



## **AÇÕES AFIRMATIVAS COMO FORMA DE INCLUSÃO SOCIAL E PRODUTIVA DE PESSOAS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE**

Nilo Roberto Correa Manhães

*Estudante de doutorado do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política (PPGSP/UENF); Mestre em Engenharia de Produção (UENF); MBA em Gestão Empresarial (ESPM); Especialista em Análise de Sistemas (UCAM) e Graduado em Licenciatura em Matemática (UNIFLU)*  
nilomanhaes@gmail.com

Nina Maria de Souza Barreto

*Mestre em Geografia – UFF, Graduada em Licenciatura em Geografia (IFF).*  
ninasbarreto@gmail.com

Estevão Barreto Pereira

*Estudante do mestrado do programa de Pós-Graduação em Cognição e Linguagem (UENF); MBA em Gerenciamento de projetos pela Fundação Getúlio Vargas (FGV); MBA em gestão comercial pela USP/ESALQ e graduado em Engenharia de Produção pela (UENF)*  
estevaobpereira@gmail.com

Geraldo Marcio Timóteo

*Professor Associado pelo LEEL/UENF; Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia(PPGS/UFMG); Mestre em Extensão Rural pelo Programa de Pós-graduação em Extensão Rural (PPGER/UFV), Bacharel em Ciências Sociais pela UFMG*  
geraldotimoteo@gmail.com

### **Resumo**

Este trabalho tem como objetivo analisar as políticas públicas de inclusão social e produtiva voltadas a populações em situação de vulnerabilidade no Brasil. A pesquisa adota abordagem qualitativa, de caráter exploratório, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental de programas nacionais.

No referencial teórico, discutem-se os conceitos de vulnerabilidade, ações afirmativas e inclusão social e produtiva. Em seguida, são analisadas as ações afirmativas estruturantes e os programas nacionais de inclusão social e produtiva promovidos pelo Estado brasileiro, com destaque para os eixos de trabalho e renda, empreendedorismo, desenvolvimento rural e formação técnica. Por fim, a análise crítica revela avanços significativos na ampliação do acesso à qualificação e na melhoria das ofertas formativas, mas também evidencia desafios persistentes, como a fragmentação

institucional, a baixa articulação com arranjos produtivos locais, e a ausência de monitoramento e acompanhamento pós-formação.

Conclui-se que a consolidação de políticas de formação profissional exige integração entre setores, adaptação territorial, apoio à permanência e protagonismo dos sujeitos beneficiários. A educação profissional, quando articulada a políticas sociais e econômicas, revela-se como instrumento estratégico para a inclusão social e produtiva e o enfrentamento das desigualdades.

**Palavras-chave:** Ações Afirmativas, Inclusão Social e Produtiva, Vulnerabilidade.

## Abstract

This study aims to analyze public policies for social and productive inclusion targeting vulnerable populations in Brazil. The research adopts a qualitative, exploratory approach, based on a bibliographic review and documentary analysis of national programs.

In the theoretical framework we discuss the concepts of vulnerability, affirmative action, and social and productive inclusion. Subsequently, the analysis focuses on structural affirmative actions and national programs for social and productive inclusion promoted by the Brazilian State, with emphasis on the axes of employment and income, entrepreneurship, rural development, and technical training. Finally, the critical analysis highlights significant progress in expanding access to professional qualification, but also points to persistent challenges, such as institutional fragmentation, weak articulation with local productive arrangements, and the lack of post-training monitoring and follow-up.

It is concluded that the consolidation of professional training policies requires intersectoral integration, territorial adaptation, support for retention, and active participation of the beneficiaries. When integrated with social and economic policies, vocational education proves to be a strategic instrument for social and productive inclusion and the fight against inequalities.

**Keywords:** Affirmative Action, Social and Productive Inclusion, Vulnerability.

## 1 Introdução

Esta pesquisa analisa as políticas públicas de inclusão social e produtiva no Brasil voltadas a pessoas em situação de vulnerabilidade. Parte-se do entendimento de que a efetivação dessas políticas requer atuação intersectorial, acesso equitativo às tecnologias, infraestrutura adequada e estratégias flexíveis, sensíveis às diversidades territoriais e socioculturais.

O estudo dialoga com a **Agenda 2030 da ONU**, especialmente os ODS 1 (Erradicação da Pobreza), 4 (Educação de Qualidade), 8 (Trabalho Decente e Crescimento Econômico) e 10 (Redução das Desigualdades), que visam assegurar educação inclusiva, crescimento econômico sustentável e justiça social (**ONU, 2023**). À luz desses compromissos, destaca-se a necessidade de políticas públicas estruturantes e territorializadas que promovam equidade, respeitem especificidades locais e fortaleçam a autonomia dos sujeitos sociais.

