas estavam no formato adequado. Na sequência estão descritas as situações encontradas a partir dessas verificações.

224. Primeiramente buscou-se avaliar se os CPFs constantes da base são válidos. Como afirmado anteriormente, o CPF é uma variável chave para o SISTEC, tendo em vista ser dado obrigatório para a matrícula. É por meio dele que podem ser feitas diversas checagens com outras bases de dados, como as descritas anteriormente. Caso o sistema permita a inserção de CPF inválido, todo esse rastreamento fica inviabilizado.

225. Nesse sentido, a equipe de auditoria verificou a correção e o formato dos CPFs inseridos na base de dados do SISTEC, e encontrou 1131 registros com CPFs inválidos, ou seja, sem os onze dígitos obrigatórios. Assim, considerando os impactos que a persistência do problema pode causar em futuras análises das matrículas do Bolsa-Formação, é necessário que a Setec, em conjunto com a DTI/MEC, implemente crítica no sistema que não permita a inserção de CPFs inválidos, como os mostrados logo acima.

226. Outro exame realizado buscou verificar se haveria inconsistências entre as datas de nascimento e de realização dos cursos. As datas de nascimento e de realização dos cursos do Bolsa-Formação são importantes para conhecer o perfil de determinada turma em termos de idade e para entender como as matrículas estão dispersas ao longo do tempo, respectivamente. Ademais, o preenchimento correto da data de realização dos cursos permite identificar os alunos que possuem matrículas simultâneas, fato que é vedado pela Portaria MEC 817/2015.

227. Além disso, segundo o art. 28 da Portaria MEC 817/2015, estão aptos a realizar curso FIC no Bolsa-Formação apenas as pessoas que tiverem idade igual ou superior a quinze anos completos no ato da matrícula. A mesma regra estava contida na Portaria MEC 168/2013, já revogada.

228. Dessa forma, a equipe de auditoria checou se as datas de nascimento constantes da base de dados são anteriores à 1930 ou posteriores à 2005, o que indicaria possíveis inconsistências. Ademais, foi objeto de checagem a validade das datas. Como resultado, foram encontrados 325 registros com problemas.

229. Em relação às datas de realização dos cursos, levou-se em consideração que o Pronatec Bolsa-Formação foi oficialmente criado pela Lei 12.513/2011, e, portanto, não poderia haver turmas com início anterior à 2011. Por outro lado, turmas com início após 2016 também representavam erros. Ao executar o procedimento, observou-se que 413 datas de início de turmas apresentaram inconsistências.

230. Considerando os impactos que a persistência do problema pode causar em futuras análises das matrículas do Bolsa-Formação, é necessário que a Setec, em conjunto com a DTI/MEC, implemente crítica no sistema que não permita a inserção de datas inválidas.

231. Conforme visto nas seções acima, o SISTEC apresenta diversas inconsistências e problemas que podem afetar a qualidade da gestão, a produção de indicadores confiáveis, a transparência das informações, e até mesmo o controle dos pagamentos e repasses efetuados à rede ofertante. Essas falhas, por sua vez, refletem diretamente na qualidade dos dados armazenados pelo sistema, fato que pode comprometer a plena realização da política pública e o consequente desperdício de recursos públicos.

232.

## **6. Avaliação da efetividade do Pronatec – Bolsa Formação**

233. São apresentados a seguir os resultados da avaliação da efetividade dos cursos FIC na renda e ocupação dos egressos. A motivação dessa análise reside tanto na materialidade dos cursos FIC dentro da iniciativa bolsa-formação, e do próprio Pronatec como um todo, quanto na relevância social desses cursos, que atingem camadas da população com menor escolaridade, e que têm sido usados como uma das estratégias de inclusão produtiva pelo MDS.

234. Os cursos de qualificação profissional no âmbito da Bolsa-formação possuem uma característica específica, que é a exigência de carga horária mais ampla em relação aos cursos de qualificação tradicionais. Como resultado, espera-se que possua um efeito mais pronunciado e duradouro em termos de preparação para o mercado de trabalho. Além disso, o desenho do programa, em que pesem os problemas apontados nos capítulos anteriores, permite ampla capilaridade e busca aderência com as necessidades do mercado de trabalho.

235. Todas essas características demonstram a relevância dessa modalidade e justificam a avaliação do impacto desses cursos, como forma de auxiliar a condução do programa.

236. A avaliação de impacto busca responder à seguinte questão: o que teria acontecido com o indivíduo que cursou algum curso FIC caso ele não tivesse feito o curso? Teria ele maior ou menor chance de estar empregado? Seu salário seria o mesmo?

237. O impacto que se busca avaliar é a diferença calculada entre as duas situações, a situação real, em que ele fez o curso, e a situação contrafactual, em que ele não fez o curso. Evidentemente, a situação contrafactual não está disponível para um dado indivíduo, pois ele não pode ter feito e não ter feito um curso FIC. Sendo assim, o que se faz é utilizar indivíduos mais semelhantes possíveis que não realizaram o curso para comparar suas trajetórias e avaliar o impacto dos cursos. Esse grupo com o qual comparamos os egressos é denominado grupo de controle. O grupo formado pelos egressos é chamado de grupo de tratamento.

238. É importante observar que os resultados apresentados abaixo comparam os efeitos na empregabilidade e na variação de renda dos alunos que cursaram com aprovação algum curso FIC em 2012, com esses mesmos efeitos para um grupo de controle construído com indivíduos que, em conjunto, possuem características semelhantes aos indivíduos do grupo de tratamento, com a diferença de não terem cursado qualquer curso FIC. A descrição técnica da metodologia empregada para esse fim encontra-se no Apêndice 1.

239. Definidos os grupos de tratamento e controle, foi calculada a diferença para cada grupo entre a situação em termos de renda e ocupação anterior ao curso. Para tanto, foi considerado como marco inicial o ano de 2011, e os resultados foram aferidos em relação às mudanças observadas em 2013, 2014 e 2015. Depois, subtraiu-se o resultado da diferença observada no grupo de controle da diferença apurada no grupo de tratamento. É o que, na literatura, é conhecido como método da diferença em diferenças.

240. Para computar o nível de ocupação e de renda dos indivíduos selecionados foram utilizados dados extraídos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Assim, a análise está limitada ao mercado formal de emprego, não incluindo, por conseguinte, o mercado informal e os microempreendedores individuais.

241. A análise foi realizada considerando os alunos que realizaram o treinamento durante o ano de 2012. A escolha se deve a duas razões: o Bolsa Formação iniciou em 2011, mas de modo bastante incipiente. Só em 2012 ganhou dimensões suficientes para justificar uma análise dessa natureza. Além disso, como o objetivo era avaliar a renda e a empregabilidade, justificava-se fazer um acompanhamento dos egressos por um período maior. Em se tratando dos egressos de 2012, foi possível acompanhá-los em 2013, 2014 e 2015.

242. Vale destacar que os resultados apresentados a seguir foram corroborados pela aplicação da metodologia a diferentes grupos de controles. Entretanto, apenas os resultados que se mantiveram nas diferentes abordagens foram reportados nesse capítulo. O conjunto completo de resultados encontra-se detalhado no Apêndice 1.

243. Também foram feitas análises por eixo tecnológico, considerando que o impacto na renda e empregabilidade poderia variar em função da temática na qual o curso realizado se enquadrava. Os resultados da avaliação de impacto na renda dos egressos não foram conclusivos para nenhum dos grupos estudados.

