



SEMINARIO REGIONAL

*Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva
estrategias diferenciadas en las áreas rurales y las áreas urbanas*

Antigua Guatemala, 8 y 9 de julio 2014



SOLO PARA PARTICIPANTES

8 y 9 de julio de 2014

SOLO ESPAÑOL

CEPAL
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario Regional

"Articulación entre transferencias monetarias e intervenciones para la inclusión social y productiva: estrategias diferenciadas en las áreas rurales y en las áreas urbanas"

Antigua, Guatemala
8 y 9 de julio de 2014

Estudio de caso sobre la inserción productiva y laboral de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas en Brasil

Tamara Gregol de Farias

Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

Este documento fue preparado por Tamara Gregol de Farias, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), bajo la supervisión de Simone Cecchini, Oficial de Asuntos Sociales de la misma división, en el marco de las actividades de investigación sobre la inclusión productiva de los beneficiarios de los programas de transferencias con corresponsabilidad, que se llevan a cabo en el área temática de protección social del programa EUROsociAL II

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial formal, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Introducción	5
I. Los programas de transferencias condicionadas y el plan <i>Brasil Sem Miséria</i>	7
II. Desafíos para la inserción laboral y productiva de la población pobre y vulnerable en Brasil13	
1. El perfil de los beneficiarios de <i>Bolsa Família</i>	14
III. Análisis de los resultados y desafíos de las políticas y los programas de inserción laboral y productiva del Plan <i>Brasil sem Miséria</i>	19
A. Inserción productiva urbana.....	21
1. Curso de calificación y orientación para el empleo formal.....	21
a. Cursos de calificación profesional	22
b. Orientación profesional e intermediación laboral	28
B. Emprendedurismo	30
1. Programa Microempreendedor Individual (MEI)	30
2. Emprendimientos económicos solidarios (EES)	33
3. Microcrédito.....	35
C. Inserción productiva rural	36
1. Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER).....	36
2. Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF).....	36
3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	37
4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE).....	39
5. Otros programas.....	40
IV. Conclusiones	41
Bibliografía	43

Cuadros

CUADRO 1	CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y BENEFICIOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA	9
CUADRO 2	TRANSFERENCIAS DE LOS PROGRAMAS <i>BOLSA FAMÍLIA</i> (BF) Y <i>BRASIL CARINHOSO</i> (BC)	9
CUADRO 3	PERFIL EDUCACIONAL DE LOS RESPONSABLES JURÍDICOS DE LAS FAMILIAS REGISTRADAS EN EL CATASTRO ÚNICO, 2013	14
CUADRO 4	FAMILIAS BENEFICIARIAS, POR TIPO, 2013	15
CUADRO 5	INSERCIÓN OCUPACIONAL DE LA PEA CON PERFIL CATASTRO ÚNICO, 2006	17
CUADRO 6	LOS TRES EJES DE ACCIÓN DEL PLAN <i>BRASIL SEM MISÉRIA</i>	19
CUADRO 7	PLAZAS Y MATRÍCULAS EN PRONATEC/BSM; TRANSFERENCIAS DE ACESSUAS TRABAJO A LOS CRAS, 2012	24
CUADRO 8	METAS Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA <i>MAIS EMPREGOS</i>	29
CUADRO 9	TIPOS DE NEGOCIOS EN EL MEI, 2013	31
CUADRO 10	CANTIDAD DE MEI QUE ESTÁN REGISTRADOS EN EL CATASTRO ÚNICO Y QUE SON BENEFICIARIOS DEL <i>BOLSA FAMILIA</i> , 2013	32
CUADRO 11	PROPORCIÓN DE MEI EN LA PEA, 2012	32
CUADRO 12	PROPORCIÓN DE REGISTRADOS EN EL CATASTRO ÚNICO QUE SON MEI EN LA PEA, 2012	32
CUADRO 13	TIPO DE ORGANIZACIÓN DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS (EES), 2013	34
CUADRO 14	DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS (EES), 2013	34
CUADRO 15	ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS (EES) SEGÚN LA CLASIFICACIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2013	35
CUADRO 16	CLIENTES DEL MICROCRÉDITO PRODUCTIVO ORIENTADO, POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1ER SEMESTRE DE 2013	36
CUADRO 17	MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO DEL <i>PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS</i> (PAA), TIPO DE ACCESO, LÍMITE Y ORIGEN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y ACCIONES, 2013	38

Diagramas

DIAGRAMA 1	PLAN <i>BRASIL SEM MISÉRIA</i> : ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL PARA ACABAR CON LA POBREZA EN BRASIL	11
DIAGRAMA 2	ACCIONES PARA EL ACCESO A SERVICIOS DE INSERCIÓN LABORAL Y GENERACIÓN DE INGRESOS EN BRASIL	21

Gráficos

GRÁFICO 1	TASAS DE ACTIVIDAD Y DE OCUPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE BOLSA FAMILIA Y/O DEL PETI, POR SEXO, 2012	16
GRÁFICO 2	DISTRIBUCIÓN DE LOS REGISTRADOS EN EL <i>PROGRAMA MAIS EMPREGOS</i>	29

Introducción

El sistema brasileño de protección social fue creado por la Constitución Federal de 1988, que garantiza los derechos a educación, salud, trabajo, seguridad social, vivienda, así como la protección a la maternidad, a los niños y a los adultos mayores y a los discapacitados. Los legisladores, en la redacción de la Constitución, tuvieron en cuenta los riesgos sociales asociados a la pobreza y la concentración del ingreso y, por lo tanto, la Constitución Federal estableció el objetivo de erradicar la extrema pobreza y la exclusión social.

Con la Constitución se creó el sistema de protección social brasileño, el cual está abajo del paraguas del sistema de seguridad social (*sistema de seguridade social*). Bajo esta formulación, la seguridad está compuesta por la asistencia social, seguros sociales (*previdência social*) y políticas de salud (Robles y Mirosevic, 2013). En el campo de la asistencia social, se encuentran políticas contributivas y no contributivas. En esta última, en los últimos diez años, el programa *Bolsa Família* ha retirado millones de personas de la pobreza extrema en Brasil.

Además, los adultos mayores y los discapacitados tienen su renta protegida y garantizada en la Constitución (artículo 203, V). Este instrumento constitucional, que fue llamado *Benefício de Prestação Continuada* (BPC), asegura un ingreso mínimo a aquellos que no pueden trabajar en virtud de discapacidad física o mental y a los adultos mayores que no son jubilados y que tienen una renta familiar per cápita inferior a un salario mínimo.

Según los datos de la *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios* (PNAD, 2011), la importancia de los programas de seguridad y asistencia social reside, en especial, en la reducción de las desigualdades. Los seguros sociales, el programa *Bolsa Família* y el BPC han contribuido a disminuir la desigualdad un 19%, 13% y 4% respectivamente (Robles y Mirosevic, 2013). Para continuar en esta camino, el plan *Brasil Sem Miséria* (2011) cubre 16,2 millones de personas, equivalentes al 11,7% de la población nacional (IBGE, 2010) y tiene como objetivo principal erradicar la extrema pobreza al 2014.

La protección de las familias pobres y vulnerables está asegurada en el ordenamiento jurídico brasileño, sea en la Constitución Federal sea en leyes infra constitucionales¹. A su vez, la Ley Orgánica

¹ Las leyes infra constitucionales son aquellas que, jerárquicamente, están abajo de la Constitución. Su eficacia y validez depende de estar de acuerdo con los preceptos constitucionales.

de Asistencia Social (LOAS) afirma que los programas de capacitación e inserción productiva son formas de combatir la pobreza. Al respecto, se ha consolidado una visión intersectorial, o sea, que para alcanzar resultados sólidos, es necesario articular todos los programas y las políticas sectoriales y de desarrollo social (Soares y otros, 2010). Éstos son múltiples y van desde la educación formal, los cursos de capacitación profesional, la intermediación laboral y el apoyo a los pequeños productores rurales y a la agricultura familiar. Así, la LOAS establece que las políticas deben ser descentralizadas, con diferenciación de las responsabilidades entre los entes federados (la unión federal, los estados y las alcaldías). En las próximas secciones, será posible comprender la extensión de las responsabilidades de los entes federados.

I. Los programas de transferencias condicionadas y el plan *Brasil Sem Miséria*

En Brasil, los programas de transferencias condicionadas (PTC) empezaron en 1995 con programas municipales: el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima*, en la ciudad de Campinas, el *Bolsa Familiar para Educação*, en el Distrito Federal, y el *Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima*, en la ciudad de Ribeirão Preto. Estos tres programas estaban direccionados a familias pobres con niños menores de 14 años, a las cuales se exigían condicionalidades en el área de educación².

En 1996, el Gobierno federal creó el *Programa de Erradicação do Trabalho Infantil* (PETI). Este PTC se focalizaba en los niños entre 7 a 15 años que trabajaban o estaban en riesgo de trabajar en actividades peligrosas, insalubres y degradantes, como las carbonerías y las plantaciones de caña de azúcar. El programa comenzó sus operaciones en áreas rurales, y después se expandió a los centros urbanos, con beneficios de R\$25 y R\$40 respectivamente. La contrapartida del PETI era que los niños no trabajasen y tuviesen 75% de frecuencia en la escuela.

El segundo PTC de alcance nacional fue el *Bolsa Escola*, lanzado en 2001. La condicionalidad de este programa era la frecuencia escolar mínima de 85% para los niños de 6-15 años; y el criterio de calificación para el programa era tener una renta familiar máxima de R\$90 per cápita. El beneficio era de R\$15 mensuales por niño, con un techo máximo de R\$45 por familia. El Ministerio de Educación (MEC) era el responsable por este programa. Sucesivamente, fue creado el *Bolsa Alimentação*, a cargo del Ministerio de la Salud. Las condicionalidades de este programa eran el amamantamiento materno, exámenes prenatales y la vacunación para los niños. En 2003, se creó un cuarto programa, el *Cartão Alimentação*, que transfería R\$50 a las familias con renta per cápita hasta medio salario mínimo para la compra de alimentos.

En 2003, la condición de los PTC era caótica, pues había muchos programas –municipales, estaduais y federales– que no se comunicaban, con diferentes agencias ejecutoras y financiadoras, así

² En el Distrito Federal, el límite de ingreso per cápita (o familiar) para participar en el programa era R\$60 (R\$160 en valores actuales) y el beneficio era de un salario mínimo; en Campinas, la línea era de R\$35 (R\$93 en valores actuales) y el beneficio era de R\$117 (R\$316 en valores actualizados).

como con diferentes criterios de inclusión y de condicionalidades. No existía un verdadero sistema de protección, sino que una gran cantidad de iniciativas sueltas y aisladas (Soares y otros, 2010) y sin ninguna intención de llegar a ser universales.

Frente a esta realidad, en octubre de 2003, el Gobierno federal creó el programa *Bolsa Família*, con el reto de juntar los cuatro programas federales bajo una sola iniciativa. El Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS) está al frente del programa desde entonces. En el Ministerio, la *Secretaria Nacional de Renda e de Cidadania* (SENARC) tiene a cargo toda la administración central de *Bolsa Família*, siendo responsable de establecer normas para la ejecución, los valores de los beneficios, las contrapartidas (lo que incluye el acompañamiento), las metas y el presupuesto federal para el programa, así como de las relaciones con los municipios.

Para unificar los programas, el Gobierno federal utilizó el Catastro Único, que se estaba construyendo desde 2001. El Catastro Único es actualmente la base de datos de *Bolsa Família* y de un grupo grande de programas de protección social (MDS, 2013). La utilización del Catastro proporciona una mejor focalización e impide que haya una superposición de programas en una misma familia. En ello, pueden estar catastradas las familias con renta mensual hasta un salario mínimo por persona o con una renta total mensual de hasta tres salarios mínimos. Es responsabilidad de los municipios hacer el catastro de las familias de acuerdo con los cuestionarios establecidos por la SENARC: las alcaldías planean, eligen los equipos de catastro, agrupan toda la información y la envían al Gobierno federal. Además, es responsabilidad de las alcaldías mantener el catastro actualizado y hacer el re-catastro cada dos años.

Los pagos y la administración del Catastro Único son hechos por la *Caixa Econômica Federal*, cuyo rol va mucho más allá del pago de los beneficios, ya que este banco recibe de los municipios la información del Catastro Único y calcula la renta familiar per cápita de acuerdo con los criterios establecidos por la SENARC. Sobre la base de la renta familiar, se hace el cálculo del monto del beneficio que cada familia va a recibir. Así, la selección de los beneficiarios y el cruce de datos³ de las familias registradas en el Catastro Único es responsabilidad de este banco.

Desde su creación, *Bolsa Família* se caracteriza por la existencia de un beneficio variable y de un beneficio fijo. Las familias cuya renta per cápita es superior a la línea de extrema pobreza –pero inferior a la línea de pobreza (en 2004, renta de R\$50 a R\$100)– tienen derecho al beneficio variable, que depende del número de niños de cero a 14 años, hasta un máximo de tres niños por familia⁴. Aquellas familias con una renta per cápita inferior a la línea de extrema pobreza –además del beneficio variable– tienen derecho al beneficio fijo, que no depende del número de personas en la familia (véase cuadros 1 y 2). Además, desde 2012 el beneficio para la superación de la extrema pobreza –creado en el ámbito del programa *Brasil Carinhoso*⁵– entrega una transferencia complementaria que permite a las familias alcanzar una renta mensual de 70 reales por persona, si no lo lograban con las demás transferencias. Este beneficio inicialmente cubría solamente las familias con niños de 0-6 años. Después se incorporaron las familias con niños hasta 15 años, hasta llegar en 2013 a las familias que no tienen hijos.

Los beneficios de *Bolsa Família* son pagados a la mujer (madre) de la familia; sin embargo, en caso de ausencia de la madre, el padre recibe el beneficio.

³ El cruce de datos es una metodología utilizada para identificar quienes son los potenciales beneficiarios de los programas de protección social, en este caso, el *Bolsa Família*, de acuerdo con los criterios de elegibilidad establecidos por el programa.

⁴ La ley no. 10.836 establece el siguiente concepto de familia: “unidad nuclear, accidentalmente ampliada por más personas, que tengan lazos de parentesco o de afinidad, que establecen un grupo doméstico, que viven abajo del mismo teto y que se mantienen con contribuciones económicas de todos”.

⁵ *Brasil Carinhoso* –inserto en el ámbito del programa *Bolsa Família*– tiene varias vertientes, como aumentar el número de guarderías para atender las necesidades de las familias más vulnerables y combatir los problemas de salud de la primera infancia, como la deficiencia de vitaminas o el incumplimiento del plan de vacunaciones.

CUADRO 1
CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD Y BENEFICIOS DEL PROGRAMA BOLSA FAMILIA

Data	Enero 2004	Julio 2007	Junio 2008	Julio 2009	Marzo 2011	Junio 2012
Normas jurídicas	Ley 10.836	Decreto 6.157	Ley 11.692 Decreto 6491	Decreto 6917	Decreto 7447	Decreto 7758
Línea de extrema pobreza (R\$)	50	60	60	70	70	70
Línea de pobreza (R\$)	100	120	120	140	140	
Beneficio variable (R\$)	15 (niños de 0-14 años)	18 (niños de 0-14 años)	20 (niños de 0-15 años)	22 (niños de 0-15 años)	32 (niños de 0-15 años)	32 (niños de 0-15 años)
Beneficio variable adolescente (R\$)	-	-	30 (niños de 16-17)	33 (niños de 16-17 años)	38 (niños de 16-17 años)	38 (niños de 16-17 años)
Beneficio básico (R\$)	50	58	62	68	70	70
Beneficio para la superación de la extrema pobreza	-	-	-	-	-	Cubre la diferencia entre el ingreso per cápita familiar y la línea de extrema pobreza (R\$70)

Fuente: MDS (2013a).