O **objetivo geral** é analisar, a partir de revisão bibliográfica e documental, as políticas públicas de inclusão social e produtiva no Brasil. Como **objetivos específicos**, busca-se: (i) revisar os principais conceitos sobre vulnerabilidade social, ações afirmativas e inclusão produtiva; (ii) identificar marcos legais, públicos-alvo, metodologias e formas de acesso dos programas nacionais; e (iii) consolidar os desafios e potencialidades das políticas analisadas.

A pesquisa adota **abordagem qualitativa e caráter exploratório**, fundamentada em revisão bibliográfica e documental de dados oficiais. O foco recai sobre programas nacionais voltados a populações marginalizadas, como pessoas em situação de pobreza, mulheres, população negra, comunidades tradicionais e pessoas com deficiência.

A **estrutura** está organizada da seguinte forma: **Seção 2:** referencial teórico, com conceitos-chave e fundamentos normativos; **Seção 3:** análise das principais ações afirmativas e programas nacionais de inclusão social e produtiva e **Seção 4:** considerações finais, com síntese dos achados, desafios e potencialidades.

Assim, a pesquisa pretende contribuir para o debate sobre políticas públicas inclusivas como instrumentos estratégicos de equidade, justiça social e desenvolvimento humano sustentável.

## 2 Referencial teórico

As políticas públicas desempenham papel estratégico na promoção da inclusão social e produtiva de pessoas em situação de vulnerabilidade. Elas não apenas respondem às desigualdades estruturais e à exclusão histórica de determinados grupos sociais, como também se constituem em instrumentos de transformação social ao articular educação, trabalho digno e justiça social. Neste referencial, são abordados três eixos conceituais centrais: pessoas em situação de vulnerabilidade, ações afirmativas e inclusão social e produtiva.

### 2.1 Pessoas em Situação de Vulnerabilidade

Este estudo foca em sujeitos impactados por privações múltiplas, que restringem o acesso a direitos fundamentais e à participação social e econômica. A pobreza deve ser entendida para além da renda, envolvendo a negação de capacidades essenciais ao exercício da cidadania.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define vulnerabilidade como a “condição de fragilidade decorrente da exclusão social, da falta de acesso a serviços públicos e da violação de direitos” (**BRASIL, 2004, p. 23**), associada frequentemente à baixa escolaridade, moradia precária, vínculos laborais instáveis e pertencimento a grupos historicamente marginalizados.

Dados do **IBGE (2023)** revelam a dimensão desse quadro: 10,7 milhões de pessoas estavam sem trabalho em 2024, somando desocupados e desalentados, e 27,4% da população, cerca de 59 milhões, vivia abaixo da linha de pobreza (rendimento domiciliar per capita < R\$ 665/mês). Dentre estes, 74,8% são pretos e pardos e 51,5% são mulheres, indicando que, mesmo quando orientadas por critérios de classe social, as ações afirmativas acabam por beneficiar os mais vulneráveis entre os vulneráveis.

**I. Sachs (2002, p. 26)** alerta que o crescimento econômico, quando não sustentável, pode ampliar desigualdades e marginalizar ainda mais parte da população. Nessa mesma direção, **Jessé Souza (2017, p. 98)** observa que se construiu no Brasil “uma classe de humilhados para explorá-los por pouco e para construir uma distinção meritocrática covarde contra quem nunca teve igualdade de ponto de partida”.

A vulnerabilidade social, portanto, é atravessada por marcadores estruturais como raça, gênero e território, que se combinam de forma interseccional, agravando os processos de exclusão. Nesse sentido, a mera inserção no mercado de trabalho é insuficiente: torna-se imprescindível ampliar oportunidades de educação e formação qualificadas, capazes de desenvolver capacidades e garantir escolhas reais aos indivíduos.

Assim, a adoção de ações afirmativas e de políticas públicas emancipadoras e fundamentadas nos direitos humanos e na justiça social constitui caminho essencial para reduzir desigualdades históricas e assegurar dignidade às populações marginalizadas.

### 2.2 Ações Afirmativas

As ações afirmativas têm como objetivo corrigir desigualdades históricas e estruturais, assegurando a grupos discriminados o acesso a direitos fundamentais. Fundamentam-se na equidade como princípio da justiça social e, em geral, possuem caráter temporário, mas estratégico.

Segundo **Moehlecke (2002, p. 203)**, tratam-se de medidas reparatórias e/ou preventivas que visam corrigir situações de discriminação e desigualdade, desde que acompanhadas do reconhecimento histórico dessas injustiças e de estratégias ativas de superação. Na mesma linha, **Barbosa (2001, p. 136)** ressalta que elas buscam não apenas coibir a discriminação atual, mas eliminar os efeitos persistentes da exclusão histórica.

No caso brasileiro, **Amaral (2019, p. 109)** observa que tais políticas foram implementadas para assegurar igualdade de oportunidades a grupos severamente discriminados, afastando a ideia de privilégios e reforçando seu caráter inclusivo. Já **Guimarães (2003, p. 154)** defende que ações afirmativas devem articular-se às políticas

universalistas, complementando a universalização de direitos em áreas como educação, saúde e emprego.