244. Por fim, foi realizada avaliação do impacto desses cursos, especificamente, para a Região Nordeste, em função de ser uma região que mereceu destaque nas diretrizes do programa, que prevê que, deveria receber, ao menos, 30% dos recursos alocados.

### **6.1. Impacto na empregabilidade dos egressos**

245. O objetivo inicial foi avaliar se os egressos dos cursos teriam uma maior chance de estarem empregados do que os indivíduos do grupo de controle. A análise do impacto empregou diferentes grupos de controle e diferentes modelos econométricos com o objetivo de verificar se os resultados se mantinham. Assim, apenas quando houve convergência entre todos os modelos é que se considerou o resultado como conclusivo, nos demais casos, aonde diferenças na abordagem resultaram em diferentes impactos, considerou-se o resultado como não conclusivo. O apêndice 1 descreve cada um dos modelos aplicados, e apresenta os resultados de todos os modelos para todos os grupos.

246. Primeiramente avaliou-se o impacto no grupo de tratamento como um todo, buscando-se avaliar o impacto geral dos cursos. Nesse caso os resultados não foram conclusivos para 2013 e 2014, de modo que não se pode afirmar que os cursos FIC tiveram impacto na empregabilidade dos egressos quando comparados

com o grupo de controle. Contudo, em 2015, observou-se uma maior empregabilidade, de 2,8% maior, dos egressos dos cursos de 2012, quando comparados com o grupo de tratamento.

247. Considerando que quase 50% dos matriculados nos cursos FICs são público alvo das políticas de inclusão produtiva do MDS, buscou-se avaliar se haveria impacto mensurável para esse grupo específico. Com esse recorte específico, ou seja, considerando o grupo de tratamento egressos dos cursos FIC que foram pré-matriculados pelo MDS, observou-se que os indivíduos do grupo de tratamento têm em média 6,5% mais chance de estar empregado em 2013 após aprovação em um curso FIC do que o grupo de controle, conforme mostra a tabela 4 abaixo. Essa diferença reduz-se para 4,9% em 2014 e para 2,7% em 2015.

248. Por outro lado, o impacto na empregabilidade para os egressos que não pertencem ao grupo do MDS é negativo em 2013 e 2014, ou seja, para esse grupo de indivíduos, fazer um curso FIC não trouxe aumento da probabilidade de estar empregado após a conclusão do curso. No entanto, esse grupo passa a ter maior empregabilidade em 2015, com impacto estimado de 3,5%.

249. Comparando a trajetória dos dois grupos, MDS e não MDS, constata-se que no primeiro caso, há um impacto mais imediato logo após a conclusão do curso, enquanto que para o grupo não MDS, o resultado aparece mais no longo prazo. De qualquer modo, em 2015, todo o grupo apresenta um resultado favorável quando comparados ao grupo de controle.

**Tabela 5 - Impacto na empregabilidade dos egressos dos cursos FIC**

	2011 -2013	2011-2014	2011-2015
Grupo de tratamento geral (todos os indivíduos)	Não conclusivo	Não conclusivo	2.8%
Grupo de tratamento restrito ao público do MDS	6.5%	4.9%	2.7%
Grupo de tratamento restrito ao Público não MDS	- 2.3%	- 3.8%	3.5%

Fonte: elaboração própria.

250. A análise por eixo também considerou, para cada eixo, o grupo de tratamento geral, ou seja todos os indivíduos que fizeram com aprovação algum curso FIC pertencente àquele eixo tecnológico, e os grupos parciais (Pré-matriculados pelo MDS ou não). Assim, para cada eixo considerou-se três grupos de tratamento. Os resultados foram consolidados na tabela 6 Abaixo.

251. Para os eixos ‘Ambiente e Saúde’ e ‘Recursos Naturais’ não foi possível obter resultados conclusivos sobre o impacto dos cursos na empregabilidade dos egressos para os anos 2013, 2014 e 2015. O eixo ‘Segurança’ não apresenta resultado conclusivo para o grupo MDS e apresenta um impacto negativo acentuado para o grupo não MDS, que acaba sendo refletido no grupo geral. Segundo os resultados obtidos, os indivíduos que procuraram esses cursos em 2012, tiveram em média 27% menos chance de conseguir um emprego em 2013 em relação ao grupo de controle, e essa dificuldade aumentou para mais de 40% em 2014.

252. Em relação ao eixo ‘Controle e Processos Industrial’, os cursos tiveram um impacto de 6,9% na empregabilidade dos egressos em 2013, para o grupo geral. Cabe destacar que embora o impacto dos cursos reduza de 2013 para 2014 e mais ainda para 2015 no grupo de tratamento geral, quando se considera apenas os egressos vinculados ao MDS o resultado se mantém, mostrando até mesmo um viés de crescimento em 2014. Ou seja, há um impacto positivo significativo dos cursos relacionados a esse eixo específico na empregabilidade dos egressos, e em se tratando daqueles egressos pré-matriculados pelo MDS, o impacto persiste no ano seguinte.

253. Por outro lado, o impacto no grupo constituído por indivíduos pré-matriculados por outros demandantes que não o MDS não foi conclusivo em 2013, e apresentou um resultado negativo significativo em 2014 (-5,4%). Esse resultado significa que para esse grupo, o fato de ter cursado o curso nesse eixo não trouxe benefícios em termos de empregabilidade em 2014. Em 2015 os resultados não foram conclusivos.

**Tabela 6 - Impacto na empregabilidade nos egressos dos cursos FIC por Eixo Tecnológico**

		2011-2013	2011-2014	2011-2015
Ambiente e Saúde	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	Não MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
Controle e Processo	Geral	6.90%	4.64%	3.2%

Industrial	MDS	8.67%	9.81%	Não conclusivo
	Não MDS	Não Conclusivo	-5.36%	Não conclusivo
Desenvolvimento Educacional e Social	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	MDS	12.24%	Não conclusivo	Não conclusivo
	Não MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
Gestão e Negócios	Geral	Não conclusivo	-2.51%	2.75%
	MDS	3.96%	Não conclusivo	Não conclusivo
	Não MDS	-8.59%	-7.87%	3.66%
Turismo	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	MDS	9.13%	Não conclusivo	Não conclusivo
	Não MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
Informação e Comunicação	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	
	MDS	Não conclusivo	6.58%	
	Não MDS	Não conclusivo	-5.69%	
Infraestrutura	Geral	7.38%	6.65%	3.25
	MDS	7.61%	6.67%	Não conclusivo
	Não MDS	6.69%	Não conclusivo	7.14%
Produção Alimentícia	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	
	MDS	23.60%	Não conclusivo	
	Não MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	
Produção Cultural	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	MDS	11.62%	Não conclusivo	Não conclusivo
	Não MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
Produção Industrial	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	MDS	Não conclusivo	7.38%	Não conclusivo
	Não MDS	Não conclusivo	-14.64%	Não conclusivo
Recursos Naturais	Geral	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
	Não MDS	Não conclusivo	Não conclusivo	Não conclusivo
Segurança	Geral	-26.97%	-42.34%	
	MDS	Não se aplica	Não se aplica	
	Não MDS	-27.66	-40.03%	

Fonte: elaboração própria.