CUADRO 2
TRANSFERENCIAS DE LOS PROGRAMAS *BOLSA FAMÍLIA* (BF) Y *BRASIL CARINHOSO* (BC)
(en reales (R\$), 2012)

Transferencias	Monto
Familias que viven en extrema pobreza (con ingresos per cápita hasta R\$ 70 al mes)	
BF Básico (incluso las familias que no tienen hijos)	
Familias con niños entre 0 y 15 años (limitado a 5 hijos) → BF	70
Familias con niños adolescentes (limitado a 2 adolescentes) → BF	32 a 160
BC	38 a 76
	Diferencia entre el ingreso per cápita y la línea de extrema pobreza
Familias que viven en pobreza (con ingresos per cápita entre R\$ 70 y R\$ 140)	
Familias con niños entre 0 y 15 años (limitado a 5 hijos) → BF	32 a 160
Familias con niños adolescentes (limitado a 2 adolescentes) → BF	38 a 76

Fuente: Osório y Ferreira De Souza (2012).

Osório y Ferreira de Souza (2012) afirman que el impacto de las transferencias de *Brasil Carinhoso* podrá ser más efectivo que el *Bolsa Família* para las familias que continúan a vivir en la extrema pobreza aun recibiendo las transferencias del programa. A su vez, Robles y Mirosevic (2013) si bien compartían concentrar los esfuerzos en erradicar la pobreza en las familias con hijos que viven debajo de la línea de extrema pobreza, expresaron su inquietud respecto que el programa dejaba de un lado las familias sin hijos –si bien estas son una minoría dentro de las familias en extrema pobreza–. Sin embargo, desde 2013 estas familias también fueron beneficiadas con el beneficio para la superación de la extrema pobreza.

Las condicionalidades de *Bolsa Família* se centran en las áreas de salud, educación y asistencia social. En salud, las familias asumen la responsabilidad de vacunar los niños menores de 7 años y se comprometen a atender los controles de las mujeres embarazadas, las mujeres que están amamantando y los recién nacidos. En educación, todos los niños y adolescentes entre 6 y 15 años deben estar matriculados en la escuela y tener una frecuencia escolar mensual mínima de 85%, los de 16-17 años deben tener una frecuencia mínima de 75%. En el área de la asistencia social, los niños y adolescentes (hasta los 15 años) deben participar en los *Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* (SCFV) y obtener una frecuencia mínima de 85% por mes.

El acompañamiento de las condicionalidades es hecho por el Ministerio de Educación y por el Ministerio de Salud. El Ministerio de Desarrollo Social genera una lista de los niños inscritos en las escuelas, a partir de los datos del Catastro Único. Las secretarías de educación de las alcaldías son responsables por este seguimiento, que es hecho por los directores de las escuelas mediante un sitio internet donde rellenan los datos de frecuencia de los alumnos. Estos datos son enviados al Ministerio de Educación. Este proceso es repetido cinco veces por año (una vez a cada dos meses). Las condicionalidades de salud son monitoreadas por el Ministerio de Salud, con el apoyo semestral de las secretarías de salud de las alcaldías.

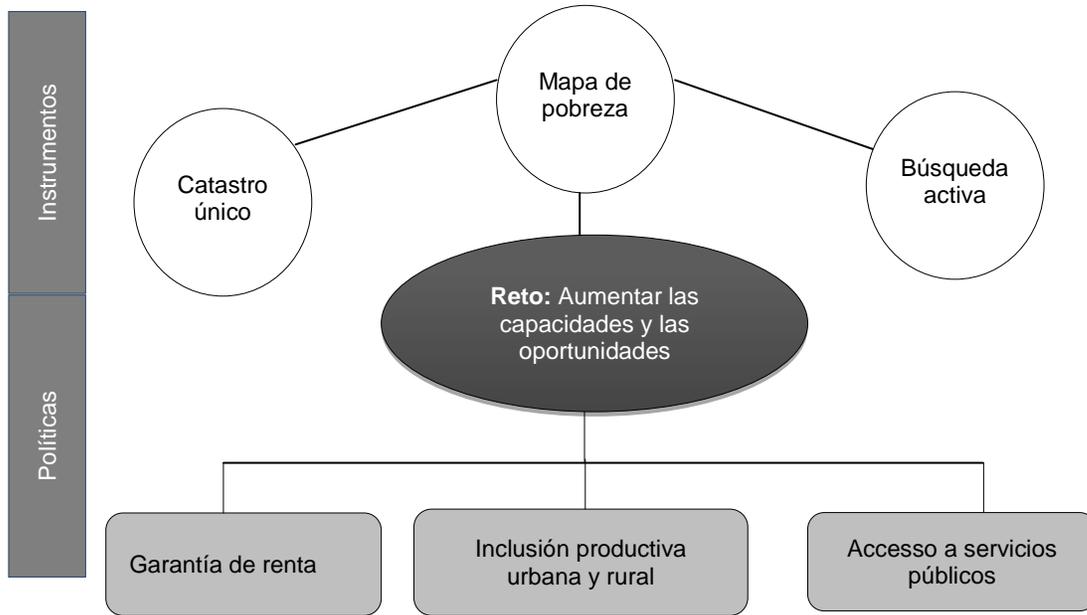
Las sanciones ocurren si el incumplimiento de las condicionalidades es injustificado, después de haber informado sobre la situación de incumplimiento mediante cartas y avisos en el cajero automático. Si después de estos avisos, los niños se quedan con una frecuencia escolar inferior a 85%, el beneficio es bloqueado temporariamente. Sin embargo, si en el mes siguiente la situación vuelve a ser regular, el beneficio es restablecido. Si el incumplimiento se mantiene en una tercera ronda de verificación, el beneficio será suspendido por un mes y no será posible cobrarlo. Si en la cuarta y quinta ronda de verificación la situación permanecer la misma (después de un año de incumplimiento), el beneficio será cancelado.

Según una extensa literatura, el programa *Bolsa Família* ha contribuido a hacer salir de la extrema pobreza a millones de familias. No obstante, muchas familias siguen viviendo en la indigencia. Por lo tanto, a partir de 2011, el Plan *Brasil Sem Miséria* ha consolidado diferentes iniciativas de lucha contra la pobreza, tomando en cuenta las causas multidimensionales de la pobreza y trazando una estrategia compleja para acabar con la pobreza en el país (véase diagrama 1).

En la construcción del Plan *Brasil Sem Miséria*, el Gobierno federal cambió el modo de acercarse a las familias. Actualmente, el Estado utiliza el trabajo de los asistentes sociales para informar la comunidad de los programas gubernamentales de protección social. Esta herramienta es llamada “búsqueda activa” y tiene el rol de llegar a las familias que no tienen capacidades para luchar contra la pobreza de manera autónoma. La búsqueda activa tiene tres ejes de acción:

- a. El registro: búsqueda de familias para incluirlas en el Catastro Único;
- b. Acceso a los beneficios: incluir todas las familias que cumplan con los requisitos de elegibilidad en el Catastro Único;
- c. Acceso a servicios: promover los derechos sociales de salud y de educación.

DIAGRAMA 1
PLAN BRASIL SEM MISÉRIA: ESTRATEGIA GUBERNAMENTAL PARA ACABAR
CON LA POBREZA EN BRASIL



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social (2013).

II. Desafíos para la inserción laboral y productiva de la población pobre y vulnerable en Brasil

La promoción del trabajo decente es fundamental para superación de la pobreza, ya que son las oportunidades laborales que condicionan la movilidad económica y la ruptura del ciclo intergeneracional de la pobreza. El fomento del trabajo decente ocurre por medio de políticas laborales de inserción al mercado de trabajo, que incluyen temas relacionados con: a) la formalización del empleo; b) el acceso a orientación vocacional, capacitación técnica y los programas de entrenamiento para la promoción del desarrollo económico, social y el empleo productivo; c) el derecho a sindicalización; d) la erradicación del trabajo infantil (Cecchini y Martínez, 2011, p.129).

Uno de los grandes retos de *Bolsa Família* es en efecto la salida de los beneficiarios del programa y su inclusión en el mercado laboral, para que puedan generar sus propios ingresos por medio del trabajo formal y de las garantías laborales (Paiva, Falcão y Bartholo, 2013). Cotta y Paiva (2010) afirman que el programa *Bolsa Família* hace una nueva interpretación de la agenda de “puerta de salida”, pues incentiva la creación de oportunidades de desarrollo para las familias beneficiarias. En los últimos años, la importancia de los mecanismos de protección social ha llevado a una expansión de un conjunto de programas que tienen su foco en la formación del capital humano o en la provisión de créditos para contribuir a mejorar y formalizar (legalizar) pequeños negocios (Machado y otros, 2011). Así, la posición del gobierno federal es ofrecer oportunidades para que las familias salgan, por voluntad propia, del *Bolsa Família*, lo que debiera ocurrir a partir de políticas y programas complementarios, que tienen el foco en la inserción productiva (Soares y Sátyro, 2010).

En Brasil, el fortalecimiento de la oferta de mano de obra tiene que enfrentar déficits de calificación profesional, así como brechas y barreras étnicas y de género. Los déficits educacionales, la falta de oportunidades de trabajo y las cuestiones de géneros por lo tanto han sido identificados como los principales impedimentos para la inserción productiva de la población beneficiaria del *Bolsa Família* (Leichsenring, 2010). Los PTC, mediante las condicionalidades en educación, atacan la falta de calificación profesional. Esto ocurre porque los niños, que están asistiendo a la escuela, tendrán una calificación mejor que la de las generaciones anteriores. Sin embargo, en el corto y mediano plazo, los adultos y los jóvenes carecen de calificación profesional; razón por la cual su inserción en el mercado de trabajo, cuando ocurre, es precaria y temporaria, y es frecuentemente caracterizada por el empleo por

cuenta propia. Frente a esta realidad, las políticas laborales deben incluir cursos técnicos, educación vocacional, instrucción de negocios, facilidad en microcrédito, facilitación para búsqueda de empleo. Así, los programas de protección social que tienen el rol de afrontar la pobreza en el mediano y largo plazo, deben incorporar políticas complementarias para fomentar la generación de ingresos de los adultos beneficiarios (IPC, 2008).

1. El perfil de los beneficiarios de *Bolsa Família*

El análisis del perfil de los beneficiarios de *Bolsa Família* es importante para conocer el grado de vulnerabilidad de las familias y el potencial de superación de la condición de pobreza. En marzo de 2013, había 13.872.243 familias catastradas en el Catastro Único, la mayor parte de ellas (50,4%) localizadas en la región *Nordeste*, reflejando la desigualdad social que existe entre las regiones del país (Camargo y otros, 2013). Constanzi y Fagundes (2010) muestran que las familias beneficiarias del programa tienen poco o ningún acceso a servicios públicos, tales como: agua potable; cloacas y colectores de basura. Para los investigadores, esta realidad confirma la buena focalización del programa y la necesidad de ampliar el acceso a los servicios públicos. Así, las discusiones sobre la calificación profesional y la inserción productiva, sea en los medios académicos o en los medios políticos, están basadas en la premisa de la vulnerabilidad social (Castro y otros, 2010).

Como muestra el cuadro 3, el nivel educacional de los responsables jurídicos familiares (los adultos que son responsables legales de la familia, como el padre, la madre o los abuelos) es muy bajo, ya que aproximadamente 70% de ellos no tienen ni la enseñanza básica completa. Esta característica limita la inserción en el mercado laboral, pues lleva a ejercer trabajos de baja calidad en el sector informal y con bajos salarios. Así, hay una tendencia estructural de precariedad en la inserción de este grupo al mercado laboral⁶. La informalidad es una característica sobresaliente de la población pobre y vulnerable, que –al quedar en la informalidad– obtiene ingresos menores, con garantías laborales inexistentes. Sin embargo, no hay evidencias de que *Bolsa Família* afecte la elección entre puestos de trabajo formales o informales (Barbosa y otros, 2013).

CUADRO 3
PERFIL EDUCACIONAL DE LOS RESPONSABLES JURÍDICOS DE LAS FAMILIAS
REGISTRADAS EN EL CATASTRO ÚNICO, 2013
(En porcentajes)

Nivel de educación	Región					
	Total nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sin instrucción	12,1	11,5	16,0	6,9	7,1	8,6
Enseñanza básica incompleta	52,1	50,9	50,8	52,8	60,4	52,0
Enseñanza básica completa	9,5	9,3	8,2	11,3	12,1	10,4
Enseñanza media incompleta	7,7	8,4	6,9	8,8	7,5	9,2
Enseñanza media completa	12,0	11,9	12,0	13,0	8,0	13,8
Enseñanza superior incompleta o más	0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,8
Sin información	6,1	7,6	5,8	6,7	4,5	5,1

Fuente: Catastro Único (SENARC/MDS, 2012a), marzo de 2013.

⁶ La tasa de formalización de los beneficiarios del programa *Bolsa Família* es de 38,3% para los hombres y 31,8% para las mujeres, mientras que la tasa para los no beneficiarios es de 69,1% para los hombres y 67,7% para las mujeres (MDS, 2012a).

CUADRO 4
FAMILIAS BENEFICIARIAS, POR TIPO, 2013

(En porcentajes)

Tipo de familia	Región					
	Total nacional	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
Unipersonal	4,8	1,9	5,9	4,6	4,2	3,1
Monoparental femenina	42,2	44,9	39,0	46,0	41,4	46,7
Monoparental masculina	1,6	2,8	1,7	1,1	1,3	1,5
Sólo pareja	2,9	1,5	4,1	1,8	2,0	1,7
Pareja con hijos	37,6	37,9	39,1	34,3	40,5	34,7
Pareja y otros parientes	2,7	2,9	2,6	2,6	3,0	2,8
Monoparental femenina y otros parientes	4,7	4,1	4,1	5,8	4,7	5,5
Monoparental masculina y otros parientes	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Otras	3,3	3,8	3,4	2,9	2,8	3,9

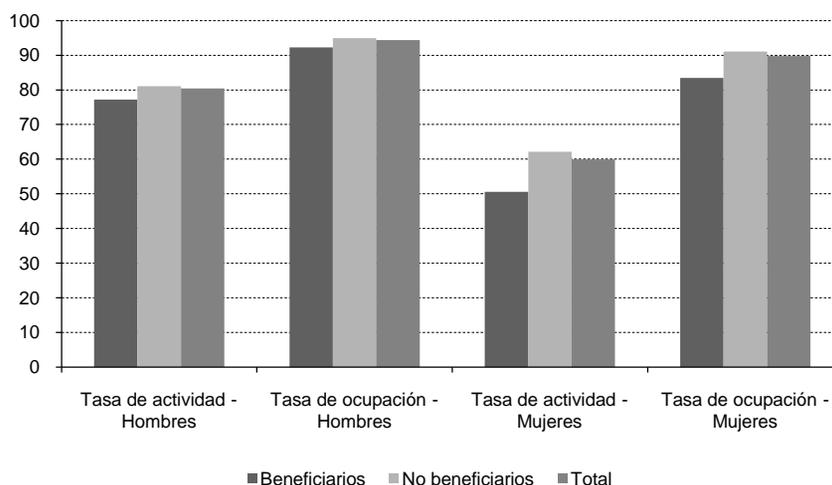
Fuente: Catastro Único (MDS, 2013c)

A su vez, el cuadro 4 expone el perfil del tipo de familias beneficiarias de *Bolsa Família*, el 42% de las cuales son compuestas solamente por madre e hijos. El alto número de familias monoparentales femeninas ha llamado la atención de los estudiosos y encargados de protección social, especialmente en relación con el cuidado de los hijos. Las mujeres en estas familias enfrentan el dilema de trabajar y dejar sus hijos a los cuidados de alguien, corriendo el riesgo de exposición a la violencia de las periferias, o no trabajar para cuidar de los hijos y no tener un ingreso para el sustento familiar. Estas familias necesitan por tanto el apoyo del Estado en cuanto a la provisión de servicios públicos de cuidado y de capacitación profesional para mejorar su inserción en el mercado laboral.

