

Lara Farah Valadares

UMA REFLEXÃO ACERCA DAS CONDICIONANTES DOS RESULTADOS DAS
POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL:
Subsídios para aplicação em Minas Gerais

Belo Horizonte
2008

Lara Farah Valadares

UMA REFLEXÃO ACERCA DAS CONDICIONANTES DOS RESULTADOS DAS
POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL:

Subsídios para aplicação em Minas Gerais

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção de título de Bacharel em Administração Pública
Orientadora: Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Belo Horizonte
2008

Lara Farah Valadares

Uma reflexão acerca das condicionantes dos resultados das Políticas de Qualificação Social e Profissional: subsídios para aplicação em Minas Gerais

Monografia

Requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública

Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro

Banca Examinadora

Professor Doutor Bruno Lazzarotti Diniz Costa

Professora Doutora Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Professor Mestre Antônio Eduardo de Noronha Amabile, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, Supervisor de Estágio

Belo Horizonte, 13 de junho de 2008

Agradeçimento especial aos meus pais, pela oportunidade que me proporcionaram de poder me dedicar aos estudos e a diversas coisas que foram fundamentais para a minha formação.

A Carla Bronzo, pela orientação, dedicação e carinho que me fizeram admirar ainda mais o seu trabalho.

A bela pela paciência e compreensão da necessidade de dedicação a esse trabalho

Aos meus amigos queridos Danilo, Gustavo, Igor, Juliano, Lívia e Matheus que me acompanham e me ajudam na SEDESE, em especial a Camila, pela amizade e companheirismo, que tanto me engrandece.

Ao Amabile por me proporcionar uma importante experiência profissional.

Ao Agnus pelo exemplo de dedicação ao Estado.

Aos colegas da SEDESE e aos Professores de graduação pela convivência.

Aos amigos que compreenderam minha ausência e torcerem comigo pelo sucesso desse trabalho.

RESUMO

A inserção produtiva do trabalhador no mercado de trabalho tem sido amplamente debatida principalmente, após a década de 1980, diante dos altos níveis de desemprego observados. Uma série de funções foram estruturadas, dentre elas as políticas de qualificação social e profissional, buscando garantir o direito ao emprego. No entanto, os resultados dessas políticas quanto a sua capacidade de incluir socialmente e produtivamente o cidadão dependem de uma vários fatores, cuja compreensão ainda não é consistente. Dessa forma, neste trabalho, busca-se identificar os fatores que condicionam os efeitos das políticas de qualificação para analisar, a partir da problemática levantada, como essa política tem sido desenhada e executada no Estado de Minas Gerais, de forma a gerar subsídios para maior efetividade quanto aos resultados. Esta análise busca compreender as diversas dimensões que devem ser observadas para melhor execução das políticas públicas de qualificação social e profissional, visando sua aplicação na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

Palavras Chaves: Política Pública de Qualificação Social e Profissional, Inclusão social e Produtiva do Trabalhador.

ABSTRACT

The integration of productive workers in the labour market has been widely discussed above, after the decade of 1980, ahead of high levels of unemployment seen. A series of functions were structured, among them the policies of social and professional qualification, seeking to ensure the right to employment. However, the results of these policies on its ability to include socially and productively the citizens depend on a series of factors, whose understanding is still not consistent. Thus, in this work, seeks to identify the factors that determine the effects of policies for qualification to analyze, from the problems raised, as this policy has been designed and implemented in the State of Minas Gerais. This analysis seeks to understand the various dimensions that must be met for better implementation of policies public of social and professional qualification, seeking its implementation in the Secretariat of State for Social Development.

Key Words: Qualification for Public Policy and Social Training, Social Inclusion and Productive Labor.

Lista de Tabelas, Quadros e Figuras:

TABELA 1 - Participação no mercado de trabalho da amostra do <i>Follow-up 3</i> no <i>Baseline</i>	48
TABELA 2 - Distribuição da amostra segundo faixas de escolaridade.....	49
TABELA 3 - Teste de Razão de Verossimilhança Modelo com Termo Interativo <i>Baseline</i>	52
TABELA 4 - Efeito percentual das variáveis*.....	52
TABELA 5 - Efeito percentual das variáveis*.....	54
TABELA 6 - Efeito percentual das variáveis da Regressão Logística Multinomial com termo Interativo <i>Follow-up 3</i>	56
TABELA 7- Distribuição percentual de egressos, segundo escolaridade, antes e depois do curso.....	58
QUADRO 1- Explicando as dimensões pertinentes as ações de qualificação, que podem afetar os resultados da política no que se refere a efetividade da inserção produtiva- de acordo com as avaliações analisadas.....	71
FIGURA 1- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- 2007/2023.....	78
FIGURA 2-Interseção das Políticas de Qualificação no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- 2007/2023.....	80
FIGURA 3 - Organograma da Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda.....	87
TABELA 8 - Plano Territorial de Qualificação – Recursos aplicados, trabalhadores qualificados e quantidade de municípios atendidos em Minas Gerais, 2003-2006.....	89
QUADRO 2- Critérios que poderiam orientar a seleção dos Cursos de Qualificação Social e Profissional.....	108