254. Em relação ao eixo ‘Desenvolvimento Educacional e Social’, observa-se um impacto positivo de 12,2 % para os egressos associados ao público do MDS em 2013. Contudo não foi possível concluir se esse impacto persiste em 2014 e 2015. Para os outros grupos a análise não foi conclusiva, seja por falta de significância estatística, seja porque os modelos apresentaram resultados conflitantes.

255. Em relação ao eixo ‘Gestão e Negócios’, observa-se um impacto positivo de 4 % em 2013 para os egressos associados ao público do MDS, e também para esse eixo não foi possível concluir se esse resultado se mantém em 2014 e 2015. Para o grupo não MDS e para o grupo Geral o impacto foi negativo em 2013 e 2014, mas é positivo em 2015. O eixo ‘Turismo’, apresenta e impacto positivo apenas para o grupo do MDS em 2013, mas não se pode concluir se esse resultado se mantém em 2014 e 2015. Para os outros grupos não foi possível chegar a uma conclusão.

256. O impacto nos eixos 'Informação e Comunicação' e 'Produção Industrial' foi positivo para o grupo MDS em 2014, 6.58% e 7.38% respectivamente, e negativo para o grupo não MDS também em 2014. Para 2013 não foi possível concluir com segurança suficiente qual o impacto.

257. Em relação aos eixos 'Produção Cultural' e 'Produção Alimentícia', o grupo MDS apresentou impacto positivo em 2013. No segundo caso, esse impacto chegou a mais de 23%. O que mostra uma convergência entre o curso ofertado, o público treinado e o mercado de trabalho. Não foi possível concluir se esse resultado se mantém em 2014, ou se estende para os outros grupos.

258. Por último, o eixo 'Infraestrutura' apresenta impacto positivo para todos os grupos em 2013, conforme tabela 6 acima. Além disso, esse resultado se mantém em 2014, com exceção do grupo não MDS, do qual os resultados não são conclusivos. Em 2015, o impacto no grupo geral diminuiu, apesar do impacto positivo no grupo não MDS, provavelmente por declínio acentuado na empregabilidade do grupo MDS não captado pelo modelo.

259. Em termos gerais, o que se observa, ao se analisar os resultados conclusivos é que o impacto na empregabilidade dos egressos varia em função do grupo de egressos, ou seja de quem faz o curso, e do eixo tecnológico. Assim, como medida para tornar os cursos mais efetivos caberia considerar estratégias que otimizassem a focalização do curso. Ou seja, a oferta de cursos deve considerar os setores do mercado de trabalho com maior potencial de absorção dos egressos, e que carecem de mão de obra capacitada.

260. Uma das formas de conseguir essa focalização seria a utilização de dados sobre o mercado de trabalho da RAIS e pesquisas setoriais como as realizadas pelo Sistema S. Como resultado, espera-se aumentar a efetividade dos cursos em termos de empregabilidade. Também se pode esperar um aumento da produtividade em função do aumento da capacitação, o que pode levar a um aumento da renda dos trabalhadores. A necessidade de focalização corrobora a análise desenvolvida no capítulo 3.

## **6.2 Impacto nos egressos nos estados do Nordeste**

261. Em relação à avaliação do impacto dos cursos na empregabilidade e renda na região Nordeste, seguiu-se a mesma lógica desenvolvida para a avaliação Nacional. Não foi possível chegar a dados conclusivos sobre a influência dos cursos na renda dos egressos na região Nordeste. O impacto na empregabilidade está apresentado abaixo.

262. Primeiramente avaliou-se o impacto no grupo de tratamento como um todo, buscando-se mensurar o impacto geral dos cursos. No entanto, diferentemente do caso Nacional, aonde não foi possível chegar a resultados conclusivos para 2013 e 2014, no Nordeste os cursos apresentaram um impacto na empregabilidade de 2.5% nos egressos dos cursos FICs em 2013, considerando o grupo geral de beneficiários (sem o recorte por eixos). O resultado se manteve em 2014, cujo impacto calculado foi de 2,26%. Em 2015 houve um leve aumento da taxa de empregabilidade, chegando a 3,15%.

263. Quando se considera o grupo do MDS, o resultado na empregabilidade também é positivo, 4.48%, para 2013, e se mantém em 2014, 4.92%. Em 2015 observa-se uma pequena queda para 3,22%. Para o grupo não MDS o resultado não foi conclusivo. Também não se obteve resultados conclusivos em relação ao impacto dos cursos na renda dos egressos nos anos avaliados.

264. Na análise por eixo tecnológico em termos de empregabilidade, observou-se um impacto positivo de 15.36% no eixo 'Produção Cultural' em 2013 para o grupo geral, e o impacto se manteve em 2014 e 2015. Ainda pode-se observar impacto positivo nos eixos 'Turismo' e 'Produção Alimentícia' em 2013 para o grupo do MDS, respectivamente 8.79% e 23.6%. Esses resultados se mantiveram em 2015.

265. Além disso, foi observado aumento na empregabilidade em 2014 no grupo geral para os eixos 'Gestão e Negócios' e 'Recursos Naturais', respectivamente 4.42% e 17.95%. Por outro lado, o eixo 'Informação e Comunicação' apresentou em 2014 resultado positivo para o grupo MDS (6.58%) e negativo para o grupo não MDS (-5.69%). O resultado se manteve em 2015.

266. Em 2015, observou-se impacto positivo na empregabilidade no eixo 'Produção Industrial' considerando o grupo MDS, 16%, e no eixo 'Ambiente e Saúde', 7,93%.

267. O conjunto dos resultados para o Nordeste mostra um quadro bastante semelhante ao resto do Brasil, com um impacto geral positivo na empregabilidade dos egressos, e com resultados bastantes heterogêneos a depender do eixo tecnológico que contém o curso de determinado egresso. Esse resultado reforça a ideia de que os cursos podem ser mais efetivos com a melhora da focalização da oferta em função da demanda por qualificação.

## 7. Comentários dos gestores

268. Foram solicitados comentários à Setec/MEC, a SE/MEC e à CSGAP/MTE, conforme ofícios constantes das peças 18, 19 e 20. A Setec respondeu por meio do ofício nº 782/2016/CHEFIAGAB/SE/SE-MEC. A CSGAP respondeu por meio do Ofício nº 4891/2016/CGSAP/DES/SPPE/MTE. A SE/MEC não apresentou nenhum comentário dentro do prazo estipulado. A análise dos comentários da Setec e da CSGAP encontra-se em instrução específica constante da peça 26 desse processo.

269. Os comentários apresentados ensejaram modificações nas propostas de encaminhamento constantes do relatório preliminar de auditoria, permitindo o seu aperfeiçoamento, sobretudo em termos de clareza e precisão. Cabe informar que em alguns pontos do relatório foram adicionadas análises e explicações para seu melhor entendimento e que as modificações, já foram incorporados à versão definitiva do relatório de auditoria.

## 8. Conclusão

270. A auditoria buscou avaliar a implantação e a efetividade do Bolsa-Formação, iniciativa que compõe o Pronatec e permite o acesso gratuito a cursos de qualificação profissional e técnico nas redes ofertantes do país.

271. As análises basearam-se no uso de ferramentas de extração e análise de dados, análise documental e entrevistas com gestores e técnicos de diversos ministérios e instituições. Além disso foi empregado modelos econométricos para avaliar a efetividade do programa, bem como seu retorno econômico.