Los beneficiarios registrados en el Catastro Único tienen una inserción en el mercado laboral precaria en todo el territorio brasileño y cuentan con una tasa de rotación en el empleo mayor que los no beneficiarios del programa. Leichsenring (2010) muestra esta precariedad de la inserción laboral: menos de un año después de la contratación, la mitad de los beneficiarios son despedidos y apenas 25% de ellos son recontratados el año siguiente. Además, las mujeres permanecen por menos tiempo en el empleo formal respecto a los hombres.

El gráfico 1, basado en datos del censo de 2010, muestra la tasa de actividad y de ocupación de la población entre 16 y 64 años beneficiaria y no beneficiaria de *Bolsa Família* y/o PETI y confirma las menores tasas de actividad y ocupación de las mujeres.

GRÁFICO 1
TASAS DE ACTIVIDAD Y DE OCUPACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DE BOLSA
FAMILIA Y/O DEL PETI, POR SEXO, 2012



Fuente: Souza (2012).

Los individuos beneficiarios de *Bolsa Família* tienen tasas de salida del empleo formal 42% mayores que los no beneficiarios (Leichsenring, 2010). Asimismo, la empleabilidad varía según el nivel de educación. Los que tienen educación superior tienen una oportunidad 25% mayor que los sin educación formal para ser contratados en empleos formales. En particular, los jóvenes y las mujeres tienen mayores dificultades en el acceso a los empleos formales. Debido a las altas tasas de salida del empleo formal y a la precariedad de la inserción laboral de los beneficiarios del *Bolsa Família*, la renta procedente del empleo formal no garantiza que la familia salga, definitivamente, de la pobreza extrema. Castro y otros (2010) afirman que para hacer una inclusión productiva eficaz es necesario destacar, en el Catastro Único, aquellas familias cuya opción de inserción laboral sea viable. Por ejemplo, existen aproximadamente 470 mil familias que no tienen miembros en edad activa. Otro ejemplo es el elevado número de familias monoparentales femeninas, las cuales no tienen acceso a guarderías o a escuelas de tiempo integral. Este grupo representa el 8,3% del total en el Catastro Único.

El cuadro 5 muestra el análisis de la población económicamente activa (PEA) que está incluida en el Catastro Único hecho por Castro y otros (2010).

En este análisis, los autores Castro y otros (2010) crearon grupos con áreas de actuación de la PEA que tienen el perfil del Catastro Único. Estos grupos ofrecen herramientas para la focalización de las políticas de inserción laboral. El primer grupo trabaja en la agricultura familiar, que representan 22% de la PEA con perfil del Catastro Único. Esta área cuenta con una trayectoria de políticas de programas y de resultados. El próximo grupo son los trabajadores agrícolas sin formalización, que son aproximadamente 2 millones de personas. Estos trabajadores viven en grande vulnerabilidad, en razón de ser trabajadores temporarios, que no cuentan ni con seguridad social ni con protección laboral (derechos del trabajo). Los trabajadores de hogar son el tercer grupo, los cuales corresponden a 9% de la PEA con perfil del Catastro Único. El grupo de trabajadores del hogar cuenta con 83% de las personas en la informalidad y 93% de este grupo son mujeres.

CUADRO 5
INSERCIÓN OCUPACIONAL DE LA PEA CON PERFIL CATASTRO ÚNICO, 2006

Inserción en el mercado laboral	Jóvenes 16-29 años	Adultos de 30 años o más	Total
Trabajadores formales (excepto empleados de hogar)	2.012.138 (17%)	3.583.900 (20%)	5.596.038 (19%)
Agricultura familiar	2.023.023 (17%)	4.383.705 (25%)	6.406.728 (22%)
Trabajador agrícola sin formalización (<i>carteira de trabalho</i>)	936.584 (8%)	1.147.032 (6%)	2.083.616 (7%)
Empleado del hogar (formal y informal)	1.008.255 (9%)	1.759.766 (10%)	2.768.021 (9%)
Trabajador urbano sin formalización	2.117.624 (18%)	1.716.424 (10%)	3.834.048 (13%)
Trabajador autónomo (<i>trabalhador por conta própria</i>)	1.038.065 (9%)	3.290.225 (19%)	4.328.290 (15%)
Desempleado o inserción laboral precaria	2.642.346 (22%)	1.769.950 (10%)	4.412.296 (15%)
Total (PEA/Catastro Único)	11.778.035 (100%)	17.651.002 (100%)	29.429.037 (100%)

Fuente: Castro y otros (2010).

El cuarto grupo es de trabajadores informales en actividades urbanas, que actúan en las áreas de servicios, comercio, construcción civil e industria de transformación. Castro y otros (2010) afirman que las políticas de calificación profesional para este grupo son, históricamente, no exitosas. Teniendo en cuenta que este grupo ya se encuentra inserido profesionalmente en el mercado laboral, es necesario calificar al profesional para áreas más dinámicas que puedan mejorar su inserción laboral, o sea, mayor productividad e ingresos. Además, la relativa juventud de este grupo (16-29 años) puede ser visto como una oportunidad de cambio en la inserción laboral.

El quinto grupo son de profesionales autónomos, que están concentrados en las áreas de pequeñas industrias (19.108), construcción civil (971.631 – 22%), industria de transformación (726.009 – 17%), comercio y reparos (1.417.928 – 33%), alimentación y alojamiento (281.200 – 6%), transportes, almacenaje y comunicación (301.340 – 7%), educación, salud y servicios sociales (58.980 – 1%), otros servicios colectivos (355.941 – 8%), otras actividades y actividades no definidas (116.133 – 3%). Este es el público que necesita de cursos de calificación profesional y acceso al crédito (CASTRO Y OTROS, 2010). El sexto y último grupo son los desempleados o los que tiene trabajos marginales (representan 15% de la PEA). Este grupo cuenta con 4,4 millones de personas, de las cuales 44% son jóvenes que no terminaron la enseñanza fundamental (52%) y otros son considerados analfabetos funcionales. Para este grupo, la política de superación de la pobreza todavía es la educación básica, pues no tienen condiciones de adentrarse en cursos técnicos.

III. Análisis de los resultados y desafíos de las políticas y los programas de inserción laboral y productiva del Plan *Brasil sem Miséria*

El Plan *Brasil sem Miséria* busca erradicar la extrema pobreza mediante tres ejes de acción: la transferencia de ingresos, la inclusión productiva y el acceso a servicios (véase cuadro 6). Desde la óptica de este trabajo, lo que más importa es discutir la inclusión productiva, tanto en áreas urbanas como rurales. La inserción productiva urbana es dividida en tres áreas: a) calificación profesional; b) promoción del emprendedurismo y de la economía solidaria; y c) intermediación laboral. A su vez, las acciones gubernamentales en relación con la inserción productiva rural tienen el propósito de aumentar la producción agrícola y crear canales para su comercialización.

CUADRO 6
LOS TRES EJES DE ACCIÓN DEL PLAN *BRASIL SEM MISÉRIA*

Garantía de Ingresos	Inclusión productiva	Acceso a servicios
Brasil Carinhoso; Bolsa Família	Urbana	Educación
	Empleo formal	Programa <i>Mais Educação</i>
	Cursos de calificación profesional	Salud
	Orientación profesional	<i>Unidades Básicas de Saúde</i>
	Emprendedurismo	<i>Saúde da Família</i>
	Microemprendedurismo (MEI)	<i>Farmácias Populares</i>
	Economía popular y solidaria	<i>Saúde na Escola</i>
	Micro crédito	Asistencia social
	Intermediación laboral	Centro de Referencia en Asistencia Social (CRAS)
	Rural	Centro Especializado en Asistencia Social (CREAS)
	Producción	Seguridad alimentaria
	Asistencia técnica	Banco de alimentos
	Semillas	Cocinas comunitarias
	Crédito	
	Programa Agua para Todos	
	Programa Luz para Todos	
	Comercialización	
	Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)	
	Programa Nacional de Alimentación en las Escuelas (PNAE)	
	Mercado privado	

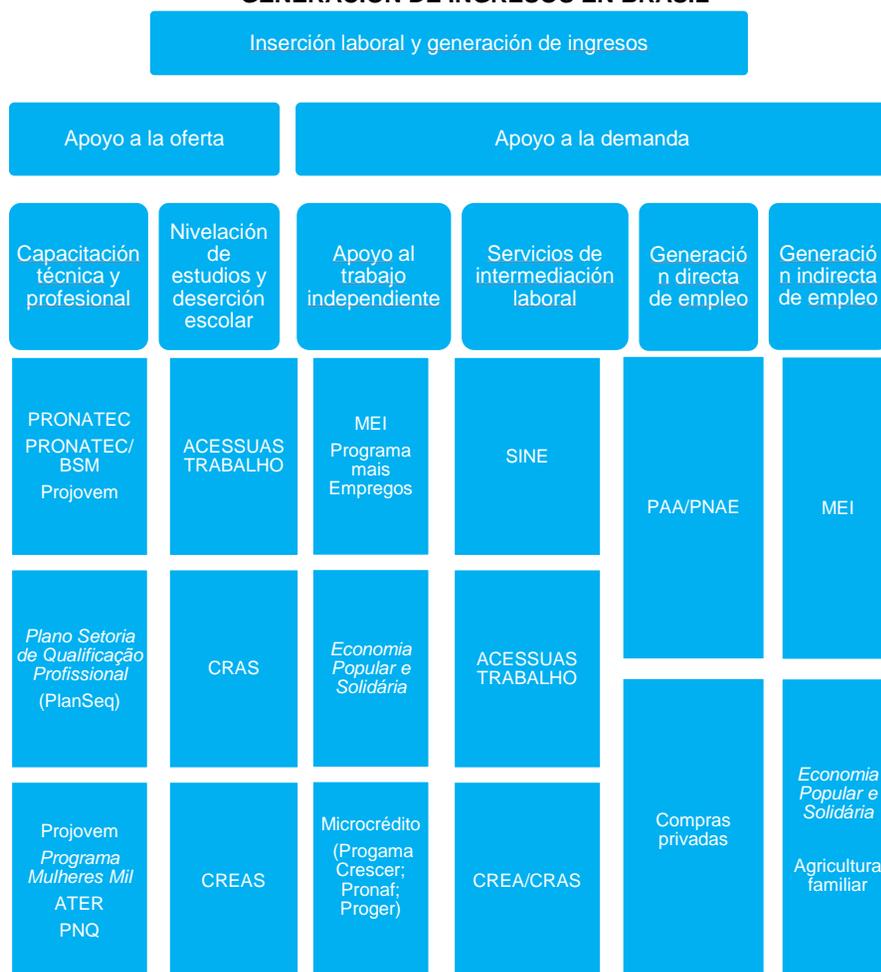
Fuente: Paes-Souza (IPC, Working Paper 113, 2013).

El Plan *Brasil Sem Miséria* tiene como actores varios ministerios: Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE), Ministerio de Salud (MS), Ministerio de Desarrollo Social y combate al Hambre (MDS), Ministerio del Desarrollo Agrario (MDA), Ministerio de Integración Regional (MIR), Ministerio de Educación (MEC) y Ministerio del Medio Ambiente (MMA). Las políticas laborales, hoy, van más allá del campo de actuación del MTE, que trabaja en conjunto con otras instancias del gobierno. Esto es el resultado de una preocupación mayor del Gobierno en relación con la inserción laboral.

La coordinación entre las políticas de empleo y de asistencia social puede ocurrir de tres maneras diferentes, que son la oferta integrada, la administración intersectorial y la administración en red de programas de inserción laboral. En la primera, los servicios del Programa *Brasil sem Miséria* son ofrecidos de manera integrada al mismo grupo poblacional, permitiendo que los servicios sean complementarios y alcancen mejores resultados. A su vez, la administración intersectorial se caracteriza por la actuación de diferentes instituciones, lo que permite la optimización de los recursos administrativos, por ejemplo el uso de los datos del Catastro Único por parte de varios programas. Finalmente, la administración en red es la unificación de la entrada en los programas de protección social en una única red de datos, que es el Catastro Único (Paes-Souza, 2013)

A seguir, se abordarán los programas –urbanos y rurales– de inserción laboral y productiva con todas sus características, retos y resultados. De manera introductoria, el diagrama 2, que sigue la clasificación de programas elaborada en CEPAL-OEA-OIT (2010), presenta un cuadro sinóptico de las acciones gubernamentales orientadas a fomentar el acceso a los servicios de inserción laboral y generación de ingresos en Brasil.

**DIAGRAMA 2
ACCIONES PARA EL ACCESO A SERVICIOS DE INSERCIÓN LABORAL Y
GENERACIÓN DE INGRESOS EN BRASIL**



Fuente: Elaboración propia, a partir de la tipología elaborada por CEPAL-OEA-OIT (2010), Protección social y generación de empleo: Análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad, Documento de proyecto No. 398, Santiago de Chile.

A. Inserción productiva urbana

1. Curso de calificación y orientación para el empleo formal

Las acciones del plan *Brasil Sem Miséria* para fomentar el empleo formal en las áreas urbanas se basan principalmente en cursos de calificación profesional, que fueron pensados como condiciones para la inserción en el mercado laboral (Barros, Mendonça y Tsukada, 2011). Los cursos son ofrecidos por el *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* (PRONATEC), que tiene una línea de acción solamente orientada al público del *Brasil sem Miséria* (PRONATEC/BSM). El MTE también ofrece cursos de capacitación y de calificación profesional, que son el *Plano Nacional de Qualificação* (PNQ), el *PROJOVEM* y el *Jovem Aprendiz*.

Los cambios recientes hechos en esta área por parte del gobierno tienen el objetivo de expandir los cursos de capacitación y ofrecerlos en horarios nocturnos, atendiendo las demandas del mercado laboral local. El reto es preparar las personas para entrar en el mercado laboral formal y volverlas capaces de generar sus propios ingresos. Una vez terminada la calificación, se busca proveer orientación

profesional y fomentar la inserción en el mercado laboral por intermedio del Sistema Nacional de Empleo (SINE) y del ACESSUAS Trabajo⁷.

Durante esta investigación se entrevistaron expertos⁸ en protección social, que apuntaron a la falta de evaluaciones de impacto de las políticas de calificación profesional y de inserción en el mercado laboral en el ámbito del plan *Brasil sem Miséria*. No se sabe, todavía, cuantos alumnos de los cursos de calificación lograran entrar y permanecer en el mercado laboral⁹. Los expertos afirmaron también la importancia de hacer estudios longitudinales de los alumnos de los cursos de capacitación y de calificación a fines de evaluación de impacto. Hasta el momento, un grupo de expertos de IPEA y de la PUC-RIO ha hecho una evaluación del programa *Jovem Aprendiz* (Corseuil, Foguel y Gonzaga, 2013) y de la inserción laboral de los jóvenes en Brasil (Corseuil y otros, 2013). Para estos autores, la participación en el programa *Jovem Aprendiz* aumenta las posibilidades de inserción en el mercado laboral formal para la mayoría de los participantes, quienes logran cambiar su situación laboral de aprendices a trabajadores formales en aproximadamente un año.