Sob a perspectiva democrática, **Piovesan (2005, p. 52)** enfatiza que o direito à igualdade é central a qualquer projeto democrático, demandando o reconhecimento das múltiplas formas de discriminação que afetam grupos sociais. Em complemento, **Rawls (2003, p. 86)** defende dois princípios básicos: liberdades iguais para todos e igualdade equitativa de oportunidades, admitindo desigualdades apenas quando estas favorecem os menos privilegiados, fundamento teórico que legitima as ações afirmativas.

Assim, tais medidas não devem ser vistas como exceções ao princípio da igualdade, mas como instrumentos de reequilíbrio estrutural. Em sociedades marcadas por desigualdades históricas, tratar desigualmente os desiguais é, muitas vezes, a única forma de promover justiça social.

### 2.3 Inclusão Social e Produtiva

A inclusão social e produtiva consiste na integração de grupos marginalizados a processos sustentáveis de geração de renda e autonomia, por meio do acesso a direitos, qualificação profissional e inserção digna no trabalho. Não se trata apenas de empregabilidade, mas do reconhecimento social e do fortalecimento da cidadania.

Essa concepção articula trabalho, educação e cidadania, considerando que barreiras estruturais de classe, raça e gênero dificultam a inclusão. Para enfrentá-las, políticas públicas devem combinar transferência de renda, formação técnica, inserção laboral e incentivo ao empreendedorismo solidário. Entretanto, como alerta **Sowell (2017, p. 22)**, iniciativas que desconsideram eficiência e incentivos podem reforçar a dependência, o que exige equilibrar justiça social e sustentabilidade econômica.

Na perspectiva das capacidades, **Sen (2010, p. 12)** entende o desenvolvimento como expansão das liberdades reais, sendo a qualificação central para superar privações e ampliar escolhas. Em complemento, **Paes de Barros (2023, p. 4)** destaca que políticas eficazes exigem diagnósticos precisos “a formação certa, para a pessoa certa, na hora certa”.

No Brasil, programas de inclusão produtiva enfrentam desafios de fragmentação institucional, com diferentes critérios e coordenação limitada, o que dificulta avaliações consistentes (**Silva, 2020, p. 157**). Além disso, informalidade, baixa escolaridade e desigualdades regionais são barreiras estruturais que reforçam a exclusão.

Diante disso, a formação técnica deve ser concebida como instrumento de cidadania e de valorização das diversidades, articulada ao desenvolvimento territorial sustentável. Tal estratégia requer investimentos estruturais, integração entre esferas de governo, setores econômicos e sociedade civil, promovendo trabalho decente, inovação e inclusão produtiva duradoura.

## 3 Desenvolvimento do tema

Este trabalho adota uma concepção ampliada de ações afirmativas, incorporando não apenas os recortes étnico-raciais e de gênero, mas também medidas voltadas à superação das desigualdades socioeconômicas estruturais. Nessa perspectiva, políticas públicas que garantem o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade a direitos fundamentais, como educação, trabalho, renda e moradia, podem ser compreendidas como ações afirmativas de classe social, em razão de seu caráter compensatório, focalizado e estruturante.

### 3.1 Ações Afirmativas estruturantes para a População em Situação de Vulnerabilidade

As ações afirmativas estruturantes do Estado brasileiro voltadas à população em situação de vulnerabilidade se organizam em eixos temáticos:

**Transferência de renda** – O **Bolsa Família** garante apoio condicionado à frequência escolar e acompanhamento de saúde, enquanto o **BPC/LOAS** assegura um salário mínimo a idosos e pessoas com deficiência em vulnerabilidade.

**Assistência social** – Estruturada pelo **SUAS**, a política conta com **CRAS** para apoio a famílias, **CREAS** para situações de violação de direitos e **Centros POP** para população em situação de rua.

**Habitação** – Programas como o **Minha Casa, Minha Vida** ampliam o acesso à moradia digna por meio de subsídios, urbanização de áreas precárias e regularização fundiária, com efeitos redistributivos significativos.

**Saúde** – O **SUS** garante acesso universal à saúde, enquanto o **Programa Saúde da Família** amplia a atenção básica com enfoque preventivo e territorializado.

**Educação** – A **Lei de Cotas** reserva vagas em universidades federais com base em renda, raça e escolaridade. O **Prouni** concede bolsas em instituições privadas, o **FIES** viabiliza crédito subsidiado e a **EJA** combate o analfabetismo e amplia a escolarização.

Assim, essas políticas estruturantes melhoram a qualidade de vida, mas, isoladamente, não asseguram inclusão social produtiva. Esse processo exige a articulação com outras ações complementares, analisadas na seção 3.2.