272. A auditoria avaliou se o modo como é estabelecida a oferta de cursos favorece o alinhamento dessa com a demanda por qualificação no mercado de trabalho. O processo de definição da oferta recebe o nome de 'Pactuação' no Bolsa-Formação e tem sido objeto de constante aperfeiçoamento desde sua primeira proposta em 2011 até o modelo atual, revisto em 2016. Ainda assim, as análises realizadas mostraram que o processo apresenta deficiências em retratar a real necessidade de mão de obra qualificado do setor produtivo nos municípios. Essa deficiência se mostrou mais clara, principalmente, na fase de negociação, onde o levantamento de informações sobre mercado de trabalho local depende diretamente da articulação dos parceiros demandantes com instituições ofertantes, como também com representantes do setor produtivo.

273. Outro aspecto avaliado diz respeito ao acesso dos reincidentes do seguro desemprego a Bolsa-Formação. A Lei 12.513/2011 e o Decreto 8.118/2013 dispõem que o recebimento de assistência financeira pelo trabalhador segurado que solicite o benefício do Programa de seguro-desemprego a partir da segunda solicitação dentro de um período de dez anos deveria ser condicionado à comprovação da matrícula e frequência do trabalhador segurado em curso de formação inicial e continuada ou qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 (cento e sessenta) horas. São os cursos da Bolsa-Formação Trabalhador ou vagas gratuitas na Rede de Educação Profissional e Tecnológica.

274. A auditoria constatou que o atendimento desse público nos cursos da Bolsa-Formação Trabalhador é insuficiente, tendo em vista que menos de 1% do público elegível foi atendido. Além disso, foi constatado que o modo como a Bolsa-Formação está sendo desenvolvida não favorece a inclusão do público beneficiário do seguro-desemprego reincidente no período de dez anos.

275. A auditoria buscou avaliar se os dados gerados pelo SISTEC possuem confiabilidade e integridade, de modo a dar suporte operacional e gerencial para o Pronatec, em especial a Bolsa-Formação. Os resultados da análise mostram que SISTEC apresenta falhas no seu gerenciamento, decorrente principalmente das grandes mudanças de concepção pelas quais passou ao longo de sua operação, acompanhadas da falta de priorização que recebe no âmbito do MEC. Essas falhas, por sua vez, refletem diretamente na qualidade dos dados armazenados pelo sistema, fato que pode comprometer a plena realização da política pública e o consequente desperdício de recursos públicos.

276. Por último, a auditoria buscou responder a seguinte questão: os cursos de Formação Inicial Continuada-FIC contribuem significativamente para empregabilidade e o aumento da renda dos egressos? A avaliação mostra que os cursos são efetivos na empregabilidade. Contudo, essa efetividade varia em função do perfil dos egressos e do eixo tecnológico ao qual os cursos estão vinculados. Esse resultado reforça a necessidade de se aperfeiçoar o processo de definição dos cursos, considerando o mercado de trabalho, e também o público alvo. Em relação à renda, a avaliação não obteve resultados conclusivos.

277. Também foi avaliado o impacto dos cursos na região Nordeste. Os resultados são semelhantes ao quadro Nacional, embora aqui, tenha sido observado impacto positivo geral na empregabilidade dos egressos. No entanto, o impacto também varia em função do perfil dos egressos e dos cursos. Em relação à renda, não foi possível obter resultados conclusivos.

## 9. Proposta de encaminhamento

278. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo que sejam encaminhados à Setec/MEC, à SE/MEC e ao MTE para apresentação de comentários relativos às análises apresentadas neste relatório de auditoria e à seguinte proposta:

**I. Determinar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) e ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, no prazo de noventa dias, que, em conjunto, aperfeiçoem os mecanismos de interação entre os sistemas SISTEC e 'Mais Emprego' e demais ferramentas de tecnologia da informação utilizadas na operacionalização da inclusão do público do seguro-desemprego no Pronatec, de modo a garantir que esse público tenha atendimento preferencial, conforme art. 9º da Portaria 817/2015 (capítulo 4).**

**II. Determinar à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU que, no prazo de noventa dias, apresente ao Tribunal relatório com as seguintes informações sobre a elaboração do Mapa da Educação Profissional e Tecnológica (Mept): estágio atual do desenvolvimento, cronograma das próximas ações e detalhamento da estratégia de utilização das informações geradas para fins de aperfeiçoamento do programa (capítulo 3).**

**III. Determinar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, no prazo de noventa dias, que estabeleçam vedações aos operadores do seguro-desemprego, nos postos das Superintendências Regionais do Trabalho, de liberação do benefício com base em declarações fornecidas pelas instituições de ensino, que não estejam registradas no SISTEC (capítulo 4).**

**IV. Recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que, na gestão do programa seguro-desemprego:**

- a) Promova, nos termos do art. 10, VI, do Decreto 5063/2004, estudos com o objetivo de reavaliar a regra de obrigatoriedade de matrícula nos cursos do Pronatec para os segurados reincidentes no período de dez anos como condicionante para recebimento do respectivo benefício, tendo em vista que os baixos índices de atendimento alcançados não justificam a manutenção da obrigatoriedade, conforme os motivos explicitados nos itens I.1 a I.3 deste relatório (capítulo 4);
- b) Elabore materiais de apoio contendo orientações padrão aos operadores do seguro-desemprego e aos segurados, nos quais constem os procedimentos a serem tomados para efetivação da matrícula bem como aqueles que são vedados, tanto por parte dos operadores quanto por parte das instituições de ensino (capítulo 4).

**V. Recomendar, à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC), com fundamento no art. 250, III, do Regimento Interno/TCU, que:**

- a) Elabore estudos visando mapear a necessidade de formação da mão de obra qualificada pelo país, utilizando dados do mercado de trabalho, constantes, por exemplo, na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e no Cadastro Geral de Empresas e Desempregados (CAGED), e utilize esses estudos como forma de orientar e induzir a oferta de cursos do bolsa-formação no processo de pactuação.
- b) Elabore cartilha, e outros instrumentos auxiliares que julgue convenientes, com o objetivo de instruir os demandantes na coleta de informações sobre as necessidades de qualificação no mercado de trabalho local.

**VI. Determinar à Secretaria Executiva com fundamento no art. 43, I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, II, do Regimento Interno/TCU, no prazo de noventa dias, que, em conjunto com a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação (Setec/MEC) e a DTI/MEC, conforme competências atribuídas pelos arts. 18, IV e XXIII, e 19 da Portaria MEC 817/2015, elabore e encaminhe a essa corte plano de ação para corrigir as seguintes inconsistências nos registros do SISTEC, conforme análise efetuada no item 5 deste Relatório:**

- i) ocorrência de matrículas simultâneas, em desacordo com Portarias MEC 168/2013 e 817/2015;
- ii) ocorrência de matrículas em turmas canceladas;
- iii) registro de CPFs inexistentes e/ou não válidos;
- iv) matrículas de alunos com registro de óbito no SISOBI em data anterior ao início do curso;

- v) matrículas de alunos que não cumprem requisitos de idade previstos na Portarias MEC 168/2013 e 817/2015;
- vi) registro da data de início das turmas incompatível com o período do curso.