Finalmente, Paes-Souza (2013) afirma que mientras la estrategia de inserción laboral rural se orienta a la agricultura familiar –y por lo tanto se focaliza en las actividades económicas–, la inserción laboral urbana se focaliza en el individuo. La estrategia rural –a pesar de los retos de oferta de servicios en áreas rurales– produce así un modelo de actuación mejor diseñado que la estrategia urbana.

a. Cursos de calificación profesional

PRONATEC y PRONATEC/BSM

La demanda por los cursos de calificación profesional de PRONATEC y PRONATEC/BSM es delimitada por las alcaldías, las cuales hacen un análisis de dicha demanda considerando las características de la población registrada en el Catastro Único, las oportunidades de empleo y la vocación económica en la alcaldía. Los cursos son ofrecidos por instituciones federales y *paraestatales* (conocidas también como el “Sistema S” y que incluyen a SENAI, SENAC, SENAR y SENAT) del gobierno brasileño y dependen de la demanda del mercado laboral local. En razón del pacto federal, las alcaldías son responsables de determinar las brechas en el mercado laboral a partir de las demandas locales. Cuando estas brechas son identificadas, la municipalidad negocia con las instituciones de enseñanza la oferta de cursos, que incluye cursos técnicos y cursos de nivelación de estudios para aquellas personas que no terminaron la enseñanza básica. El Ministerio de Educación (MEC) es responsable de hacer el pago de los cursos a las instituciones de enseñanza¹⁰.

El funcionamiento operacional del PRONATEC/BSM puede ser resumido en nueve etapas:

1. Habilitación de las alcaldías;
2. Negociación de los cursos con las entidades ofertantes (el Sistema S y los CEFET);
3. Movilización de los beneficiarios;
4. Pre-matrícula;

⁷ El Sistema Nacional de Empleo (SINE) fue creado de acuerdo con los principios de la Convención número 88 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para ofrecer un amplio grupo de servicios, por ejemplo: central de empleo, orientación vocacional, formación profesional y un banco de datos de los indicadores del mercado laboral. En 1990, dos cambios fortalecieron el sistema público de empleo. El primero fue el régimen de financiamiento, el *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT) y el segundo fue la expansión de la cobertura de los beneficios (Gonzales, 2010). El SINE alcanza hoy a 115 millones de personas, lo que corresponde al 63% de la población brasileña (Silva y otros, 2012).

⁸ Los expertos que fueron entrevistados son: Sergei Soares (17 de enero, 2014); Rafael Osório (17 de enero, 2014); Carlos Corseuil (21 de enero, 2014) y Luciano Maduro (31 de enero, 2014).

⁹ Esto se podría hacer comparando el número de alumnos registrados en los cursos con los datos de la RAIS (Relação Anual de Informações Sociais). Gracias a los datos del Registro Único Tributario de cada uno de los alumnos, es posible encontrar toda esta información.

¹⁰ La inscripción de las alcaldías al PRONATEC/BSM es hecha a través de un sitio electrónico (<http://www.brasilemmiseria.gov.br/>), donde se encuentra el Formulario Eletrónico de Adesão ao PRONATEC/BSM. Para acceder y rellenar este formulario es necesario una contraseña, provista por las Secretarías Municipais de Assistência Social. Después de rellenado el formulario, la secretaria debe enviar un correo electrónico al MDS con la información sobre el formulario. Así, el MDS (2011 a; 2011b) habilita la alcaldía al sistema de gestión electrónica del PRONATEC, el SISTEC. Después de este procedimiento, la Secretaría Municipal negocia con los ofertantes los cursos que serán ofrecidos.

5. Matrícula;
6. Clase inaugural;
7. Acompañamiento de los beneficiarios;
8. Articulación con las políticas públicas de empleo y de microemprededurismo;
9. Graduación.

Los cursos ofrecidos por PRONATEC y por PRONATEC/BSM son gratuitos y su duración mínima es de 160 horas. Los cursos son administrados por las instituciones públicas del “Sistema S” y por los Institutos Federales de Educación Profesional y Tecnológica (CEFET). Los alumnos reciben todos los materiales para los cursos, así como ayuda económica para cubrir los costos de transporte y alimentación. Además, con la creación del programa *Brasil Carinhoso*, la oferta de guarderías y de escuelas integrales debiera ayudar a muchas familias que no pueden participar en los cursos porque no tienen con quien dejar a los hijos.

Los 376 cursos ofrecidos en el ámbito del PRONATEC/BSM están especificados en la *Guia PRONATEC de cursos de formação inicial e continuada*. Estos cursos están disponibles para mayores de 16 años registrados o en proceso de registro en el Catastro Único. Los beneficiarios de *Bolsa Família* o del *Benefício de Prestação Continuada* (BPC) no tienen límites de inscripciones por familias. Para matricularse en los cursos, el interesado tiene que acercarse a un *Centro de Referência de Assistência Social* (CRAS) o a la *Secretaria de Assistência Social ou de Trabalho* de su alcaldía. Es importante mencionar que estos cursos fueron creados para atender las personas registradas en el Catastro Único, que, en su mayoría, no habían terminado la enseñanza (fundamental y media). Esta es la principal diferencia entre los cursos del PRONATEC y del PRONATEC/BSM.

Los cursos ofrecidos por el PRONATEC/BSM son adecuados a la baja escolaridad de las personas registradas en el Catastro Único, que frecuentemente no terminaron su enseñanza en la escuela o todavía están terminándola. Representan por lo tanto un estímulo a volver a estudiar y cambiar su situación de vulnerabilidad para aquellos que abandonaron los estudios muy temprano.

Los principales retos de PRONATEC son los siguientes (MDS, 2012):

- Expandir y democratizar la oferta de cursos de educación profesional técnica de nivel medio y los cursos de calificación profesional;
- Construir, restaurar y aumentar las escuelas de las redes estatales que ofrecen los cursos de PRONATEC;
- Aumentar la cantidad de recursos pedagógicos para apoyar la oferta de educación profesional y tecnológica;
- Mejorar la calidad de los cursos de nivel medio.
- Así, el PRONATEC envuelve acciones diferenciadas, que son:
 - Expansión de la red federal de educación profesional, científica y tecnológica;
 - Programa *Brasil Profissionalizado*, cuyo objetivo es aumentar la oferta de cursos y fortalecer la educación profesional y tecnológica integrada en la enseñanza media en las redes educacionales estatales;
 - Red e-TecBrasil: en esta red son ofrecidos cursos técnicos y de calificación profesional sin costos por internet. Las instituciones acreditadas por el gobierno federal son autorizadas a crear cursos on-line;
 - Acuerdo de Gratuidad de los Servicios Nacionales de Aprendizaje: este acuerdo tiene el objetivo de ampliar los recursos entregados a las entidades que ofrecen los cursos técnicos y de calificación. Así, los cursos son gratuitos y las personas de baja renta, los estudiantes y los trabajadores tienen preferencia;

- *Bolsa Formação*: son tres tipos de cursos gratuitos ofrecidos por las instituciones federales: cursos técnicos para los que terminaron la enseñanza media (duración un año); cursos técnicos para los que todavía están en la enseñanza media (duración un año); y formación inicial y continua o calificación profesional.

El cuadro 7 muestra el número de plazas ofrecidas por PRONATEC/BSM y de matrículas, por estado brasileño. En la mayoría de los estados de Brasil la oferta de vacantes es mayor que la demanda. Solamente en los estados de Rio Grande do Sul (RS), Maranhão (MA), Ceará (CE), Pernambuco (PE) y Bahia (BA), el total de matrículas fue mayor que las plazas ofrecidas. Esto ocurre por distintas razones, que van desde desconocimiento de los cursos hasta la indisponibilidad personal (por ejemplo, falta de lugares para dejar a los hijos, horarios de cursos incompatibles con el trabajo del individuo). A su vez, en el cuadro 7 se presentan los datos sobre los montos transferido desde el Gobierno a los estados.

**CUADRO 7
PLAZAS Y MATRÍCULAS EN PRONATEC/BSM;
TRANSFERENCIAS DE ACESSUAS TRABAJO A LOS CRAS, 2012**

Estado	Total de plazas en <i>Pronatec BSM</i>	Total de matrículas	Valores transferidos por <i>Acessuas Trabalho</i> (en R\$) ^a
RS	96.820	100.088	13.342.685
SC	64.581	38.534	7.746.081
PR	38.251	18.407	325.207
RR	9.596	7.284	745.362,00
AM	10.449	13.219	1.765.343
AC	14.696	13.961	3.353.863
RO	17.437	20.195	732.957
MT	46.789	30.386	6.293.103
DF	6.448	3.527	619.974
GO	47.887	28.724	5.445.663
MS	19.026	16.670	2.055.113
ES	32.054	18.828	3.216.153
RJ	35.852	20.768	4.454.717
MG	100.983	83.968	8.765.575
SP	70.493	53.569	6.853.203
AP	10.042	8.270	1.508.095
PA	15.104	15.511	1.727.039
TO	10.744	10.621	785.087
MA	36.968	39.427	4.861.065
PI	13.481	12.867	2.492.589
CE	40.319	46.004	6.868.131
RN	47.148	38.503	8.321.807
PB	18.751	20.263	2.031.335
PE	45.542	50.087	5.782.323
BA	47.863	53.950	4.344.433
SE	18.878	19.867	2.095.049
AL	25.103	30.278	4.216.991
TOTAL	941.305	813.776	110.748.943

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del gobierno de Brasil.

^a: Los recursos del ACESSUAS TRABAJO son transferidos por medio del Fondo Nacional de Asistencia Social (FNAS). Este mecanismo de transferencia no necesita de convenios entre la alcaldía y el gobierno federal, tampoco de un resarcimiento de la alcaldía al gobierno federal.

PlanSeq

En el ámbito del MTE existe otro programa de cursos de calificación de los trabajadores, el *Plano Nacional de Qualificação* (PNQ)¹¹, que busca ser un factor de inclusión social, desarrollo económico, creación de empleo y de ingresos, así como de permanencia en el mercado laboral.

¹¹ Creado por la Resolución 333/2003 del Consejo Ejecutivo del Fundo de Amparo al Trabajador (CODEFAT).

En el ámbito del PNQ, fue creado el *Plano Setorial de Qualificação Profissional para os beneficiarios do Bolsa Família* (PlanSeq), conocido como PlanSeq *Próximo Passo*. Este programa es un esfuerzo conjunto entre el MTE, MDS y Ministerio de Turismo y los gobiernos estatales y municipales, empresarios y trabajadores¹². Los cursos son ofrecidos en las áreas de construcción civil y turismo, dado que el gobierno federal estableció una sociedad con los empresarios de la construcción civil e del turismo con la intención de atender a las demandas de la Copa del Mundo y del *Programa de Aceleração do Crescimento* (PAC).

La población meta del PlanSeq comprende los siguientes grupos:

- trabajadores beneficiarios del seguro de desempleo;
- personas registradas en agencias de intermediación laboral;
- trabajadores domésticos;
- trabajadores afectados por procesos de innovación tecnológica u otras formas de reestructuración productiva;
- beneficiarios de programas de protección social, por ejemplo el *Bolsa Família*;
- egresados de institutos penales;
- trabajadores liberados de sistemas de trabajo esclavo;
- trabajadores de micro y pequeñas empresas, estudiantes en práctica;
- pescadores y agricultores familiares;
- personas discapacitadas;
- poblaciones indígenas, *quilombolas*, *ribeirinhos*.

El PlanSeq (2010b) debe, obligatoriamente, estar articulado con otras políticas de empleo, que pueden ser de tres tipos: formal, social o emergencia. Las primeras atienden a los sectores productivos asalariados; las segundas, a los trabajadores autónomos; las terceras, se activan cuando hay desempleo masivo causado por factores económicos, tecnológicos o sociales. La creación del PlanSeq es hecha por los órganos de la administración pública federal, secretarías estatales o municipales de trabajo o por las centrales sindicales al MTE. El análisis para la aprobación de un curso PlanSeq se hace con base en los siguientes criterios de territorialidad:

- a. datos del sector productivo que demanda calificación;
- b. datos sobre la existencia o apertura de puestos de trabajo en el sector;
- c. datos sobre los emprendimientos que van a ser instalados;
- d. datos sobre la realidad social de la región.

Cuando se presenta una propuesta, ocurre un debate participativo del proyecto, por medio de audiencias públicas convocadas por el MTE, en el cual participan todos los agentes interesados en el programa (comisión de concertación). Los convenios para la ejecución del PlanSeq se hacen con institutos federales, estatales o municipales, con escuelas técnicas, empresas públicas, universidades, centrales sindicales, fundaciones o entidades no-gubernamentales. Los cursos están sujetos a disponibilidad de presupuesto. Los últimos datos muestran que, en 2008, fueron firmados 28 convenios entre el MTE y las entidades ejecutoras en el área de construcción civil, con una dotación de R\$ 70.191.201,86 para los cursos. El presupuesto federal de 2013 destinó al PlanSeq R\$54,1 millones.

¹² La asistencia social (CRAS o Secretaria de Asistencia Social) es responsable de prestar información a las familias beneficiarias de *Bolsa Família*, hacer la articulación con el SINE para la inserción laboral y adoptar mecanismos que disminuyan la evasión y el abandono de los participantes del PlanSeq.

Evaluaciones de impacto del PlanSeq – *Próximo Passo* han sido hechas por Lessa (2011) y por el equipo de la Secretaría de Evaluación y Gestión de Información del MDS (MDS, 2010c). La investigación de SAGI tuvo el objetivo de comprender las razones por las cuales los cursos del PlanSeq/*Bolsa Família*, en su primera fase, no contó con gran adhesión de las familias beneficiarias del *Bolsa Família*. En este estudio, los resultados mostraron que la causa de la baja adhesión a los cursos fueron: a) desinterés en el área de construcción civil por parte de los beneficiarios; b) miedo de perder el beneficio del programa *Bolsa Família*; c) los costos de hacer el curso no compensaban los beneficios; d) errores en la propuesta de los curso que perjudicaron la adhesión de los beneficiarios de *Bolsa Família*.

El MDS (2012a) también apuntó que la falta de información es la principal laguna que impidió la adhesión al curso. Esta crítica es recurrente entre los beneficiarios –para los cuales no quedaba claro cuál sería la oferta laboral en el área de la construcción civil– y los gestores públicos. Los gestores destacan la falta de articulación entre los órganos y las entidades que están envueltos en el proceso y relatan que hay desencuentros en la gestión federal entre el MDS y el MTE, lo que se refleja en el trabajo de las esferas descentralizadas (estaduales y municipales). Además, la información sobre las familias beneficiarias presentaba errores.

Las sugerencias hechas por el MDS (2010a) fueron las siguientes: a) crear cursos de noche o en los fines de semana; b) crear alternativas para que las mujeres pudiesen participar de los cursos (por ejemplo, ofrecer guarderías); c) difundir los cursos mediante canales tradicionales (por ejemplo, en los CRAS, televisión); d) acompañar la articulación entre los sectores que participan en el proceso. Igualmente, Lessa (2011) apunta a errores de focalización. Según el reglamento del PNQ, los cursos deben estar orientados a poblaciones vulnerables y con baja escolaridad. Sin embargo, los usuarios son principalmente los que concluyeron la enseñanza media. Para la investigadora, el PlanSeq no logra por lo tanto llegar a los más vulnerables.