**Tabela 1 – Ações Afirmativas estruturantes**

Programa	Marco Legal	Público-Alvo	Metodologia	Forma de Acesso
Bolsa Família	Lei nº 10.836/2004 Decreto nº 11.016/2022 (novo regulamento)	Famílias em situação de pobreza (renda <i>per capita</i> até R\$ 218) e extrema pobreza (até R\$ 166)	Transferência de renda condicionada à frequência escolar, vacinação e acompanhamento pré-natal e de saúde	Cadastro Único (CadÚnico)
BPC/LOAS	Lei nº 8.742/1993 (LOAS) Art. 20, §3º da CF/1988	Idosos (65+) e pessoas com deficiência de qualquer idade comprovadamente em situação de vulnerabilidade (renda <i>per capita</i> familiar ≤ ¼ do salário mínimo)	Benefício assistencial de 1 salário mínimo mensal, não contributivo e vitalício (com revisões)	CadÚnico e requerimento ao INSS
SUAS (CRAS, CREAS, Centros POP)	Lei nº 12.435/2011 (que altera a LOAS e institui o SUAS) Norma Operacional Básica - NOB/SUAS (2012) PNAS (2004)	Famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social, pessoas em situação de rua e vítimas de violação de direitos	Proteção social básica (preventiva, ex: CRAS) e proteção social especial (alta complexidade, ex: CREAS e Centros POP)	Atendimento direto e busca ativa nos serviços socioassistenciais da rede municipal
Minha Casa, Minha Vida	Lei nº 11.977/2009 Substituída pela Lei nº 14.620/2024 (Casa Verde e Amarela, agora "Minha Casa, Minha Vida" novamente)	Famílias de baixa renda, divididas por faixas de renda (até R\$ 2.640, até R\$ 4.400 e até R\$ 8.000). Foco na Faixa 1 (até R\$ 2.640).	Subsídios, financiamento habitacional com juros diferenciados, urbanização de áreas precárias e regularização fundiária	Inscrição via programas habitacionais dos estados e municípios e análise pela Caixa Econômica Federal

SUS e Programa da Família (ESF)	Art. 196 a 200 da CF/1988 Lei nº 8.080/1990 (Lei Orgânica da Saúde) Portaria GM/MS nº 2.436/2017 (Política Nacional de Atenção Básica)	População em geral, com foco prioritário em territórios de alta vulnerabilidade social e saúde	Atenção universal, integral e gratuita; estratégia de Saúde da Família (ESF) com equipes multiprofissionais territorializadas	Unidades Básicas de Saúde (UBS) da rede pública. Não exige cadastro específico.
Lei de Cotas (Ensino Superior)	Lei nº 12.711/2012 Lei nº 14.621/2023 (que tornou a política permanente)	Estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, com recorte de renda ( $\leq 1,5$ salário mínimo <i>per capita</i> ) e racial (pretos, pardos, indígenas) e PcD	Reserva de vagas (50%) em universidades federais e institutos federais de educação, distribuídas por estes recortes	Processo seletivo (Sisu/ENEM ou vestibulares próprios), com autodeclaração racial
Prouni	Lei nº 11.096/2005 Medida Provisória nº 1.075/2021 (alterações recentes)	Estudantes de baixa renda (renda familiar <i>per capita</i> de até 3 salários mínimos) egressos do ensino médio público ou bolsistas integrais em escolas privadas	Concessão de bolsas de estudo integrais e parciais (50%) em instituições privadas de ensino superior	Inscrição online via portal do Prouni/MEC (com nota do Enem)
FIES	Lei nº 10.260/2001 Portaria MEC nº 447/2022 (novas regras)	Estudantes de baixa renda em IES privadas, com foco em cursos com alta empregabilidade	Financiamento estudantil com juros zero para famílias de baixa renda (Faixa 1 e 2 do MCMV) e juros reduzidos para demais	Inscrição online via sistema do FIES/MEC
EJA	Art. 37 da LDB nº 9.394/1996 Resolução CNE/CEB nº 03/2023 (diretrizes atuais)	Jovens (a partir de 15 anos para EF e 18 para EM) e adultos com escolaridade incompleta	Oferta de ensino fundamental e médio em modalidade adequada às necessidades do público jovem e adulto (flexível, modular)	Matrícula direta nas secretarias de educação estaduais e municipais

Fonte: Elaborado pelo autor com base em documentos normativos e institucionais dos programas nacionais.

### 3.2 Programas nacionais com Foco na Inclusão Social e Produtiva

As ações afirmativas de caráter produtivo complementam as estruturantes ao promover autonomia econômica de populações vulneráveis, por meio de políticas integradas de trabalho, qualificação, crédito, empreendedorismo e proteção social.

**Emprego, Trabalho e Renda – O Acesso ao Trabalho**, no âmbito do SUAS, oferece orientação, qualificação e inserção produtiva a usuários da assistência social. Já o **Sistema Nacional de Emprego (SINE)** atua na intermediação de mão de obra e orientação profissional, em articulação com estados e municípios.