**VII. Determinar à DTI/MEC**, com fundamento no art. 250, inc. II, do Regimento Interno/TCU, e considerando as competências delineadas no art. 19 da Portaria MEC 817/2015, que, no prazo de 90 (noventa) dias, encaminhe plano de ação a este Tribunal, indicando etapas, prazos e responsáveis, com as medidas necessárias ao aprimoramento da qualidade do SISTEC, a semelhança das orientações contidas na norma NBR ISO/IEC 15504 (Processos de Suporte ‘Garantia de qualidade’, ‘Verificação’ e ‘Validação’), incluindo, no mínimo, a previsão de realização de testes unitários, funcionais e não-funcionais (de preferência de forma automatizada), no intuito de prevenir a ocorrência de falhas e inconformidades, como as apresentadas no item 5 deste relatório.”

É o relatório.

## VOTO

A presente auditoria operacional procurou avaliar a implantação e a efetividade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

2. Para tanto, foram objeto de análise pela auditoria: (i) a definição dos cursos ofertados pelo programa; (ii) se as pessoas reincidentes do seguro-desemprego estão sendo atendidas conforme prevê a legislação; (iii) confiabilidade e adequação do Sistema Nacional de Informações da Educação Profissional e Tecnológica - Sistec; e (iv) efetividade dos cursos de Formação Inicial e Continuada – FIC da Bolsa-Formação.

3. A iniciativa foi bastante oportuna porque a execução orçamentária da Bolsa-Formação, de seu início em 2011 até o final do exercício de 2014, totalizou R\$ 8 bilhões em investimentos, o que corresponde a 78% das despesas do Pronatec, que alcançou, nesse período, o montante de R\$ 10,25 bilhões.

4. O Pronatec tem por objetivo expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional técnica de nível médio presencial e a distância, bem como de cursos e programas de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional (art. 1º, parágrafo único, inciso I, da Lei 12.513/2011).

5. A Bolsa-Formação, uma das principais iniciativas do programa, visa a permitir o acesso gratuito aos cursos técnicos e de formação inicial e continuada ou de qualificação profissional, ofertados por atores públicos e privados, com financiamento do Ministério da Educação - MEC.

6. O objetivo dos cursos de formação inicial e continuada (FIC) ou de qualificação profissional, com carga horária mínima de 160 horas, constantes do Guia Pronatec de Cursos FIC, disponível no sítio (<http://pronatec.mec.gov.br/fic/>), é o de formar mão-de-obra qualificada para exercer determinado ofício.

7. No escopo dessa ação, a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica – Setec/MEC tem competência para planejar, coordenar e avaliar as ações do Bolsa-Formação. O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, por sua vez, tem as atribuições de repassar recursos do programa, bem como de analisar a conformidade financeira das prestações de contas dos recursos transferidos às redes estaduais, distrital e municipais e aos Serviços Nacionais de Aprendizagem - SNA.

8. As instituições privadas e públicas da União, Estados, municípios e do Distrito Federal de educação profissional e tecnológica e de ensino superior e os SNA, devidamente habilitados, nos termos da Lei 12.513/2011, são parceiros ofertantes de vagas, por meio de termo de adesão ao programa.

9. Ademais, os parceiros demandantes mobilizam, captam e selecionam o público beneficiário do programa, além de realizar sua pré-matrícula. Em 2015, existiam 42 parceiros demandantes: 27 secretarias estaduais e do Distrito Federal e 15 ministérios, com destaque para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE e o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC.

10. De 2011 até o final de 2014, o número de beneficiários da Bolsa-Formação teve crescimento acelerado, mas sofreu severa restrição orçamentária em 2015. De acordo com dados extraídos da base do Sistec, ao longo desse período, foram 4.617.420 matrículas; em 2014, o programa teve seu ápice ao registrar 1,9 milhão de matrículas; em 2015, o número caiu para 382.848.

11. Os cursos ofertados pela Bolsa-Formação estão distribuídos em 13 eixos tecnológicos: (1) Ambiente e Saúde; (2) Controle e Processos Industriais; (3) Desenvolvimento Educacional e Social; (4) Gestão e Negócios; (5) Informação e Comunicação; (6) Infraestrutura; (7) Militar; (8) Produção

Alimentícia; (9) Produção Cultural e Design; (10) Produção Industrial; (11) Recursos Naturais; (12) Segurança; (13) Turismo, Hospitalidade e Lazer.

12. Destaca-se o eixo Gestão e Negócios, que conta com 24% do total das matrículas efetuadas no programa. As matrículas nos eixos tecnológicos por região, de 2011 a 2015, se distribuíram conforme os percentuais que se seguem:

<i>Região</i>	<i>Percentual</i>
<b>Norte</b>	
Gestão e Negócios	25%
Recursos Naturais	13%
Informação e Comunicação	12%
<b>Nordeste</b>	
Gestão e Negócios	22%
Ambiente e Saúde	14%
Infraestrutura	13%
<b>Centro-Oeste</b>	
Gestão e Negócios	26%
Informação e Comunicação	13%
Ambiente e Saúde	12%
<b>Sudeste</b>	
Gestão e Negócios	24%
Controle e Processos Industriais	18%
Ambiente e Saúde	14%
<b>Sul</b>	
Gestão e Negócios	24%
Controle e Processos Industriais	16%
Informação e Comunicação	13%

Fonte: SISTEC, extração em 3/2/2016.

13. As unidades do SNA são as principais ofertantes de cursos do Bolsa-Formação, com 67% das matrículas do programa de 2011 a 2015 (mais de 3,1 milhões de registros). Destaca-se o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai, seguido do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac. As redes públicas federal e estadual computaram, no mesmo período, pouco mais de 942 mil matrículas, e as instituições privadas, cerca de 565 mil.

14. O MDS foi o maior demandante de vagas para o público inscrito no Cadastro Único para Programas Sociais e beneficiários dos programas federais de transferência de renda, com mais de 1,7 milhão de matrículas, que corresponderam a 38% do total da Bolsa-Formação. Na sequência, o MTE demandou 6% das matrículas; a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais, 2%; o Ministério do Turismo, 1%; o MDIC, 1%; os demais demandantes, 17%.

15. Expressiva quantidade de matrículas foram realizadas na categoria “Inscrição On-line”, que são vagas não preenchidas pelos parceiros demandantes oferecidas no endereço eletrônico do Pronatec para que interessados da população em geral se inscrevam nos cursos. Nesta categoria, as matrículas atingiram mais de 1 milhão de registros (22%) entre 2011 e 2015.

## II

16. O processo de articulação de demanda e oferta de vagas para cursos de formação profissional deve considerar o perfil socioeconômico do público, assim como as reais oportunidades de trabalho no mercado, para ampliar perspectivas ocupacionais dos participantes.

17. Entretanto, em que pesem aperfeiçoamentos da pactuação de vagas ao longo da existência da Bolsa-Formação, constataram-se deficiências de informações acerca do mercado de trabalho local. Demandantes, instituições ofertantes e representantes do setor produtivo não atuam de forma alinhada para fornecer um mapa de demanda identificada que seja coerente com as necessidades do mercado municipal.

18. O interlocutor municipal deve se cadastrar no Sistec como responsável pela demanda da prefeitura, negociar com unidades ofertantes de vagas de cursos de qualificação profissional e articular

com o empresariado local a inserção de alunos no mercado de trabalho. Pode, ainda, contar com os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e com os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS) para essa tarefa.