ProJovem

El programa *ProJovem* prepara jóvenes entre 18 y 29 años que viven en zonas urbanas, no terminaran la enseñanza básica y tienen una renta familiar hasta un salario mínimo per cápita, para el mercado laboral. *ProJovem* unificó en 2005 las acciones del *Consórcio Social da Juventude, Empreendedorismo Juvenil, Juventude Cidadã y Escola de Fábrica*. Los participantes del programa reciben una beca de R\$100, en hasta seis cuotas, mediante la comprobación de frecuencia al 75% de las clases. Los cursos de calificación tienen una carga horaria de 350 horas. La inscripción en los cursos se hace en cualquier agencia del trabajador o en el sitio de internet de la Secretaria de Trabajo. Los tipos de cursos cambian según las alcaldías. En 2013, el presupuesto federal para *Projovem* fue de R\$195,8 millones.

Las evaluaciones de impacto del *ProJovem* han sido hechas por Schimidt y otros (2011)¹³ y por MDS (2010b). Schimidt y otros (2011) afirman que el reto del programa es mantener el interés en los cursos, razón por la cual se creó la beca. No obstante, no se logró el suceso esperado, y el resultado es que 51,6% de los jóvenes matriculados logran terminar el curso. La investigación muestra también que la calificación profesional es lo que más interesa a los jóvenes, en razón de la inadecuación entre la enseñanza en la escuela y las demandas del mercado laboral.

Además, en términos de gestión Schimidt y otros (2011) observan que la gran alternancia de los administradores públicos representó un gran reto para la implementación del *ProJovem* para su consolidación en las alcaldías. Los coordinadores municipales y sus equipos tenían periodos de permanencia en el cargo muy cortos y a cada nuevo equipo que se hacía cargo del programa tenía que aprender todo nuevamente. Esto ocasionó la falta de un claro patrón de las acciones: por ejemplo, los formularios de inscripción y de matrícula no contenían los datos del joven que eran necesarias para hacer el catastro en el *ProJovem*. Por esto, muchos jóvenes no han logrado hacer exámenes externos (como el examen para entrar a la universidad) o recibir el certificado de conclusión del curso.

Hay también un componente de *ProJovem* que es el *ProJovem Adolescente*. Este programa es coordinado por el MDS y atiende a los jóvenes entre 15 y 17 años que viven en familias en condición de pobreza, extrema pobreza, riesgo o vulnerabilidad social. El servicio tiene los siguientes objetivos: a) contribuir al desarrollo social y humano de los jóvenes; b) fortalecer sus vínculos familiares; c) fomentar la permanencia de los jóvenes en la escuela. Los jóvenes participan en grupos de 7 a 30 miembros, que

¹³ Esta evaluación fue presentada en el Encuentro de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre la Juventud.

reciben acciones sociales y educativas, con una carga horaria de 12 horas y media por semana. Todos los grupos son coordinados por el CRAS y la participación de los jóvenes es voluntaria. Sin embargo, si los jóvenes deciden participar, deben mantener una frecuencia escolar mínima de 75% (para los jóvenes entre 16-17 años) o de 85% (para los de 15 años).

A su vez, MDS (2010b) concluyó lo siguiente respecto del programa: a) hay falta de capacitación de los profesionales que componen los equipos de referencia; b) la principal motivación de los jóvenes es la oportunidad de participar en actividades desarrolladas especialmente para ellos y que tales actividades los capacitarían para el mercado laboral; c) los jóvenes destacan la necesidad de diversificar los temas de los cursos, con más actividades prácticas; d) los servicios que no ofrecen una ayuda financiera no son atractivos para los jóvenes, es especial, cuando hay otras acciones que la ofrecen; e) hay escasez de profesionales especializados en trabajos con los jóvenes y, cuando hay profesionales, los pagos son muy bajos para atraerlos; f) hay precariedad de la infraestructura física disponible y grandes distancias con las viviendas donde viven los jóvenes; g) se hace poca divulgación del servicio; h) la mitad de las alcaldías no tienen equipos de control y de monitoreo del programa. Sin embargo, se observaron cambios comportamentales positivos en los jóvenes en relación a los estudios, la familia, la comunidad y en el arreglo de cuestiones de vida personal.

Jovem Aprendiz

El programa *Jovem Aprendiz* tiene el objetivo de proveer habilidades profesionales a los jóvenes trabajadores, para que completen la transición entre la escuela al mundo de trabajo. Su objetivo principal es poner los participantes del programa en primeros empleos formales con especialización adecuada, la cual aumenta significativamente su empleabilidad, pues muchos empleadores son contrarios a la formalización de trabajadores jóvenes que no tienen ninguna experiencia profesional previa. El programa fue adoptado en gran escala en el año 2000 y concede subsidios a las empresas que contratan y preparan jóvenes de 14 a 24 años, bajo un contrato especial de trabajo. Estos contratos tienen mayor flexibilidad y reducen los costos laborales previstos por las leyes brasileñas; tienen la duración máxima de 2 años, con una carga horaria de 6 o 8 horas al día. Entre 5% a 15% de los trabajadores de una empresa pueden ser contratados como aprendices.

La evaluación de impacto del programa *Jovem Aprendiz* hecha por Corseuil, Foguel y Gonzaga (2013) arrojó los siguientes resultados: a) el número de aprendices aumentó, sustantivamente, entre los años 2000 y 2005; b) la mayoría de los aprendices tienen entre 16-17 años; c) la edad establecida por ley fue respetada; d) en 2010, apenas 1,5% de las empresas tenían el número mínimo de aprendices establecido por ley; e) han crecido las posibilidades de contratación en empleos formales, en especial a mediano plazo (aproximadamente 4 años). A esto, uno de los autores de esta investigación¹⁴ agrega que, al fin del contrato como aprendiz, muchas empresas no cambian la situación laboral del joven a un empleo formal, en razón de los elevados costos laborales en Brasil o por la falta de vacantes, prefiriendo contratar otro aprendiz, que presenta costos menores para la empresa. A su vez, Moreno y otros (2009) evaluaron los programas de inclusión productiva para jóvenes existentes a la fecha y concluyeron que los programas de inserción laboral para los jóvenes tienen un gran potencial de suceso. Moreno y otros (2010) apuntan a los siguientes resultados: a) hay buena focalización de los proyectos, en la medida en que atienden a las comunidades vulnerables; b) hay una gran cantidad de instituciones (públicas y privadas) para la ejecución de los programas; c) todos los programas hacen calificación y capacitación profesional; d) en el 30% de los programas se da la intermediación laboral; e) es necesario mejorar la gestión de los programas, en especial a nivel municipal; e) es necesario ajustar la oferta de servicios según la disponibilidad de horarios de los beneficiarios (lo que ya está siendo hecho a partir del Plan *Brasil sem Miséria*).

Mulheres Mil

Finalmente, el programa *Mulheres Mil* tiene como objetivo fomentar la equidad de género por medio del acceso a la educación y el combate a la violencia contra la mujer. Como parte de este objetivo, el programa busca garantizar la formación educacional y profesional de las mujeres de la región Nordeste. El programa se estructura en tres ejes: educación, ciudadanía y desarrollo sustentable. El programa es

¹⁴ En entrevista con Carlos Henrique Leite Corseuil, Enero/2014.

fruto de la cooperación entre los gobiernos de Canadá y de Brasil y la implementación está a cargo de la *Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica* del Ministerio de Educación (MEC), la Asesoría Internacional del Ministro de Educación, la Agencia Brasileña de Cooperación, y los Centros de Educación Profesional y Tecnológica, entre otros.

b. Orientación profesional e intermediación laboral

Después de los cursos de calificación, es fundamental que ocurra la inserción en el mercado laboral, por medio de intervenciones intersectoriales y por la articulación de las políticas de calificación y de empleo. En particular, las estrategias de orientación profesional y de intermediación laboral pueden fomentar la inserción productiva de las poblaciones vulnerables, permitiendo su emancipación económica por medio de la generación de renta.

ACESUAS Trabalho

Con la meta de ejecutar el PRONATEC/BSM y otras acciones de inclusión productiva, las alcaldías pueden adherir al *Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho (ACESSUAS Trabalho)*, según las reglas de inscripción establecidas por la *Comissão de Intergestores Tripartite (CIT)* y aprobadas por el *Conselho Nacional de Assistência Social (CNAES)*. El programa *ACESSUAS Trabalho* tiene el objetivo de articular, movilizar y encaminar personas en situación de vulnerabilidad al mercado laboral por medio del acceso a acciones de calificación profesional e intermediación laboral.¹⁵ El público prioritario de *ACESSUAS Trabalho* es el siguiente: i) familias e individuos que tienen el perfil del *Plan Brasil sem Miséria*; ii) personas con discapacidad que son beneficiarias del BPC; iii) jóvenes salidos del Servicio de Convivencia para Jóvenes; iv) personas inscritas en el Catastro Único; v) personas salidas del sistema socio-educativo; vi) familias con presencia de situaciones del trabajo infantil; vii) población en situación de calle; viii) familias con niños en situación de acogimiento provisorio; ix) personas salidas de las prisiones; x) familias que viven en zonas de riesgo de tráfico de drogas; xi) beneficiarios del *Programa Bolsa Família*; xii) personas sacadas del trabajo esclavo; xiii) mujeres víctimas de violencia; xiv) otros (para atender las especificidades del territorio).

Así, el *ACESSUAS Trabalho* (MDS, 2013 a; 2013b) se asocia con el PRONATEC/BSM, con el Programa *Mulheres Mil*, con el SINE, con la *Economía Popular e Solidária*, con el Microempresario Individual (MEI), con el *Programa Nacional de Microcrédito*, con la Asociación Brasileña de Supermercados (ABRAS) y con la Cámara Brasileña de Industria de la Construcción Civil (CBIC).

Para la implementación del programa, es necesario conocer el territorio, identificar el perfil de los usuarios del sistema y levantar las ofertas y oportunidades para la inserción en el mercado laboral. En 2012, el Censo SUAS mostró que las acciones de intermediación laboral ocurrieron en 1.119 municipios (o sea, en el 21,1% de los municipios del país); los cursos de calificación crecieron 42% en comparación con 2011.

Mais Empregos

El *Programa Mais Empregos* del MTE tiene el rol de insertar los profesionales en el mercado laboral. A partir de un convenio entre el MTE y el MDS se consolidaron las acciones de inserción laboral del público del Catastro Único y de los beneficiarios del *Bolsa Família* de los estados de la región nordeste de Brasil y del estado de Minas Gerais. Dos son los objetivos previstos en la cooperación entre ministerios: la inscripción de los registrados en el Catastro Único en el *Programa Mais Empregos* y su colocación en el mercado laboral. El cuadro 8 muestra las metas y la ejecución física del programa. Según estos datos, las metas de colocación profesional están por llegar al número propuesto por el gobierno.

¹⁵ En *ACESSUAS Trabalho*, el acompañamiento de los alumnos es promovido por equipos de asistentes sociales y profesores. El monitoreo de las trayectorias de los alumnos ocurre desde el ingreso al curso de calificación hasta la inclusión productiva en el mercado laboral. El equipo de asistencia social (CRAS o CREAS), en particular, ayuda a orientar los beneficiarios sobre cuestiones relacionadas con el mercado laboral, la vocación profesional, el rescate de la autoestima y el reconocimiento de las capacidades. Esto ocurre por medio de las siguientes actividades: i) acompañamiento del desempeño de los usuarios de los cursos de calificación por medio de relatorías quincenales o mensuales; ii) acompañamiento sobre la permanencia y/o salida de los usuarios; y iii) articulación con el equipo pedagógico para la permanencia e aprovechamiento del curso.

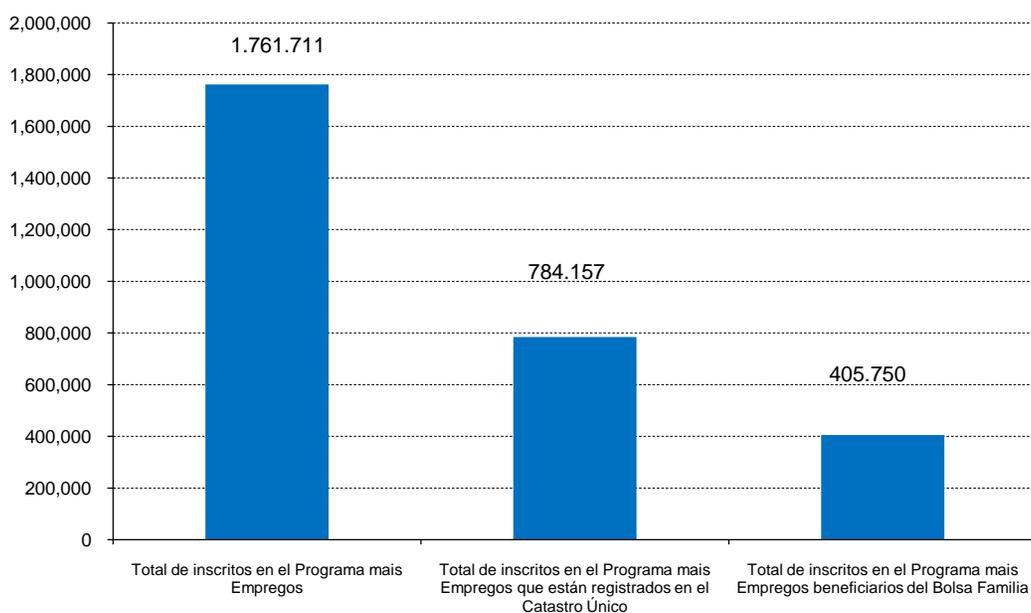
CUADRO 8
METAS Y EJECUCIÓN DEL PROGRAMA MAIS EMPREGOS
 (diciembre 2012 - diciembre 2013)

UF	Meta		Ejecución			
	Inscritos	Colocados	Inscritos	%	Colocados	%
AL	17.244	2.792	35.811	208%	5.476	196%
BA	97.943	15.858	162.666	166%	22.944	145%
CE	138.317	22.395	98.085	71%	36.357	162%
MA	28.478	4.611	43.572	153%	1.789	39%
MG	192.089	31.101	233.101	121%	19.747	63%
PB	25.624	4.149	34.669	135%	1.880	45%
PE	103.643	16.781	88.054	85%	7.672	46%
PI	16.292	2.638	30.327	186%	805	31%
RN	26.349	4.266	30.163	114%	805	19%
SE	8.315	1.346	27.709	333%	433	32%
TOTAL	654.294	105.937	784.157	120%	97.908	92%

Fuente: MDS (2013b).

El gráfico 2 muestra la distribución de las personas registradas en el *Programa Mais Empregos* entre registrados en el Catastro Único y beneficiarios del *Bolsa Família*. De este total, 97.908 de los registrados en el Catastro y 51.105 de los beneficiarios del *Bolsa Família* fueron colocados en mercado laboral (MDS, 2013).

GRÁFICO 2
DISTRIBUCIÓN DE LOS REGISTRADOS EN EL PROGRAMA MAIS EMPREGOS
 (diciembre 2012 a diciembre 2013)



Fuente: MDS (2013).