**Apoio ao Microempreendedorismo e à Economia Solidária – O MEI** facilita a formalização de trabalhadores autônomos, garantindo acesso a crédito, previdência e tributação simplificada. A **Política Nacional de Economia Solidária (PNES)** fomenta

empreendimentos autogestionários e cooperativas populares por meio de apoio técnico e financiamento.

**Desenvolvimento Rural e Local Sustentável** – A agricultura familiar é fortalecida pelo **PRONAF**, que concede crédito subsidiado, e por programas de compras institucionais como o **PAA** e o **PNAE**, que adquirem alimentos da produção familiar, promovendo segurança alimentar e dinamização econômica local.

**Formação Profissional e Capacitação Técnica** – Estratégica para a inclusão produtiva (seção 3.3), envolve a articulação entre escolarização, qualificação e valorização de saberes locais. Enquanto a **formação profissional** prepara para ocupações amplas, a **capacitação técnica** foca em funções específicas, conectando os beneficiários a políticas de emprego e empreendedorismo.

Assim, esses programas reforçam a transição de políticas assistenciais para iniciativas que promovem autonomia e participação produtiva, articulando inclusão social com desenvolvimento sustentável.

**Tabela 2 – Programas Nacionais de Inclusão Produtiva de Populações Vulneráveis**

Programa	Marco Legal (Revisado e Complementado)	Público-Alvo	Metodologia	Forma de Acesso
Acessuas Trabalho	Portaria MDS/CIT nº 140/2020 (diretrizes atuais) *Referência: Resolução CNAS nº 18/2012*	Usuários do SUAS, especialmente beneficiários de programas de transferência de renda (ex: BPC, Bolsa Família) e famílias em vulnerabilidade	Serviço de inserção produtiva do SUAS. Oferece orientação profissional, articulação com cursos de qualificação e intermediação com o mercado de trabalho.	Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)
Sistema Nacional de Emprego (SINE)	Lei nº 4.923/1965 (cria o Sistema) Lei nº 7.998/1990 (seguro-desemprego) Lei nº 13.667/2018 (modernização)	Trabalhadores em busca de emprego (formal e informal) e empregadores	Intermediação de mão de obra, pagamento do seguro-desemprego, emissão de Carteira de Trabalho e ações de orientação profissional.	Agências do Trabalhador (físicas) e aplicativo/portal "SINE Fácil"
Microempreendedor Individual (MEI)	Lei Complementar nº 128/2008 Decreto nº 8.384/2014 (regulamentação)	Trabalhadores autônomos com faturamento anual de até R\$ 81 mil (valor de 2023, sujeito a reajuste)	Formalização simplificada e gratuita, com isenção de taxas e regime tributário unificado (DAS), acesso a benefícios previdenciários e linhas de crédito.	Portal do Empreendedor (online) e Salas do Empreendedor (presencial, vinculadas a prefeituras)
Política Nacional de Economia Solidária	Decreto nº 8.794/2016 (instituiu a PNES) *Referência:	Empreendimentos Econômicos Solidários (EES): cooperativas, associações, grupos informais baseados na	Fomento (editais de financiamento), assistência técnica, formação e certificação (SIES) para fortalecer	Redes e fóruns de economia solidária, projetos apoiados por governos estaduais/municipais e

(PNES)	Lei nº 13.180/2015 (cooperativas de trabalho)*	autogestão, cooperação e comércio justo.	empreendimentos coletivos.	Ministério do Trabalho e Emprego (MTE)
PRONAF	Lei nº 11.326/2006 (Política Nacional da Agricultura Familiar) *Referência: Decreto nº 1.946/1996*	Agricultores familiares e assentados da reforma agrária regularizados com Declaração de Aptidão ao Pronaf (DAP) ativa.	Concessão de crédito rural com juros subsidiados para custeio, investimento, comercialização e industrialização.	Agências de bancos públicos (Caixa, Banco do Brasil) e cooperativas de crédito conveniadas
PAA (Programa de Aquisição de Alimentos)	Lei nº 10.696/2003 Decreto nº 9.908/2019 (operacionalização)	Agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais com DAP.	Compra governamental direta de alimentos, sem licitação, para formação de estoques e doação simultaneamente à promoção da agricultura familiar.	Editais de Chamadas Públicas publicados por estados, municípios e órgãos federais (CONAB).
PNAE (Programa Nacional de Alimentação Escolar)	Lei nº 11.947/2009 Resolução FNDE nº 06/2020	Agricultores familiares e organizações (cooperativas/associações) da agricultura familiar.	Obrigatoriedade de que no mínimo 30% dos recursos repassados pelo FNDE para alimentação escolar sejam usados na compra direta da agricultura familiar.	Articulação entre secretarias municipais/estaduais de educação (compradoras) e agricultores/organizações (vendedores).