19. Em estudo de caso realizado pela auditoria no Estado do Rio Grande do Norte, verificou-se que “não havia nenhum interlocutor formalmente designado, e os gestores municipais afirmaram que tinham muita dificuldade para serem ouvidos, tanto pelo próprio MDS, quanto pelos ofertantes, Setec e mesmo pelo próprio estado”.

20. O estudo denominado “Inclusão Produtiva Urbana no Plano Brasil Sem Miséria: A experiência do Pronatec do Caderno de Estudos Inclusão Produtiva Urbana: O que fez o Pronatec/Bolsa-Formação entre 2011 e 2014 do MDS” (Brasil, 2015) apontou que “responsáveis municipais pela pré-matricula dos alunos não possuíam conhecimento suficiente sobre o conteúdo dos cursos, nem sobre sua aplicação no mercado de trabalho, o que afeta diretamente a capacidade de escolha do público interessado em relação a que curso frequentar. O texto ainda assinala que o mapeamento da demanda por mão de obra parece não estar ao alcance das secretarias municipais de assistência social”.

21. Em entrevista a gestores do Instituto Federal do Rio Grande do Norte, constatou-se completo descasamento entre o mapa de demanda identificada e as necessidades de qualificação do “Arranjo Produtivo Local”. Como exemplo, vale registrar a ponderação de que a capacitação em determinados cursos, como o de cabeleireiro, “por vezes, gera excesso de mão de obra no município, o que, além de não proporcionar o aumento da empregabilidade dos egressos dos cursos, contribui para a redução da clientela daqueles que já estão engajados no mercado de trabalho”.

22. A auditoria buscou também avaliar a oferta de cursos e as tendências do mercado de trabalho por meio do confronto entre a oferta com ocupações formais que mais geraram vínculos empregatícios. Utilizaram-se dados estatísticos extraídos do Sistec e da Relação Anual de Informações Sociais – Rais.

23. A análise da amostra não aleatória de 105 municípios permitiu concluir que “existem municípios com alto grau de descasamento entre os cursos ofertados e as estimativas da dinâmica de mercado de trabalho apontadas pela Rais. Assim, cursos são ofertados em ocupações que apresentam baixo estoque ou com baixo índice de contratação. Por outro lado, para aquelas ocupações que aparecem com maior nível de aquecimento, não há oferta de vagas”.

24. Verificou-se a existência de projeto coordenado pelo Centro de Gestão e Estudos Estratégicos que envolve a Universidade Estadual de Campinas e a Universidade Federal de Minas Gerais para desenvolver o Mapa da Educação Profissional e Tecnológica.

25. A elaboração de modelos, primeira parte do referido mapa, foi apresentada no Fórum Mundial de Educação Profissional e Tecnológica, em maio de 2015. O projeto desenvolverá plataforma eletrônica que irá permitir a utilização autônoma do MEC para auxiliar no processo de pactuação de ofertas de cursos.

26. Em decorrência, dada a importância dessas informações para o aperfeiçoamento da oferta de cursos financiados pela Bolsa-Formação, determinar-se-á à Setec/MEC que apresente a este Tribunal informações sobre o atual estágio de desenvolvimento do Mapa, cronograma dos próximos passos e detalhamento da estratégia de utilização das informações geradas para o Pronatec.

27. Ademais, recomendar-se-á à Setec/MEC que elabore estudos para mapear a necessidade de formação da mão de obra pelo País, com utilização de informações do mercado de trabalho, constantes por exemplo na Rais e no Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - Caged, e utilize esses estudos como forma de orientar a oferta de cursos da Bolsa-Formação no processo de pactuação.

### III

28. O art. 14 da Lei 12.513/2011 alterou a Lei 7.998/1990, que regula o programa do seguro-desemprego, o abono salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para possibilitar que a União condicione o recebimento da assistência financeira do programa de seguro-desemprego à

comprovação da matrícula e frequência do trabalhador segurado em cursos FIC: são os cursos da Bolsa-Formação Trabalhador ou vagas gratuitas da Rede de Educação Profissional e Tecnológica.

29. O Decreto 7.721/2012 regulamentou referida lei e dispôs, inicialmente, que o recebimento de assistência financeira pelo trabalhador segurado que solicitar o benefício do programa de seguro-desemprego a partir da terceira vez dentro de um período de dez anos pode ser condicionado à realização de cursos. A regra atual, com redação alterada pelo Decreto 8.118/2013, é que, a partir da segunda solicitação, o benefício pode ser condicionado. Esse público-alvo tem prioridade de matrículas nos cursos ofertados pelo Pronatec.

30. Se não houver oferta de curso compatível com o perfil do trabalhador na localidade, não será exigida comprovação da matrícula e frequência do trabalhador aos cursos (art. 5º, inc. I, do Decreto 7.721/2012).

31. A equipe de auditoria apurou que “dos quase doze milhões de segurados no Brasil, reincidentes no período de dez anos, que requereram o benefício do seguro-desemprego no período de 2013 a 2015, pouco mais de 235 mil foram pré-matriculados no Pronatec, o que representa 2% do total, e, destes, aproximadamente 103 mil efetivaram suas matrículas (menos de 1%)”.

32. Em entrevistas a gestores e em consultas a sistemas informatizados, verificou-se que a principal causa para que reincidentes na solicitação do benefício do seguro-desemprego nem chegassem a realizar a pré-matrícula foi a ausência de cursos, especialmente a partir de 2015, ano de severas restrições orçamentárias para o programa.

33. A Setec/MEC ponderou que, dado o volume de trabalhadores que requerem o seguro-desemprego, em nenhum cenário o Pronatec poderia atender, ainda que proximamente, à demanda gerada por esse público em todo o País. O número de segurados reincidentes entre 2013 e 2015 foi quase quatro vezes o número de vagas ofertadas na Bolsa-Formação Trabalhador no período (2.951.067 vagas – Fonte: SISTEC - 7/4/2016).

34. Outra causa identificada para não realização de pré-matrícula refere-se à falta de compatibilidade entre os cursos disponíveis e o perfil do trabalhador. Nestes casos, o art. 5º, inciso I, do Decreto 7.721/2012 regulamentou que não devem ser exigidas comprovação de matrícula e frequência a cursos FIC para recebimento do benefício.

35. Entre 2013 e 2015, o percentual de segurados pré-matriculados que efetivaram matrícula foi de 43,76%. No Rio Grande do Norte e no Distrito Federal, onde houve fiscalização **in loco**, os percentuais foram de 43,64% e 52,69%, respectivamente.

36. A equipe de auditoria identificou, ainda, ausência de regra de negócio no Sistec que reserve, durante o período delimitado para realização de pré-matrícula, a vaga do interessado que possui atendimento preferencial, conforme estabelecido pelo art. 9º da Portaria MEC 817/2015.

37. Na sistemática atual para liberação do benefício do seguro, a instituição ofertante do curso entrega declaração ao segurado que afirma não haver vagas para o curso no qual ele foi pré-matriculado ou informa verbalmente ao agente do Sistema Nacional de Emprego - Sine tal situação. A declaração comprova que o segurado compareceu à instituição de ensino para se matricular e teve seu pedido indeferido devido à inexistência de vagas no curso requerido; tal justificativa serve para liberação do benefício do seguro-desemprego.