Al terminar los cursos de calificación, las personas son encaminadas al SINE, que es de responsabilidad del Ministerio del Trabajo y Empleo (MTE) y que hace un registro de los candidatos a una vacante de empleo, los empleadores y las vacantes. El SINE, entonces, cruza los datos (vacantes y candidatos) y encamina los candidatos a las entrevistas de empleo de acuerdo con su perfil profesional y personal. Además, el SINE realiza las siguientes acciones:

- Atender, orientar e encaminar, con el objetivo de inserir en el mercado laboral, las personas discapacitadas, los jóvenes, los trabajadores autónomos y los desempleados¹⁶;
- Orientar al trabajo (por ejemplo, cómo comportarse en las entrevistas de empleo, cuestiones relacionadas a seguridad del trabajo y leyes laborales etc.); emitir el carné laboral (*carteira de trabalho*) y de seguridad social;
- Generar información sobre el mercado laboral local;
- Apoyar las comisiones estaduais de empleo.

El número de trabajadores registrados en el SINE es siempre mayor que el número de vacantes disponibles. Asimismo, el número de trabajadores enviados a una entrevista de trabajo siempre es mayor que el número de contrataciones. Asimismo, en 2008, en el medio de la crisis financiera mundial, el número de trabajadores contratados disminuyó fuertemente, aunque hubiese vacantes.

Las quejas más frecuentes respecto del SINE son la falta de calificación de los profesionales para las vacantes ofrecidas, hasta en los casos en que las vacantes sean clasificadas como de baja complejidad y competencia; se apunta también a la baja calidad de la infraestructura del SINE (Silva y otros, 2012). Asimismo, Silva y otros (2013) apuntan que la mayor parte de la PEA en Brasil está compuesta por mujeres, mientras que en el SINE, las mujeres corresponden solamente al 46% de los trabajadores registrados. La mayoría de las vacantes es indiferente en relación al sexo, aunque se percibe que, cuando hay una elección, se prefiere a los hombres. La investigación apunta también que, al aumentar la edad (en especial a partir de los 40 años), el porcentual de inscritos cae. Respecto a la escolaridad de los inscritos, 15% tenían la enseñanza media incompleta; 41% enseñanza media completa; y 10,8% eran graduados en universidades. Los investigadores concluyeron que el SINE está cumpliendo una función social al apoyar a los trabajadores de menores competencias técnicas, cuyas posibilidades de inserción en el mercado son pequeñas. Los sectores del comercio, los servicios y la construcción civil demandan grandes números de trabajadores. Sin embargo, la baja efectividad por parte del SINE exige atención por parte del MTE, pues se necesita de más tiempo de diálogo con el trabajador para ofrecerle toda la información y las orientaciones necesarias a la inclusión en el mercado laboral.

B. Emprendedurismo

El emprendedurismo es concebido en el Plan *Brasil Sem Miséria* como una herramienta para fomentar el crecimiento inclusivo. Incluye tres acciones principales: i) el programa Microempreendedor Individual (MEI); ii) el microcrédito; y iii) la economía solidaria y popular.

1. Programa Microempreendedor Individual (MEI)

Los objetivos del programa Microempreendedor Individual (MEI), lanzado en 2008, son el desarrollo, fortalecimiento y formalización de los pequeños negocios. Se reconocen como pequeños empresarios aquellas personas que tienen una actividad propia con ganancias anuales máximas de R\$60.000 o ganancias mensuales máximas de R\$5.000. Además, no se puede tener participación en otra empresa o tener acciones en la bolsa de valores. El soporte técnico y financiero al programa es ofrecido por el *Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas* (SEBRAE).

¹⁶ La intermediación laboral hecha por la red SINE del MTE incluye las siguientes actividades: inscripción del trabajador y la empresa; captación y administración de las vacantes; orientación profesional; investigación de las oportunidades de empleo y de calificación; pre-selección y convocatoria del trabajador; encaminamiento del trabajador al empleador; registro de retorno del encaminamiento y atendimento móvil.

El micro emprendedor, al convertir su negocio a formal y legalizado por medio de un sitio de internet (<http://www.portaldoeempreendedor.gov.br>), puede acceder al sistema tributario llamado SIMPLES Nacional. Los beneficios de este sistema son los siguientes: acceso a la seguridad social; bajos costos para la contratación de empleados; exención fiscal en el registro de la empresa; acceso a servicios bancarios, incluyendo el acceso al crédito; disminución del número de impuestos a pagar; declaración del impuesto de renta simplificada; licencias administrativas en línea; facilidades para las ventas al gobierno; servicios gratuitos (por ejemplo, las licencias administrativas); soporte técnico de SEBRAE; posibilidad de crecimiento como empresario; y seguridad jurídica. Por su parte, los micro emprendedores individuales tienen la obligación de obtener el permiso de funcionamiento, y de preparar relatorías mensuales y anuales de las ganancias de la empresa.

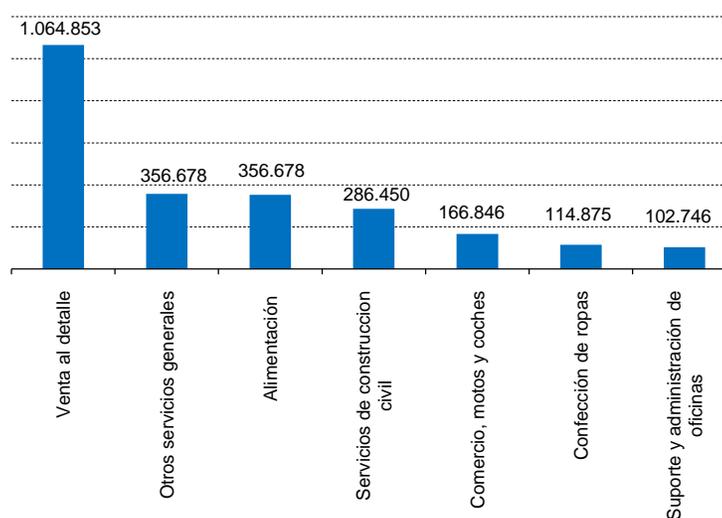
El MEI se ha vuelto en una política de Estado para hacer frente a la situación de informalidad de las pequeñas empresas. Según SEBRAE (2011), actualmente, hay casi 3 millones de MEI en Brasil. La mayoría de los MEI están concentrados en los servicios, el comercio, la construcción civil y la industria. De acuerdo a SEBRAE (2011), los MEI venden productos y servicios en establecimientos fijos (o sea, que están establecidos en locales físicos). El cuadro 9 y el gráfico 4 indican los tipos de establecimientos y las principales áreas de negocio de los MEI.

CUADRO 9
TIPOS DE NEGOCIOS EN EL MEI, 2013
(en porcentajes)

Tipos de negocios	Porcentaje
Establecimientos fijos	52,61
Ventas puerta a puerta; vendedores ambulantes	22,53
Ventas en lugares fijos al aire libre	9,70
Ventas por internet	7,96
Ventas telefónicas	3,53
Ventas por correo electrónico	2,54
Venta en máquinas automáticas	1,04

Fuente: SEBRAE (2013).

GRÁFICO 3
PRINCIPALES AREAS DE NEGOCIO DE LOS MEI, 2013



Fuente: elaboración propia con base en los datos del SEBRAE (2013).

El cuadro 10 muestra la cantidad de miembros del Catastro Único que son MEI y muestra los beneficiarios de *Bolsa Família* que son MEI. Aproximadamente, 10% de los 3 millones de personas que están registradas como MEI están vinculadas al programa *Bolsa Família*. Al comparar los datos, es posible percibir que la región Sudeste tiene el mayor número de personas del Catastro Único que son MEI, sin embargo, cuando el parámetro de análisis es *Bolsa Família*, la región Nordeste tiene mayor concentración de MEI.

**CUADRO 10
CANTIDAD DE MEI QUE ESTÁN REGISTRADOS EN EL CATASTRO ÚNICO Y
QUE SON BENEFICIARIOS DEL *BOLSA FAMLIA*, 2013**

Región	MEI en CadÚnico	MEI en Bolsa Família
Brasil	686.262	290.373
Centro Oeste	65.275	21.957
Nordeste	231.007	111.888
Norte	46.007	27.499
Sudeste	257.575	101.846
Sul	86.398	27.183

Fuente: MDS.

La mayor incidencia de MEI en relación con la población económicamente activa (PEA) se da en la región Centro Oeste. Sin embargo, en términos de registrado en el Catastro Único, la región Nordeste tiene la mayor incidencia de MEI en relación con la PEA (véase cuadros 11 y 12).

**CUADRO 11
PROPORCIÓN DE MEI EN LA PEA, 2012**

	Brasil	Centro Oeste	Nordeste	Norte	Sudeste	Sul
MEI	3.405.893	314.673	695.945	208.258	1.693.559	493.458
PEA	99.092.000	7.734.000	25.241.000	7.760.000	43.093.000	15.264.000
% MEI/PEA	3,43%	4,06%	2,75%	2,68%	3,93%	3,23%

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IBGE.

**CUADRO 12
PROPORCIÓN DE REGISTRADOS EN EL CATASTRO ÚNICO QUE SON MEI EN LA PEA, 2012**

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste
CadUn/ Mei	686.262	46.007	231.007	257.575	86.398	65.275
PEA	100.064.000	7.913.000	25.640.000	43.335.000	15.360.000	7.817.000
CadUn in Mei/PEA	0,68%	0,58%	0,90%	0,59%	0,56%	0,83%

Fuente: elaboración propia con base en los datos del IBGE (2012).

SEBRAE (2011) afirma que el programa MEI es una herramienta eficiente de inclusión social, gracias a la provisión de apoyo técnico y financiero para los micro emprendedores, que a su vez contribuye a la creación de empleos formales, mejorando las economías locales. Moreira (2012) apunta en la misma dirección y muestra que solamente 7,6% de los MEI beneficiarios de *Bolsa Família* ya tenían un negocio informal (en oposición a 57% de los MEI en general); el 10% estaban desempleados. Lo que más llama

atención es el porcentaje de desempleados que se volvieron emprendedores individuales: 11% para los MEI en general y 23% para los beneficiarios del *Bolsa Família*. Corseuil, Neri y Ulyssea (2013) afirman que el programa parece contribuir a la formalización de los trabajadores autónomos y puede estar siendo usado para sustituir los contratos laborales con contratos de prestación de servicios.

2. Emprendimientos económicos solidarios (EES)

En junio de 2003, por medio de la ley 10.683 y del decreto 4.764, se crearon la *Secretaria Nacional de Economia Solidária* (SENAES) y el Consejo Nacional de Economía Solidaria (CNES). La población objetivo de estas instituciones son los ciudadanos que están organizados o que quieran organizar sus actividades económicas y productivas como parte de la economía popular solidaria. Las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad son prioritarias, en particular aquellos que son beneficiarios de *Bolsa Família*.

Los emprendimientos económicos solidarios (EES) son formas de organización económica de la producción, comercialización, las finanzas y el consumo. Las actividades están basadas en la cooperación y solidaridad entre los ciudadanos que trabajan en conjunto, la autogestión y la propiedad colectiva de los medios de producción. Los EES se refieren en particular a las siguientes organizaciones: i) cooperativas; ii) asociaciones privadas; iii) empresas auto gestionadas; iv) grupos solidarios; v) redes solidarias¹⁷. Las actividades económicas de los EES son las siguientes: i) producción de productos y de manufacturas; ii) entrega de servicios; iii) finanzas solidarias; iv) comercio justo¹⁸; y v) logística.

En el Plan *Brasil Sem Miséria* la economía solidaria tiene los siguientes objetivos: i) contribuir al esfuerzo nacional de erradicación de la pobreza extrema por medio de iniciativas de generación de trabajo e ingresos mediante emprendimientos económicos y solidarios; ii) potenciar las capacidades de autogestión de los grupos poblacionales y de las comunidades caracterizadas por vulnerabilidades sociales; iii) fortalecer y expandir la economía solidaria como estrategia de desarrollo sustentable; iv) integrar acciones que posibiliten trabajar de manera articulada las demandas por conocimientos, calificación, recursos materiales y financieros, tecnología y comercialización; v) articular acciones intersectoriales con las entidades gubernamentales y la sociedad civil; vi) construir un abordaje territorial y sectorial para potencializar las iniciativas de economía solidaria en determinados sectores económicos, cadenas productivas e iniciativas locales de desarrollo sustentable. El recuadro 1 resume los principales ejes de la economía solidaria en Brasil.

¹⁷ Las redes solidarias ofrecen el apoyo logístico y cooperación económica para ayudar y para articular los emprendimientos solidarios. La función de las redes es conectar los varios ejes de la cadena productiva.

¹⁸ El comercio justo es el flujo comercial diferenciado, basado en el cumplimiento de criterios de justicia y solidaridad en las relaciones comerciales, lo que resultará en la participación activa de los emprendimientos solidarios.

RECUADRO 1
EJES DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, 2013

Eje 1 – Organización de la comunidad

Identificación y organización;
Capacitación y actuación de los agentes comunitarios;
Espacios multifuncionales de referencia;
Diagnóstico de las potencialidades;
Planificación de inversiones;
Construcción de condiciones institucionales que sean favorables a la economía favorable;
Participación y control social.

Eje 2 – Formación y asesoría técnica

Formación de educadores, agentes y gestores públicos;
Calificación profesional;
Centros de emprendimientos y de redes de trocas de experiencias;
Asesoramiento técnico;
Asesoramiento para la organización de los emprendimientos y redes de cooperación;
Tecnologías sociales.

Eje 3 – Inversiones, créditos y finanzas solidarias

Infraestructura de emprendimientos;
Microcrédito productivo orientado;
Iniciativas de finanzas solidarias;
Bancos comunitarios de desarrollo;
Fondos rotativos solidarios;
Cooperativas de crédito solidario.

Eje 4: Organización de la comercialización de los productos

Certificación y reconocimiento en el *Sistema Nacional de Comércio Justo e Solidário*;
Espacios fijos de comercialización solidaria;
Centros de comercialización;
Orientación para el acceso a las compras gubernamentales;
Bases de servicios de apoyo.

Fuente: MDS (2012).

La base de datos del *Boletim Informativo* del SENAES (34/2013) muestra que 60% de los emprendedores solidarios están registrados en forma de asociación. Los cuadros 13 a 15 proveen datos sobre los tipos de organización, la distribución regional y las actividades desempeñadas por los EES.

CUADRO 13
TIPO DE ORGANIZACIÓN DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS (EES), 2013

Forma de organización	Cantidad	%
Grupo informal	6.018	30,5
Asociación	11.823	60,0
Cooperativa	1.740	8,8
Sociedad mercantil	127	0,6
Total	19.708	100,0

Fuente: *Boletim* SENAES, n. 34/2013.

CUADRO 14
DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS (EES), 2013

Región	Cantidad	%
Norte	3.127	15,9
Nordeste	8.040	40,8
Sudeste	3.228	16,4
Sul	3.228	16,7
Centro Oeste	2.021	10,3
Total	19.708	100,0

Fuente: *Boletim* SENAES, n. 34/2013.

CUADRO 15
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LOS DE LOS EMPRENDIMIENTOS ECONÓMICOS SOLIDARIOS (EES)
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN NACIONAL DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, 2013

Clasificación	Cantidad
Industria de transformación	3.505
Comercio	4.482
Agricultura, ganadería, producción forestal, pesca y acuicultura	5.321
Agua, saneamiento, actividades de gestión de residuos sólidos y de descontaminación	614
Actividades financieras, seguros y servicios relacionados	317
Otras actividades	2.549

Fuente: *Boletim* SENAES, n. 34/2013.