Fonte: Elaborado pelo autor com base em documentos normativos e institucionais dos programas nacionais.

### 3.3 Programas nacionais com Foco na Formação Profissional e na Capacitação Técnica

A pesquisa selecionou sete programas nacionais de formação e capacitação que atendem populações vulneráveis, com base em critérios de abrangência, base legal, relevância social e contribuição para a inclusão produtiva.

**Educação Profissional Técnica (EPT)** – Cursos técnicos gratuitos ofertados por redes públicas estaduais e federais. Suas modalidades (integrado, concomitante e subsequente) atendem majoritariamente jovens da rede pública, incluindo populações indígenas, quilombolas, pessoas com deficiência e moradores de áreas rurais, promovendo inclusão e mobilidade social.

**Novos Caminhos** – Programa de modernização da EPT, com ampliação de vagas, ensino a distância e valorização da aprendizagem contínua. Foca na empregabilidade em áreas estratégicas como tecnologia, saúde e serviços, ampliando o acesso de populações vulneráveis.

**PROEJA** – Integra educação básica (fundamental ou média) à formação técnica, atendendo jovens e adultos que não concluíram a escolarização. Valoriza saberes prévios, promove qualificação articulada à formação cidadã e fortalece a inserção no mundo do trabalho.

**ProJovem** – Voltado a jovens de 15 a 29 anos, integra escolarização, qualificação profissional e cidadania. Em suas modalidades Urbano, Campo e Trabalhador, busca atender especificidades territoriais e socioculturais, valorizando a educação integral e a inserção comunitária.

**PRONACAMPO** – Direcionado às populações do campo (indígenas, quilombolas, ribeirinhos, extrativistas e agricultores familiares). Promove educação contextualizada,

articulada ao desenvolvimento local sustentável e à valorização de práticas culturais tradicionais.

**PRONATEC** – Amplia o acesso à formação inicial e continuada e à educação técnica de nível médio, articulando-se a políticas sociais como Bolsa Família, Seguro-Desemprego e PRONAF. É uma das principais portas de entrada de populações vulneráveis à qualificação profissional.

**Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SEST/SENAT)** – Rede de instituições voltadas à qualificação profissional para setores produtivos. Oferece cursos gratuitos em parceria com o governo, com infraestrutura moderna e altos índices de empregabilidade (**BRASIL, 2011**).

Esses programas articulam inclusão social e produtiva com desenvolvimento sustentável, ao democratizar o acesso à educação profissional e fortalecer trajetórias de autonomia econômica.

**Tabela 3 – Programas Nacionais de Formação Profissional e de Capacitação Técnica com Foco em Populações Vulneráveis**

Programa	Marco Legal (Revisado e Complementado)	Público-Alvo	Metodologia	Forma de Acesso
PROEJA (Programa Nacional de Integração da Educação Básica com a Educação Profissional na Modalidade de Educação de Jovens e Adultos)	Decreto nº 5.840/2006 Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB nº 9.394/1996 - Art. 37)	Jovens e adultos (idade mínima de 18 anos) que não concluíram o ensino fundamental ou médio e buscam qualificação profissional.	Integração curricular entre a elevação de escolaridade (EJA) e a formação técnica e profissional, valorizando a experiência do estudante.	Institutos Federais (IFs) e redes estaduais de ensino que oferecem a modalidade, via processo seletivo próprio.
PRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego)	Lei nº 12.513/2011 Decreto nº 11.243/2022 (atualiza as regras)	Jovens e trabalhadores de baixa renda, prioritariamente beneficiários do Bolsa Família, egressos do Ensino Médio público, desempregados.	Oferta de Cursos Técnicos (nível médio) e Cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC) ou qualificação profissional, gratuitos e articulados com a demanda do setor produtivo.	Plataforma SISTEC do MEC, unidades da rede federal e estadual, Sistema S (conveniados) e secretarias estaduais/municipais de educação.
ProJovem (Programa Nacional de Inclusão de Jovens)	Lei nº 11.129/2005 (Criou o ProJovem Adolescente) Lei nº 12.852/2013 (Estatuto da Juventude)	Jovens de 15 a 29 anos em situação de vulnerabilidade, com ensino fundamental incompleto.	Modalidades extintas (Campo, Urbano, Trabalhador) integravam qualificação profissional, conclusão do ensino fundamental e ação comunitária.	O programa foi extinto e suas ações foram absorvidas por outras políticas, como o PRONATEC e programas municipais.
Novos Caminhos (Programa para o Futuro da Educação Profissional)	Portaria MEC nº 357/2022 (Republica as diretrizes) *Referência: Portaria MEC nº 1.720/2019*	Estudantes e instituições da Educação Profissional e Tecnológica (EPT). Foco na modernização e expansão da oferta.	Fomento à inovação curricular e pedagógica, expansão de vagas (presencial e EaD), estímulo à pós-graduação profissional e ao	Editais de adesão para as instituições da Rede Federal (IFs) e parcerias com redes estaduais, via chamadas públicas