38. No sistema “Mais Emprego”, do MTE, deve haver justificativa para liberação do benefício caso o aluno tenha sido pré-matriculado; se o operador do Sine aceita a justificativa, é feita a liberação.

39. Quando a informação é fornecida apenas verbalmente ao operador do Sine, é necessário que o segurado volte à instituição para resolução da situação ou que então seja encaminhado à Superintendência Regional do Trabalho. O atendimento nestas superintendências costuma demorar até 45 dias, conforme informado pelos operadores das agências dos Sines visitadas pela equipe de auditoria. Dessa forma, o segurado realiza diversos deslocamentos para resolução de pendências, já que seu benefício está bloqueado.

40. Detectou-se, também, incompatibilidade entre a justificativa presente no sistema Mais Emprego para liberação do benefício e a situação registrada no Sistec. Uma das possíveis causas é o desconhecimento, pelos operadores do Sine, de qual procedimento deva ser adotado. No caso, o ofertante alega, muitas vezes por escrito, a não existência do curso ao segurado, que repassa ao agente do Sine, que, por sua vez, acata a justificativa e libera o pagamento do benefício.
41. O procedimento correto exigiria que a instituição ofertante registrasse no Sistec o motivo da não realização da matrícula. O agente do Sine, por seu turno, ao acessar essa informação, liberaria o pagamento do benefício. Dessa forma, a Setec/MEC poderia verificar se as instituições ofertantes estão, de fato, a priorizar esse público, conforme exigência legal.
42. Ressalte-se que a Setec/MEC mencionou: “o Pronatec não foi desenhado para atendimento do público do seguro-desemprego especificamente, mas para atendê-lo na medida que for possível”.
43. Dessa forma, é oportuno recomendar ao Ministério do Trabalho e Emprego - MTE que estude a alternativa de obrigatoriedade de matrícula nos cursos do Pronatec para segurados reincidentes no período de dez anos como condicionante para recebimento do respectivo benefício, haja vista os baixos índices de atendimento, e, caso aquela Pasta entenda conveniente, altere a legislação sobre o tema.
44. Assim, são necessários ajustes normativos e operacionais no programa para efetiva priorização desse público, principalmente no que se refere à efetivação de matrícula pelos pré-matriculados, além de ser preciso delimitar o perfil do segurado e da localidade elegível para verificação da disponibilidade de cursos.

#### IV

45. Outro aspecto avaliado pela auditoria foi a adequação do Sistec, implantado pela Setec/MEC em 2009 para substituir o antigo Cadastro Nacional de Cursos Técnicos de Nível Médio, no qual dados de planos de todos os cursos técnicos de nível médio eram inseridos como condição para expedição de diplomas.
46. Inicialmente, o sistema foi concebido para controlar dados da educação profissional e tecnológica. Com o passar dos anos, outras necessidades de negócio foram incorporadas ao Sistec, a exemplo da gestão da Bolsa-Formação, tornando-o meio oficial de contagem de matrículas para fins de pagamento às instituições ofertantes de cursos.
47. Atualmente, o Sistec controla todas as fases de execução da Bolsa-Formação: pactuação, cadastro de cursos e turmas, frequência mensal e situação final dos alunos, cancelamentos, desistências e expedição de diplomas. Transformou-se em sistema de gestão escolar, em que estão inseridas todas as unidades de ensino que ofertam cursos no programa.
48. Em reuniões da equipe de auditoria com os principais parceiros demandantes da Bolsa-Formação, relataram-se problemas do Sistec com relação à estabilidade, lentidão e não aderência às necessidades dos usuários para fins gerenciais.
49. Os gestores do sistema relataram outras deficiências de controle de qualidade no processo de desenvolvimento de software, a saber: “i) ausência de testes unitários, funcionais e não-funcionais, o que pode ocasionar erros para os usuários em ambiente de produção; ii) documentação incompleta para as funcionalidades desenvolvidas no sistema; iii) publicações diárias do sistema, sem processo de gerenciamento previamente definido; e iv) ausência de dicionário de dados, documento que especifica o significado das diversas variáveis constantes da base de dados do sistema, fato que dificulta o entendimento de como os diversos conceitos do programa estão refletidos no banco de dados”.
50. A auditoria identificou inconsistências de informações em matrículas da Bolsa-Formação inseridas no Sistec, tais como: matrículas com datas posteriores à da realização dos cursos, alunos com mais de uma matrícula ativa no mesmo período, existência de matrículas em turmas canceladas, existência de alunos cujos CPFs não constavam da base de dados da Receita Federal, alunos com data de óbito anterior à do início do curso, datas de nascimentos anteriores a 1930 ou posteriores a 2005, datas de turmas anteriores a 2011, início do programa, e posteriores a 2016.

51. Ressalte-se que, embora não tenha sido tão elevada, a quantidade de inconsistências evidencia a necessidade de filtros no sistema para conferir qualidade aos dados armazenados e evitar desperdício de recursos públicos. Assim, será determinado à Setec/MEC que apure e solucione os casos encontrados pela auditoria e que adote medidas para aprimorar a qualidade do Sistec.

## V

52. Os trabalhos de auditoria buscaram verificar o impacto da Bolsa-Formação para entender o que teria acontecido com o indivíduo que cursou algum curso FIC, se teria ele maior ou menor chance de estar empregado e se seu salário seria o mesmo.

53. Para tanto, utilizou-se metodologia própria, cuja descrição técnica encontra-se no apêndice I do relatório da equipe técnica (peça 27), a qual, em síntese, definiu grupos de tratamento e controle e calculou a diferença entre as duas situações: a situação real, em que o indivíduo fez o curso e a situação contrafactual, em que ele não fez o curso.

54. Para a situação contrafactual, empregou-se grupo de controle formado por indivíduos os mais semelhantes possíveis que não realizaram o curso para comparar suas trajetórias com as do grupo que fez o curso (grupo de tratamento).

55. Ao serem definidos os grupos de tratamento e controle, calculou-se a diferença para cada grupo entre a situação em termos de renda e ocupação anterior ao curso. Considerou-se como marco inicial o ano de 2011, e os resultados foram aferidos em relação às mudanças observadas em 2013, 2014 e 2015. Depois, subtraiu-se o resultado da diferença observada no grupo de controle da diferença apurada no grupo de tratamento. Tal método é conhecido, na literatura específica, como método da diferença em diferenças.

56. Quanto ao cômputo do nível de ocupação e de renda dos indivíduos selecionados, foram utilizados dados extraídos da Rais, o que limitou a análise ao mercado formal de emprego, com exclusão, assim, do mercado informal e dos microempreendedores individuais.

57. Foram considerados alunos que realizaram o treinamento durante o ano de 2012, pois a Bolsa-Formação iniciou-se em 2011 e só em 2012 ganhou dimensões para justificar análise dessa natureza. Ademais, como o objetivo era avaliar a renda e a empregabilidade, justificou-se fazer acompanhamento dos egressos por um período maior (2013, 2014 e 2015).

58. A análise empregou diferentes grupos de controles e modelos econométricos para verificar se os resultados se mantinham. Assim, quando houve convergência entre os modelos, considerou-se o resultado como conclusivo. Nos demais casos, em que as diferenças na abordagem resultaram em diferentes impactos, considerou-se o resultado como não conclusivo.