El *Boletim* SENAES apunta a los principales retos y logros de los EES. En orden de importancia, los retos son los siguientes: generar renta adecuada para los socios (74%); viabilizar económicamente el emprendimiento (67%); mantener la unión del grupo (56%); efectuar la participación y la autogestión (44%); promover la articulación con otros emprendimientos (43%); garantizar la protección social (39%) y; alcanzar mayor conciencia ambiental entre los socios (37%). A su vez, los principales logros son los siguientes: integración con el grupo (66%); generación de ingresos u obtención de mayores ganancias (59%); autogestión y ejercicio de la democracia (49%); mejoramiento de la vida en la comunidad local (ej. escuelas, infraestructura) (38%) y; compromiso social de los socios (37%). En 2013, el presupuesto federal para las acciones de economía solidaria fue de R\$245 millones.

3. Microcrédito

El *Programa Crescer – Microcrédito Produtivo Orientado* fue creado por el Gobierno Federal en 2011 con el objetivo de facilitar el acceso de los micro y pequeños empresarios al crédito orientado al crecimiento, la formalización de empresas y la generación de empleos e ingresos. El público que puede acceder al crédito son las personas físicas o jurídicas con ingresos de hasta R\$120.000 al año, con prioridad a los MEI y las microempresas. El programa es destinado exclusivamente a financiar actividades productivas, o sea, no va a financiar el consumo. Las instituciones financieras que ofrecen el crédito orientado (Banco do Brasil, Caixa Económica Federal, Banco do Nordeste y Banco da Amazônia) establecen sus propias líneas y condiciones de financiamiento. Sin embargo, hay líneas de actuación comunes establecidas por el gobierno. El programa ofrece una tasa de interés de 0,64% mensual, lo que corresponde a 8% al año y cobra una tasa de apertura de crédito de 1%, que puede incidir sobre el valor bruto o líquido del financiamiento, a depender del criterio del banco. También, el préstamo es dispensado del pago de impuestos sobre operaciones financieras. El plazo para hacer los pagos puede variar de 4 a 24 meses, de acuerdo con las necesidades y condiciones de la empresa. Las operaciones de crédito son de hasta R\$ 15.000.

Las garantías están a criterio de los bancos, aunque en las operaciones de menor valor, las garantías más comunes son el aval en grupo (3 o más personas que se tornan avalistas unos de los otros, asumiendo la responsabilidad de liquidación del crédito concedido al grupo) o aval de terceros con renta compatible con el valor de la operación. Los bancos exigen asimismo que el tomador del préstamo sea cliente del banco y que provea información sobre el negocio, la capacidad de pago y otros elementos necesarios para la evaluación del riesgo.

Del total de 3,6 millones de operaciones de crédito del Programa *Crescer* en 2012, más de 760 mil fueron direccionadas a los beneficiarios del *Bolsa Família* (Paiva, Falcão y Bartholo, 2013). De acuerdo con los datos del MTE, las mujeres representan la mayoría de los tomadores de préstamos (62,9%) y la mayoría de los clientes trabajan en el sector informal (82,9%). El total de los préstamos ofrecidos hasta el primer semestre de 2013 fue de R\$ 1.585.831.149,96. Desde que fue creado en abril de 2005, se han

realizado más de 14,5 millones de operaciones de crédito, lo que representa más de R\$21 billones en préstamos. El cuadro 16 muestra los sectores económicos a los cuales se destinan los préstamos.

CUADRO 16
CLIENTES DEL MICROCRÉDITO PRODUCTIVO ORIENTADO,
POR SECTOR DE ACTIVIDAD, 1ER SEMESTRE DE 2013

Sector	Clientes activos	%	Clientes atendidos	%	Valor (R\$)	%
Agricultura	6.044	0,32	1.941	0,21	10.509.180,78	0,66
Comercio	1.452.313	76,37	731.895	78,77	1.209.945.424,49	76,3
Industria	34.966	1,84	16.316	1,76	36.156.118,54	2,28
Otros	270.007	14,20	120.553	12,97	176.288.193,71	11,12
Servicios	138.293	7,27	58.423	6,29	152.932.242,44	9,64
Total	1.901.623	100	929.128	100	1.585.831.159,96	100

Fuente: MTE (2013).

C. Inserción productiva rural

La inclusión productiva rural del Plan *Brasil Sem Miséria* cubre acciones en las áreas de producción y comercialización. El apoyo a la producción abarca asistencia técnica, crédito y provisión de semillas. La comercialización abarca al *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA), el programa *Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE) y las compras privadas, que son compras a los agricultores familiares hechas por empresas privadas, como los supermercados; todos estos programas están destinados a los pequeños agricultores de la agricultura familiar. Igualmente, los programas Agua para Todos y Luz para Todos buscan mejorar la calidad de vida en áreas rurales y ayudar la producción agrícola de los pequeños productores.

1. Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER)

La asistencia técnica es provista por el programa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (ATER), cuyo objetivo es ofrecer una educación no formal para que los agricultores familiares, las comunidades *quilombolas*, los indígenas, los extractivistas y los pescadores artesanales tengan mejores condiciones de trabajo, con mayor productividad y aumento de los ingresos. Esta asistencia técnica ocurre en distintas etapas. En la primera, los agentes del ATER hacen, junto con las familias, un diagnóstico de la situación de la producción, identificando los puntos fuertes y las fragilidades. En la segunda etapa, se elabora una relatoría con un proyecto detallado para mejorar la producción, y se establecen metas. Por fin, los agentes del ATER acompañan a las familias durante todo el tiempo necesario para la implementación del proyecto (MDS, 2012). Para participar en el ATER, es necesario que las familias tengan una renta mensual de R\$ 70 por persona, estén registradas en el Catastro Único y tengan la *Declaração de Aptidão do PRONAF*¹⁹.

2. Programa Nacional de Fortalecimiento da Agricultura Familiar (PRONAF)

En el ámbito del crédito, el *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar* (PRONAF) financia proyectos individuales o colectivos que generen renta a los agricultores familiares o a los asentados de la reforma agraria. Las familias acceden al PRONAF acercándose a los sindicatos rurales o a las empresas gubernamentales de asistencia técnica y extensión rural (ATER) para obtener la *Declaração de Aptidão ao PRONAF*²⁰. La declaración contiene la renta anual de la familia y las actividades desarrolladas por ellas. El ATER direcciona a las familias hacia la mejor línea de crédito a

¹⁹ Instrumento que identifica los agricultores familiares y/o sus formas de organización que están preparados para realizar operaciones de crédito rural (PRONAF).

²⁰ Para las familias de los asentamientos de la reforma agraria, la entidad responsable es el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) o la Unidade Técnica Estadual (UTE).

que tienen derecho. Para asegurar su derecho al crédito, el agricultor debe estar con su CPF (*Cadastro Nacional de Pessoas Físicas*) regularizado y sin deudas.

Los créditos son ofrecidos por los agentes financieros que componen el *Sistema Nacional de Crédito Rural* (SNCR): *Banco do Brasil*, *Banco do Nordeste*, *Banco da Amazônia*, *BNDES*, *Bancoob*, *Bansicred* y los bancos asociados a FEBRABAN. Hay 12 líneas de crédito disponibles, que son:

1. PRONAF Costeo: destinado al financiamiento de las actividades agropecuarias y de la industrialización y comercialización de la producción;
2. PRONAF Más alimentos - Inversiones: destinado a la modernización de la infraestructura;
3. PRONAF Agroindustria: destinado al financiamiento de inversiones en el sistema de producción;
4. PRONAF Agroecología: destinado al financiamiento de la producción orgánica;
5. PRONAF Eco: destinado al financiamiento en técnicas que disminuyen el impacto de la actividad rural en el medio ambiente;
6. PRONAF Floresta: destinado al financiamiento de proyectos de extracción de la foresta de manera sustentable;
7. PRONAF semi-árido: destinado al financiamiento de la región del *semi-árido* de Brasil, cuyo enfoque es en la sustentabilidad de los sistemas ecológicos y en la infraestructura hídrica;
8. PRONAF Mujer: línea de financiamiento exclusivo para las mujeres agricultoras;
9. PRONAF Joven: línea de financiamiento para los jóvenes agricultores;
10. PRONAF Costeo y Comercialización de las agroindustrias familiares: destinado a los agricultores y sus cooperativas o asociaciones para financiamiento de las necesidades de costeo de la beneficiación y de la industrialización de la producción.
11. PRONAF Cota-parte: destinado al financiamiento de los productores rurales en la cooperativa o asociación de la que hacen parte;
12. PRONAF Rural²¹: destinado a los agricultores de bajos ingresos. Los financiamientos pueden cubrir cualquier demanda de la familia.

3. Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)

En el ámbito de la comercialización, el Plan *Brasil Sem Miséria* incluye al PAA, el PNAE y las ventas al mercado privado. El PAA fue creado en 2003 con el objetivo de enfrentar el hambre y la pobreza en Brasil y, al mismo tiempo, fortalecer la economía familiar. Es ejecutado con recursos de los Ministerios de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), en colaboración con los estados y las alcaldías y con el apoyo de *Companhia Nacional de Abastecimento* (CONAB).

En el PAA, parte de los alimentos producidos por los agricultores familiares, los asentados de la reforma agraria, las comunidades indígenas y las otras comunidades tradicionales es comprada directamente por el gobierno. Estos alimentos son destinados a las entidades de asistencia social, los restaurantes populares, los bancos de alimentos, las cocinas comunitarias y las cestas de alimentos distribuidos por el Gobierno Federal. Otra parte de los alimentos es adquirida por las organizaciones de

²¹ En el PRONAF Rural, el pago es hecho por el MDS directamente a los agricultores por medio de la tarjeta del *Bolsa Família* o de la tarjeta *do Cidadão*, que pueden tener todos los trabajadores que la pidan en la agencia del SINE. Cada familia podrá recibir hasta R\$ 2.400, divididos en tres partes. No se trata de un préstamo porque no es necesario pagarlo de vuelta; sino que es necesario que las familias presenten el desarrollo del proyecto. Los recursos deben ser usados para comprar insumos y equipamientos o para contratar pequeños servicios necesarios a la implantación del proyecto (CARTILHA BSM/2012). La tarjeta del ciudadano es una tarjeta ofrecida por el MTE a todos los trabajadores de Brasil para que puedan obtener el seguro desempleo o el FGTS (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*).

agricultura familiar para la venta a mercados públicos o privados. Las compras gubernamentales son hechas sin licitación y tienen un límite anual, con precios establecidos por el mercado.²²

El cuadro 17 muestra las diferentes modalidades de funcionamiento del PAA, el tipo de acceso, el límite máximo que se puede gastar y origen de los recursos financieros, así como el uso que se hace de los alimentos.

CUADRO 17
MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS (PAA), TIPO DE ACCESO, LÍMITE Y ORIGEN DE LOS RECURSOS FINANCIEROS Y ACCIONES, 2013

Modalidades de funcionamiento	Tipo de acceso	Límite de los recursos	Origen de los recurso	Uso de los alimentos
Compras de la agricultura familiar para donación simultánea	Individual	R\$ 4.500	MDS	Donación de los productos adquiridos de la agricultura familiar a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional.
	Organizaciones (cooperativas/asociaciones)	R\$ 4.800		
Formación de los stocks de la agricultura familiar (CPR Estoque)	Organizaciones (cooperativas/asociaciones)	R\$ 8.000	MDS/MDA	Disponibilidad de recursos para que organizaciones de la agricultura familiar formen sus stocks de productos para posterior comercialización.
Compra Directa de la Agricultura Familiar (CDAF)	Individual o organizaciones (cooperativas/asociaciones)	R\$ 8.000	MDS/MDA	Adquisición de productos en situación de baja de precio o en función de la necesidad de atender a las demandas por alimentos de poblaciones en condición de inseguridad alimentaria.
Incentivo a la producción de leche (PAA Leche)	Individual o organizaciones (cooperativas/asociaciones)	R\$ 4.000 por semestre	MDS	Distribución gratuita de leche en acciones de combate al hambre, a la desnutrición de los ciudadanos que estén en situación de vulnerabilidad y/o en estado de inseguridad alimentaria y nutricional. Atiende a los estados del Nordeste.
Compra institucional	Individual o organizaciones (cooperativas/asociaciones)	R\$ 8.000	-	Compra direccionada para el atendimento de las demandas regulares del consumo de alimentos por parte da la Unión, los Estados, el Distrito Federal y las Alcaldías.

Fuente: Secretaria da Agricultura Familiar (2013).

En un estudio reciente, el *International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG) y el *World Food Programme* (WFP) analizaron los datos del PAA y concluyeron que se compraron más de 3,5 millones de toneladas de alimentos en el período de 2003 a 2011, abasteciendo a más de 20 millones de familias y atendiendo a 185 mil agricultores familiares. Sin embargo, el presupuesto federal del programa es menos que 0,0004% del PIB y la cobertura es, aproximadamente, 5% de los 4 millones de agricultores familiares (IPC-IG/WFP, 2013). En 2013, el presupuesto federal del PAA fue de R\$118,4 millones.

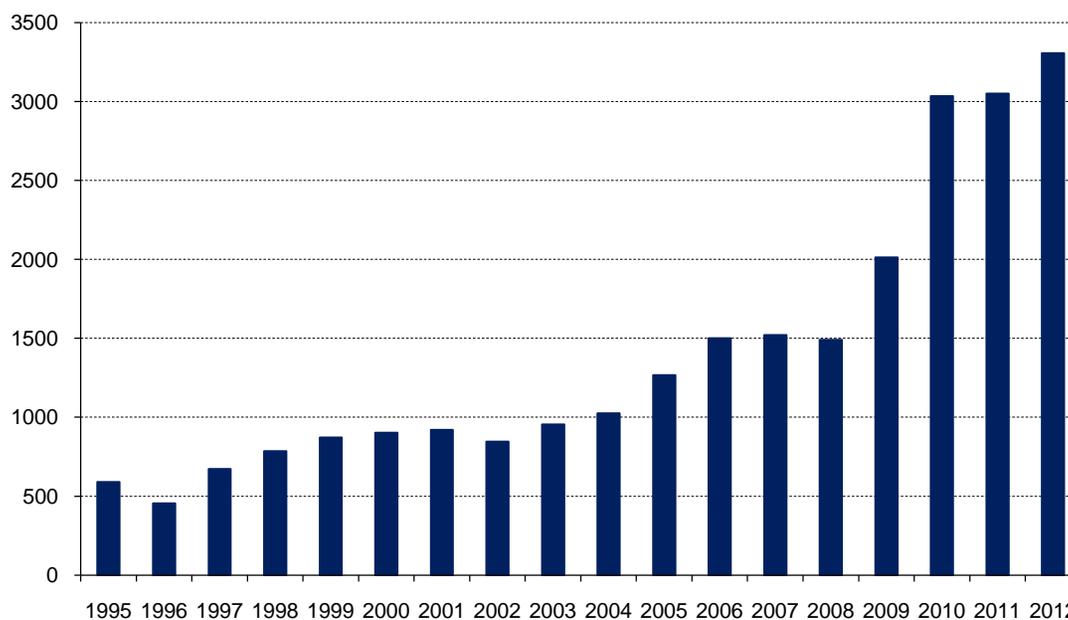
²² Las etapas del PAA son las siguientes: i) elaboración de la llamada pública; ii) divulgación de la llamada pública; iii) elaboración de las propuestas de venta; iv) selección de las propuestas; v) firma del contrato; vi) ejecución.