			empreendedorismo.	do MEC.
EPT nas Redes Públicas (Educação Profissional Técnica Gratuita)	Lei nº 11.892/2008 (Cria os IFs) Lei nº 13.415/2017 (Reforma do EM - Itinerários Formativos)	Jovens e adultos que concluíram ou estão cursando o ensino médio.	Ofertas nas modalidades: Integrado (com EM), Concomitante/Subsequente (após EM) e FIC. Gratuita e com forte vínculo com o arranjo produtivo local.	Processo seletivo (vestibular, SISU, análise histórico escolar) nos Institutos Federais, escolas técnicas estaduais (CEFETs, ETEs) e SENAI/SENAC (via bolsas).
Sistema S (SENAI, SENAC, SENAR, SEST/SENAT)	Decreto-Lei nº 4.048/1942 (SENAI), Lei nº 8.621/1946 (SENAC), etc. Convênios com PRONATEC e Novos Caminhos	Trabalhadores da indústria, comércio, agropecuária e transporte, jovens aprendizes e público em geral (com bolsas).	Cursos técnicos, FIC e aprendizagem profissional pagantes, mas com oferta massiva de bolsas integrais para populações vulneráveis via parcerias com governo.	Inscrição direta nas unidades do Sistema S ou via programas governamentais (PRONATEC) que financiam as bolsas.
PRONACAMP O (Programa Nacional de Educação do Campo)	Decreto nº 7.352/2010 Resolução CNE/CEB nº 02/2008 (Diretrizes para a Educação do Campo)	Populações do campo, floresta e águas: agricultores familiares, assentados, quilombolas, indígenas, ribeirinhos.	Conjunto de ações para garantir educação contextualizada, desde a alfabetização até a educação profissional, respeitando os modos de vida e a cultura local.	Escolas do campo (municipais e estaduais) e projetos de extensão de IFs que aderem ao programa.

Fonte: Elaborado pelo autor com base em documentos normativos e institucionais dos programas nacionais.

### 3.4 Análise dos Programas Nacionais de Formação Profissional e de Capacitação Técnica

Os programas nacionais de formação profissional e capacitação técnica voltados à inclusão produtiva de populações vulneráveis possuem distintos marcos legais e institucionais, geralmente vinculados aos ministérios da Educação, do Trabalho e do Desenvolvimento Social. São regulamentados por decretos, portarias e diretrizes específicas, demandando ações intersetoriais entre União, estados, municípios e instituições executoras.

A oferta formativa ocorre em diferentes modalidades tais como presencial, a distância, híbrida e itinerante, esta última fundamental em regiões rurais, comunidades tradicionais e periferias urbanas. Essa diversidade amplia o alcance e adapta os conteúdos às realidades socioterritoriais.

Um dos pilares desses programas são as **parcerias institucionais** com o Sistema S, redes públicas de ensino, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil, que ampliam a capilaridade e a cobertura das ações.

Os **públicos-alvo prioritários** incluem jovens de baixa renda, mulheres, população negra, pessoas com deficiência e beneficiários do CadÚnico, refletindo a preocupação com a equidade e a superação de desigualdades históricas.

Na comparação entre as abordagens, observa-se que os programas da seção 3.2 priorizam **emprego, renda e empreendedorismo**, enquanto os da seção 3.3 concentram-se em **formação e qualificação técnica**. Ambos são interdependentes: articulados, potencializam resultados ao conjugar qualificação, geração de renda e fortalecimento da cidadania.

A **territorialização** das ações mostra-se estratégica, sobretudo quando incorpora agroecologia, economia solidária e agricultura familiar, valorizando saberes tradicionais e

protagonismo comunitário. Experiências que envolvem acolhimento pedagógico, escuta ativa e valorização das culturas locais tendem a gerar maior impacto social, promovendo emancipação e sustentabilidade.

Apesar dos avanços, persistem desafios como: busca ativa e permanência dos beneficiários, adequação às especificidades territoriais, acompanhamento dos egressos, articulação com o setor produtivo e infraestrutura precária.

Diante desse panorama, identificou-se oportunidades de fortalecer as políticas integradas, orientadas por princípios como:

- integração com arranjos produtivos locais e cadeias de valor regionais;
- apoio à permanência (bolsas, suporte psicossocial, transporte e alimentação);
- respeito às especificidades culturais dos grupos atendidos;
- continuidade das ações por meio de parcerias duradouras;
- investimento em infraestrutura e conectividade digital;
- monitoramento participativo e avaliação pós-formação com envolvimento das comunidades.