59. O impacto no grupo de tratamento como um todo, ou seja, o impacto geral dos cursos, não foi conclusivo para 2013 e 2014. Não se pode afirmar que os cursos FIC modificaram a empregabilidade dos egressos quando comparados com o grupo de controle. Contudo, em 2015, observou-se maior empregabilidade (2,8% a mais) dos egressos dos cursos de 2012, quando em comparação com o grupo de tratamento.

60. De forma geral, o que se observa na análise dos resultados conclusivos é que o impacto na empregabilidade dos egressos varia em função do grupo, de quem faz o curso e do eixo tecnológico. Os resultados da avaliação de impacto na renda dos egressos não foram conclusivos para nenhum dos grupos estudados; outras análises mais específicas estão detalhadas no relatório que antecedeu este voto.

61. Como medida para tornar os cursos mais efetivos, a equipe de auditoria sugeriu que se estabeleçam estratégias para focar os cursos nas demandas dos setores do mercado de trabalho com maior potencial de absorção dos egressos, pois carecem de mão de obra capacitada. Para tanto, pode-se utilizar dados sobre o mercado de trabalho da Rais e pesquisas setoriais, como as realizadas pelo Sistema "S". Com isso, espera-se aumentar a efetividade dos cursos e favorecer a empregabilidade dos participantes.

62. As análises e proposições da equipe de auditoria se mostraram adequadas, o que evidencia a qualidade dos trabalhos realizados. As determinações e recomendações propostas representam oportunidade para aprimoramento da Bolsa-Formação do Pronatec por favorecerem melhorias na eficiência e eficácia do programa.

63. Reafirmo que a expansão da oferta de educação profissional e tecnológica no Brasil pode contribuir para modernizar e qualificar o mercado de trabalho, melhorar a competitividade do País e ainda possibilitar a inclusão social, por meio do aumento da qualificação profissional, desde que sejam garantidas a qualidade dos cursos ofertados no âmbito do Pronatec e a eficiência e a regularidade na aplicação dos recursos do programa.

Ante o exposto, incorporo a minhas razões de decidir as análises constantes do relatório de auditoria transcrito no relatório e voto por que seja aprovado o acórdão que submeto à deliberação deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de novembro de 2016.

ANA ARRAES  
Relatora

## ACÓRDÃO Nº 3071/2016 – TCU – Plenário

1. Processo TC 019.154/2015-1.
2. Grupo I – Classe V – Auditoria Operacional.
3. Responsável: Marcos Antônio Viegas Filho (CPF 021.893.894-29).
4. Unidade: Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação – Setec/MEC.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidades Técnicas: Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto – SecexEducação e Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo.
8. Representação legal: não há.

## 9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este relatório de auditoria operacional realizada para avaliar a implantação e a efetividade do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, incisos II e III, do Regimento interno, em:

9.1. determinar que, no prazo de noventa dias:

9.1.1. a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - Setec/MEC, em conjunto com o Ministério do Trabalho, aperfeiçoe os mecanismos de interação entre os sistemas Sistec e Mais Emprego e as demais ferramentas de tecnologia da informação utilizadas para inclusão do público do seguro-desemprego no Pronatec, de modo a garantir-lhes atendimento preferencial, conforme o art. 9º da Portaria MEC 817/2015;

9.1.2. a Setec/MEC apresente a este Tribunal as seguintes informações sobre a elaboração do Mapa da Educação Profissional e Tecnológica: estágio atual de desenvolvimento, cronograma das próximas ações e detalhamento da estratégia de utilização das informações geradas para fins de aperfeiçoamento do Pronatec;

9.1.3. o Ministério do Trabalho estabeleça vedações aos operadores do seguro-desemprego, nos postos das Superintendências Regionais do Trabalho, de liberação do benefício com base em declarações fornecidas pelas instituições de ensino que não estejam registradas no sistema Sistec;

9.1.4. a Secretaria Executiva do Ministério da Educação, em conjunto com a Setec/MEC e com a Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI/MEC, elabore e encaminhe a este Tribunal plano de ação para corrigir as seguintes inconsistências nos registros do Sistec, conforme competências atribuídas pelos arts. 18, IV e XXIII, e 19 da Portaria MEC 817/2015:

9.1.4.1. ocorrência de matrículas simultâneas, em desacordo com as Portarias MEC 168/2013 e 817/2015;

9.1.4.2. ocorrência de matrículas em turmas canceladas;

9.1.4.3. registro de CPFs inexistentes ou não válidos;

9.1.4.4. matrículas de alunos com registro de óbito no Sistema Informatizado de Controle de Óbitos - Sisobi em data anterior à do início do curso;

9.1.4.5. matrículas de alunos que não cumprem requisitos de idade previstos na Portarias MEC 168/2013 e 817/2015;

9.1.4.6. registro da data de início das turmas incompatível com o período do curso.

9.1.5. a Diretoria de Tecnologia da Informação - DTI/MEC encaminhe plano de ação a este Tribunal, com indicação de etapas, prazos e responsáveis para ações de aprimoramento da qualidade do Sistec, à semelhança das orientações contidas na norma NBR ISO/IEC 15504 - Processos de

Suporte: "Garantia de qualidade", "Verificação" e "Validação", a se incluir, no mínimo, a previsão de realização de testes unitários, funcionais e não-funcionais, de preferência de forma automatizada, com o objetivo de prevenir a ocorrência de falhas e inconformidades, como aquelas verificadas pela auditoria.

9.2. recomendar:

9.2.1. ao Ministério do Trabalho que, na gestão do programa seguro-desemprego:

9.2.1.1. promova estudos com o escopo de reavaliar a regra de obrigatoriedade de matrícula nos cursos do Pronatec para segurados reincidentes no período de dez anos como condicionante para recebimento do respectivo benefício, tendo em vista os baixos índices de atendimento alcançados, e avalie a conveniência de manutenção da obrigatoriedade;

9.2.2.2. elabore materiais de orientações-padrão para operadores do seguro-desemprego e segurados nos quais deixem claros os procedimentos a serem adotados para efetivação da matrícula do segurado em cursos da Bolsa-Formação do Pronatec, bem como aqueles que são vedados, tanto por parte dos operadores, quanto por parte das instituições de ensino.

9.2.2. à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação - Setec/MEC, que:

9.2.2.1. elabore estudos para mapear a necessidade de formação da mão de obra qualificada pelo País, por meio da utilização de dados do mercado de trabalho constantes, por exemplo, da Relação Anual de Informações Sociais - Rais e do Cadastro Geral de Empresas e Desempregados - Caged, e utilize essas informações para orientar e induzir a oferta de cursos do bolsa-formação no processo de pactuação;

9.2.2.2. elabore cartilha e outros instrumentos auxiliares que entenda convenientes com o objetivo de orientar os demandantes na coleta de informações sobre as necessidades de qualificação no mercado de trabalho local.

10. Ata nº 49/2016 – Plenário.

11. Data da Sessão: 30/11/2016 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-3071-49/16-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (na Presidência), Benjamin Zymler, José Múcio Monteiro, Ana Arraes (Relatora) e Bruno Dantas.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa, André Luís de Carvalho e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)  
WALTON ALENCAR RODRIGUES  
na Presidência

(Assinado Eletronicamente)  
ANA ARRAES  
Relatora

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)  
PAULO SOARES BUGARIN  
Procurador-Geral