El estudio de impacto de IPC-IG/WFP (2013) muestra que el PAA ataca uno de los principales retos en la agricultura familiar: la comercialización. Los pequeños agricultores son vulnerables en el mercado de alimentos y a las oscilaciones en el precio de los productos; esto porque las cadenas de supermercados prefieren comprar los alimentos de los grandes productores. La demanda creada por el PAA garantiza una fuente de ingresos a los pequeños agricultores y estimula la diversificación de los productos de la agricultura familiar. Doretto y Michellon (2007) afirman que el PAA logró restablecer plantaciones que no eran más producidas en determinadas regiones de Brasil. La diversificación de la producción fue reportada en 72% de los estudios sobre el PAA y la mejora en la calidad de los productos, el fortalecimiento de las organizaciones colectivas y el aumento de la renta familiar fueron reportados en 52% de los estudios (IPC-IG/WFP, 2013).

4. Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)

El *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE) del MEC es responsable por el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE), que tiene como principal objetivo ofrecer alimentación y seguridad alimentaria a los estudiantes de las escuelas públicas de Brasil. PNAE es también una fuente de demanda estructurada para los agricultores familiares. Así como ocurre con el PAA, la abolición de la licitación para vender productos al gobierno ayuda a los agricultores familiares a vender su producción, pues no tienen condiciones de competir con los grandes agricultores.²³ A diferencia del PAA, los precios de los productos son similares a los practicados en la alcaldía y también el costo de transporte es considerado. En 2013, el presupuesto es de R\$3,5 millones. El gráfico 5 muestra la evolución de los recursos financieros (presupuesto) del PNAE.

GRÁFICO 4
PRESUPUESTO DEL PNAE, 1995-2012
(en millones de R\$)



Fuente: FNDE (2012).

²³ Las etapas del PNAE son las siguientes: i) definición del presupuesto; ii) definición del menú; iii) relación de precios; iv) llamada pública; v) preparación de las propuestas; v) recepción de las propuestas; vi) muestras de los alimentos para control de calidad; vii) selección de las propuestas; viii) firma del contrato; ix) ejecución.

De acuerdo con el estudio de IPC/WFP (2013), 67% de las agencias están comprando de los pequeños agricultores. Es importante mencionar que en la región *Sul* de Brasil, donde hay altos niveles de capital físico y social, las agencias implementadoras del PNAE tuvieron buenas actuaciones desde el primer año del programa.

5. Otros programas

Finalmente, es necesario mencionar otros dos programas. El primero es el *Programa Água para Todos*, creado en 2011, que bajo el objetivo de garantizar un amplio acceso al agua para la población rural ofrece apoyo para la construcción de cisternas y sistema de recolección y almacenamiento del agua. Este programa es de responsabilidad del Ministério de la Integración Nacional (MI). El programa también incluye la provisión de agua para las actividades productivas. El público objetivo es constituido por las familias de las comunidades rurales registradas en el Catastro Único con renta per cápita de R\$140 y que no tienen acceso o tienen acceso restringido al agua. El reto para 2014 es alcanzar a 750.000 familias beneficiarias. De acuerdo con los datos del MI, se construyeron 111.978 cisternas entre enero y julio de 2013.

El segundo programa es *Bolsa Verde*, que ofrece R\$300 por trimestre a las familias que viven en la pobreza extrema en áreas consideradas prioritarias de conservación ambiental. Las familias tienen que asumir la responsabilidad de preservar y mantener la vegetación y hacer un uso sustentable de los recursos naturales en estas áreas. Hasta setiembre de 2013, fueron atendidas 44.370 mil familias, de acuerdo con los datos del MDS. El acceso ocurre a partir de la definición, por el ICMBio (*Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade*), el INCRA (*Instituto Nacional de Colonizações e de Reforma Agrária*) y el SPU (*Secretaria de Patrimônio da União*) del área a ser protegida, información que será cruzada con los datos del Catastro Único.

IV. Conclusiones

Desde su aparición a mediados de los noventa, los PTC han jugado un papel central en el sistema de protección social brasileño, representando una puerta de entrada a la protección social para gran parte de la población del país. En particular, en los últimos diez años, *Bolsa Família* –al garantizar a millones de familias una fuente estable, aunque pequeña, de renta– ha logrado contribuir a la reducción de la extrema pobreza y la concentración del ingreso.

Con la creación, en 2011, del Plan *Brasil Sem Miséria*, se reconoce que las vulnerabilidades sociales resultan no solo de la falta de ingresos o del acceso a servicios sociales, sino de múltiples causas y factores de carácter psicosocial (Cecchini y Martínez, 2011), adoptando una estrategia amplia de combate a la pobreza y buscando atender las necesidades locales y familiares.

Muchos de los retos identificados en el Plan están relacionados a la precaria inserción en el mercado de trabajo de la población vulnerable, en especial los jóvenes y las mujeres. Esto ocurre, principalmente, en razón de sus déficits educacionales, que generan falta de oportunidades de trabajo, altos niveles de informalidad, bajos salarios y ausencia de derechos laborales. Por esto, los programas de inserción productiva del Plan *Brasil Sem Miséria* que atienden a jóvenes, adultos y mujeres tienen el gran objetivo de hacerlos capaces de generar sus propios ingresos de manera sustentable por medio de una inserción segura y estable en el mercado laboral. Los otros ejes del Plan son el acceso a los servicios (garantía de alimentación, orientación educacional y cuidados en salud) y el eje de garantía de ingresos.

Los gestores públicos y los investigadores apuntan el éxito de los cursos de calificación profesional para los jóvenes. Las pocas evaluaciones que se han llevado a cabo muestran una mejora en la inserción laboral de los jóvenes después de los cursos, como se da en el caso más exitoso, *Projovem*. Sin embargo, se apunta a que los cursos de calificación para los adultos que vivieron toda la vida en situaciones precarias no son muy eficaces, pues el nivel de aprendizaje de estos alumnos no condice con las exigencias del curso de calificación. Se sostiene entonces que para este grupo la mejor salida son los PTC y que la mejor solución es invertir en la educación de los niños y adolescentes de estas familias.

Además, según los gestores públicos, es mejor tener la gran cantidad de programas de calificación abajo del paragua del PRONATEC y la administración del MEC. Este programa estaría presentando grandes éxitos por la calidad de los cursos que atrae a un creciente número de alumnos.

El principal reto es obtener éxito en la inserción de los que salen de los cursos de calificación profesional. Sin embargo, respecto a la inserción en el mercado laboral de los que han participado en los cursos, todavía no hay evaluaciones de impacto. Lo que se sabe es que esa inserción es muy precaria.

El SINE no es un ejemplo de buena gestión y falta de parámetros comunes de trabajo. Así, los gestores públicos afirman que el sistema de inserción laboral es todavía un gran reto para el sistema de protección social de Brasil, donde se necesita diseñar las políticas a partir de estudios de impacto.

En el Plan *Brasil Sem Miséria* es importante también destacar el rol del Catastro Único y del sistema intersectorial de gestión y ejecución de las políticas de promoción y asistencia social. El éxito del Catastro Único es incuestionable, pues ha sido capaz de proveer información sobre las familias que viven en situación de pobreza y extrema pobreza en todas las regiones del país, que es utilizada por todos los programas de protección social. Además, gracias al Catastro, es posible construir el perfil de las familias, lo que ayuda en una mejor focalización y diseño de los programas.

A su vez, el Plan *Brasil Sem Miséria* adoptó la intersectorialidad y, por esto, tiene como actores a varios ministerios, gobiernos estatales y municipales, así como, instituciones de enseñanza y de asistencia social. El pacto federativo, en particular, atribuyó importantes responsabilidades a las alcaldías, que están a cargo del registro del Catastro Único, los trabajos de asistencia social (CRAS, CREAS), así como de todo el proceso de desarrollo de los cursos de calificación. Esta estructura facilita la creación de sistemas de protección vueltos a las necesidades locales. Sin embargo, esta descentralización debe ser muy bien controlada por los Tribunales de Cuentas, para evitar la mala gestión del dinero público.

Asimismo, el rol desempeñado por la asistencia social es esencial. Gracias a las herramientas de búsqueda activa, los asistentes sociales buscan las personas y las familias que no están registradas en el Catastro Único y las ponen en contacto con el sistema de protección social. Los CRAS y CREAS hacen orientación profesional, orientación vocacional y presentan todos los cursos del PRONATEC y del PRONATEC/BSM a los miembros de la comunidad. Así, son los asistentes sociales que están en contacto directo con la población vulnerable, que entienden sus necesidades y les encaminan a los programas.

En la actualidad, lo que se busca en Brasil es que sus ciudadanos tengan una mejor calidad de vida, lo que va de la mano de la inserción productiva de todas las familias en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, todo el sistema debe ser controlado para evitar la corrupción, los desvíos de dinero público, los servicios de mala calidad y los beneficios a los que no necesitan. *Brasil Sem Miséria* ha sido creado apenas hace tres años y sus resultados concretos se harán sentir en el mediano plazo. Su éxito dependerá por lo tanto de su transformación de una política de Gobierno a una de Estado, lo que es necesario para que los programas puedan consolidarse y logren cambiar la vida de las familias vulnerables.

Bibliografía

- Barros, Ricardo; Mendonça, Rosane; Tsukada, Raquel. (2011). *Portas de saída, inclusão produtiva e erradicação da extrema pobreza no Brasil*. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Brasília.
- Camargo, Camila Fracaro; Currello, Claudia Regina Baddini; Licio, Elaine Cristina; Mostafa, Joana. (2013). *Perfil socioeconômico dos beneficiários do programa Bolsa Família*. International Policy Centre for Inclusive Growth. One Pager 240. Brasília.
- Castro, Jorge Abrahão; Sátyro, Natália; Ribeiro, José Aperecido; Soares, Sergei. In: *Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e Desafios*. Vol. 1. Brasília.
- Cecchini, Simone y Martínez Rodrigo (2011). *Protección Social Inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile.
- Corseuil, Carlos Henrique; Foguel, Miguel; Gonzaga, Gustavo. (2012). *The effects of an apprenticeship Program on Wages and Employability of Youths in Brazil*.
- Corseuil, Carlos Henrique; Neri, Marcelo; Ulyssea, Gabriel.(2012). *Uma análise exploratória dos efeitos da política de formalização dos microempreendedores individuais*. Brasília.
- Corseuil, Carlos Henrique; Foguel, Miguel; Gonzaga, Gustavo; Ribeiro, Eduardo Pontual. (2013). *Youth labour market in Brazil through the lens of the flow approach*. ANPEX. Costanzi, Rogério Nagamine y FAGUNDES, Flávio. (2010). *Perfil dos Beneficiários do Programa Bolsa Família*. In: *Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e Desafios*. Vol1. Brasília. Cotta, Tereza Cristina y Paiva, Luis Henrique. (2010). *O Programa Bolsa Família e a Proteção Social no Brasil*. In: *Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e Desafios*. Vol1. Brasília.
- Doretto, Moacyr; Michellon, Ednaldo. (2007). *Avaliação dos Impactos Econômicos, Sociais e Culturais do Programa de Aquisição de Alimentos*. In: *Sociedade e desenvolvimento rural*, Vol. 1.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2010). *Censo*. Brasília.
- Gonzales, Henrique Sieckowski. (2010). *Políticas de Emprego no Brasil: âmbito, história e limitações*. International Policy Centre for Inclusive Growth. One pager 116. Brasília.
- International Labour Organization y otros (2012). *Social Protection: a development priority in the post-2015 UN development agenda*. New York.
- IPC-IG/WFP (International Policy Centre for Inclusive Growth / World Food Programme). (2013). *Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE*. Technical Paper. Brasília.

- Leichsenring, Alexandre R. (2010). *Precariedade Laboral e o Programa Bolsa Família*. In: Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e Desafios. Vol1. Brasília
- Lessa, Elisa Ribeiro do Carmo. (2011). *A formação via PNQ e inserção produtiva do CRAS: a reposição empobrecida e emergencial da qualificação dos trabalhadores*. São Paulo, n.106. Machado, Ana Flavia; Fontes, Gustavo Geanquinto; Antigo, Mariangela Furlan; Gonzales, Roberto;
- MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. (2013). *O fim da miséria é só um começo*. Brasília.
- _____. (2013a). *Plano Brasil sem Miséria no seu Município*. Brasília.
- _____. (2013b). *Orientações técnicas: Programa nacional de promoção do acesso ao mundo do trabalho – ACESSUAS TRABALHO*.
- _____. (2012a). *Estudo Técnico: Diferenciais de inserção no mercado de trabalho de beneficiários e de não-beneficiários do Programa Bolsa Família segundo o Censo Demográfico de 2010*. Brasília.
- _____. (2012b). *Análise das ações de inclusão produtiva nos municípios brasileiros segundo os Censos SUAS 2011 e 2012*. Estudo técnico número 08/2013, SAGI. Brasília.
- _____. (2011a). *Orientações técnicas: Programa nacional de promoção do acesso ao mundo do trabalho – ACESSUAS Trabalho*. Brasília.
- _____. (2011b). *Intermediação de mão de obra – Brasil sem miséria*. Brasília.
- _____. (2010a). *Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS 2006-2010*. Brasília.
- _____. (2010b). *Estudo qualitativo sobre o PlanseQ Bolsa Família*. SAGI. Brasília. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Avaliação de impacto do projeto agente jovem sobre os egressos e estudos qualitativos sobre as ações de capacitação*. SAGI. Brasília.
- _____. (2010c). *Pesquisa qualitativa de avaliação da implementação do Projovem adolescente – serviço socioeducativo*. SAGI. Brasília.
- Ministério do Trabalho e Emprego. (2013). *Relatório de dados do Programa de Microcrédito*. Brasília.
- Moreira, Rafael de Farias. *Empreendedorismo como ferramenta de inclusão produtiva: uma análise de perfil do empreendedor individual beneficiário do Programa Bolsa Família*. (2012) Brasília.
- Osório, Rafael Guerreiro; Souza, Pedro H. G. Ferreira. (2013). *Bolsa Família after Brasil Carinhoso: an analysis of the potential for reducing extreme poverty*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Research brief 41. Brasília.
- Paes-Souza, Rômulo y otros. (2011). *Revista brasileira de monitoramento e avaliação*. No. 20. Brasília. Paes-Souza, Rômulo. (2013). *Plano Brasil sem Miséria: incremento e mudança na política de proteção e promoção social no Brasil*. International Policy Centre for Inclusive Growth. Working Paper n. 113. Brasília.
- Paiva, Luiz Henrique; Falcão, Tiago; Bartholo, Leticia. (2013). International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG) (2013). *Do Bolsa Família ao Brasil sem Miséria: um resumo do percurso brasileiro recente na busca da superação da pobreza extrema*. One pager n. 228. Brasília.
- Robles, Claudia y Mirosevic, Vlado. (2013). *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Brasil*. CEPAL. Santiago de Chile.
- Schmidt, Benício Viero; Castro, Henrique Carlos de O.; CORRÊA, Helena Ariane Borges; Faria, Moema Gomes. *Programa Nacional de Inclusão de Jovem (PROJOVEM) – Estudo de caso apresentado durante evento paralelo do Encontro de Alto Nível das Nações Unidas sobre a Juventude, 25-26 de julho de 2011*. Estados Unidos.
- SEBRAE. (2011). *Estudos e pesquisas: empreendedor individual 2011*. Brasília.
- Silva, César Augusto Tibúrcio; Marinho, Danilo Nolasco Cortes; Walter, Maria Inez Machado Telles; Soares, Sergei; SÁTYRO, Natália. (2010). *O Programa Bolsa Família: Desenho Institucional E Possibilidades Futuras* In: Bolsa Família 2003 – 2010: Avanços e Desafios. Vol1. Brasília.
- Souza, Pedro H. G. Ferreira. International Policy Centre for Inclusive Growth (2012). *Social policies and the gall in inequality in Brazil: achievements and challenges*. One Pager n. 135. Brasília.