#### 4 Considerações Finais

Esta pesquisa analisou, com base em revisão bibliográfica e documental, as políticas públicas de inclusão social e produtiva voltadas a pessoas em situação de vulnerabilidade no Brasil. O percurso estruturou-se na discussão de conceitos fundamentais, vulnerabilidade social, inclusão social e produtiva e ações afirmativas e na análise crítica dos principais programas nacionais implementados pelo Estado.

As **ações afirmativas** foram apresentadas como instrumentos centrais de justiça social, redução das desigualdades e promoção da cidadania, alinhadas ao dever do Estado democrático de direito em garantir oportunidades equitativas.

Na sequência, examinou-se os **programas nacionais de inclusão produtiva**, com destaque para a formação profissional e a capacitação técnica (PRONATEC, PROEJA, ProJovem, Novos Caminhos, EPT nas redes públicas, Sistema S e PRONACAMPO). A análise demonstrou que esses programas, ao articular educação, qualificação e respeito às especificidades culturais e territoriais, configuram-se como estratégias consistentes para ampliar oportunidades de trabalho, fortalecer trajetórias de autonomia e impulsionar o desenvolvimento local.

Entretanto, a centralidade da formação profissional não deve ser vista como substitutiva de outras políticas. A eficácia das iniciativas depende da **articulação intersetorial** e da **complementaridade** entre programas de educação, assistência social, transferência de renda, emprego e trabalho. Apenas a pluralidade de ações é capaz de enfrentar as múltiplas dimensões da desigualdade e promover justiça social de forma duradoura.

Conclui-se que a consolidação da formação profissional como vetor estratégico exige não só investimentos, mas também compromisso político, continuidade institucional, participação social e sistemas de avaliação robustos e territorializados. A inclusão produtiva, entendida como processo emancipador, amplia liberdades substantivas, fortalece a cidadania e contribui para uma sociedade mais justa e sustentável.

Por fim, destaca-se a importância de **aprofundar pesquisas sobre os impactos de longo prazo** dessas políticas, incorporando avaliações qualitativas e quantitativas que considerem não apenas indicadores econômicos, mas também transformações sociais, educacionais e subjetivas na vida dos beneficiários. Tais estudos são fundamentais para o aprimoramento e a eficácia das políticas públicas na superação da pobreza, exclusão e desigualdade no Brasil.

#### 5 Referências

**AMARAL, Shirlena.** *Ações afirmativas na educação: promoção de direito e justiça*. Curitiba: Brasil Multicultural Editora, 2019.

**BARBOSA, Joaquim.** A recepção do instituto da ação afirmativa pelo Direito Constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 38, n. 151, p. 165-184, jul./set. 2001.

**BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.** *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira, 2023*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. ISBN 978-85-240-4598-1.

**GUIMARÃES, Antônio Sérgio.** A desigualdade que anula a desigualdade: notas sobre a ação afirmativa no Brasil. In: GUIMARÃES, Antônio Sérgio Alfredo. *Multiculturalismo e racismo: uma comparação Brasil - Estados Unidos*. São Paulo: Editora 34, 2003. p. 135-161.

**MOEHLECKE, Sabrina.** Ação afirmativa: história e debates no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 117, p. 197-217, nov. 2002. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000300010>. Acesso em: 27 jun. 2025.

**ONU.** *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Organização das Nações Unidas, 2025. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em: 27 jun. 2025.

**PAES DE BARROS, Ricardo.** O papel das avaliações na construção e melhoria de políticas de inclusão produtiva: uma entrevista com Ricardo Paes de Barros concedida a Vahid Shaikhzadeh Vahdat e Laura Almeida Ramos de Abreu. *Revista Brasileira de Avaliação*, Brasília, v. 12, n. 2 spe, p. 1-10, 2023. DOI: <https://doi.org/10.4322/rbaval202312023>. Acesso em: 27 jun. 2025.

**PIOVESAN, Flávia.** Ações afirmativas da perspectiva dos direitos humanos. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, v. 35, n. 124, p. 43-55, jan./abr. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742005000100004>. Acesso em: 27 jun. 2025.

**RAWLS, John.** *Justiça como equidade: uma reformulação*. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

**SACHS, Ignacy.** Inclusão social pelo trabalho decente: oportunidades, obstáculos, políticas públicas. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 31-49, 2004.

**SEN, Amartya.** *Desenvolvimento como liberdade*. Tradução de Laura Teixeira Motta. São Paulo: Companhia de Bolso, 2010.

**SILVA, Sandro.** Dimensões analíticas do conceito de inclusão produtiva para fins de política social: uma revisão bibliométrica. *Revista Economia Solidária e Políticas Públicas*, Brasília: IPEA, v. 68, p. 1-25, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 27 jun. 2025.

**SOUZA, Jessé.** *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. 2. ed. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

**SOWELL, Thomas.** *Ação afirmativa ao redor do mundo: um estudo empírico*. Tradução de Eduardo Ferreira. São Paulo: Editora Realizações, 2017.