Lista de abreviaturas e siglas

CAGED – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações
CETER - Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Geração de Renda
CEDEPLAR - Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional CEDEPLAR
CME/CMTER - Comissão/Conselho Municipal de Trabalho/Emprego
CEE/CETER - Comissão/Conselho Estadual de Trabalho/Emprego
CPPT – Centro Público de Políticas de Trabalho
CPIETR – Centro Público Integrado de Emprego, Trabalho e Renda
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador
DTER – Diretoria de Trabalho Emprego e Renda
FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador
FAD – Fundo de Amparo ao Desempregado
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia Estatística
IMO – Intermediação de mão-de-obra
MTE - Ministério do Trabalho e Emprego
OIT – Organização Internacional do Trabalho
PLANFOR - Plano Nacional de Formação Profissional
PNAD – Pesquisa Nacional de Domicílios
PNQ – Plano Nacional de Qualificação
PEA – População Economicamente Ativa
PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego
PMDI – Programa Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPA/ TER – Plano Plurianual de Trabalho, Emprego e Renda
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PROGER – Programa de Geração de Emprego e Renda
QSP- Qualificação Social e Profissional
SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SIGAE – Sistema Gerencial das Ações de Emprego
SINE - Sistema Nacional de Emprego
SPE - Sistema Público de Emprego
SPTER - Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda
SUBTER – Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda

SUMÁRIO:

INTRODUÇÃO.....	11
1 POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	15
1.1 Matrizes teóricas das Políticas públicas de emprego.....	15
1.2 Políticas Ativas de Emprego.....	21
1.3 Políticas de Qualificação profissional.....	23
2 POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO E DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL.....	26
2.1 Políticas Ativas de Emprego no Brasil.....	26
2.2 A Política Pública de Qualificação profissional no Sistema Público de Emprego Brasileiro.....	29
2.3 Qualificação como via de retorno ao emprego.....	30
2.4 Qualificação como política ativa de emprego: A concepção do PLANFOR.....	32
2.5 Qualificação como direito e como política pública: A concepção do PNQ.....	36
2.5.1 Marco Legal do Plano Nacional de Qualificação.....	41
3 RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DOS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL.....	46
3.1 Avaliação de impacto do PLANFOR.....	46
3.1.1 Análise dos dados.....	51
3.2 Avaliação de impacto do PNQ.....	56
3.3 Avaliação dos Processos do PNQ.....	61
3.4 Conclusão a respeito das Avaliações.....	65
3.4.1 Síntese das dimensões problematizadas nas avaliações.....	70
4 ANÁLISE DO PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	73
4.1 A inserção das políticas de qualificação no Plano Plurianual de Ação Governamental	74
4.2 A inserção das políticas de qualificação no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.....	77
4.3 O planejamento da política de qualificação no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais.....	81
5 ANÁLISE DA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DA SUBSECRETARIA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	87

5.1 A estrutura institucional do Sistema de Trabalho, Emprego e Renda em Minas Gerais.....	87
5.2 Execução da política de qualificação social e profissional na SubTER.....	89
5.3 Análise das Fontes Primárias.....	92
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
6.1 Explorando as conexões e propondo melhorias nas ações de qualificação desenvolvidas pela Subsecretaria de Trabalho Emprego e Renda.....	106
7 REFERÊNCIAS.....	113
ANEXOS	
ANEXO A – Roteiro de Entrevistas aplicadas aos gestores públicos envolvidos na política pública de qualificação social e profissional desenvolvidas na SubTER.....	116
ANEXO B – Listagem dos gestores públicas entrevistados realizada na SubTER	117

INTRODUÇÃO:

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho, desde sua fundação, o emprego é um direito, e como tal os países devem buscar instrumentos que garantam esse direito de forma ampla e irrestrita. Entretanto o desenvolvimento de um aparato que garanta este direito, através de um Sistema Público Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) nos países ainda é muito recente, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil. Dessa forma, a compreensão da capacidade, dos limites e dos fatores que potencializam estes mecanismos assegurarem na prática uma inclusão produtiva do trabalhador ainda não é consistente.

As estratégias que buscam elevar as oportunidades de emprego, garantindo a inclusão do trabalhador no mercado de trabalho, só passaram a ser sistematizadas na forma de políticas, denominadas inicialmente como “Políticas de Emprego”, a partir da década de 80. Foi a partir dos anos 80 que os níveis de desemprego apresentaram taxas extremamente elevadas, em quase todas as economias do mundo, em maior ou menor medida, se comparada com as taxas observadas nas décadas de 50 e 60 (RAMOS, 2003). Em consequência dessas taxas começaram a surgir uma série de iniciativas que visavam combater o desemprego, e que deram origem aos atuais Sistemas Públicos de Emprego, Trabalho e Renda (SPTER).

O presente estudo monográfico pretende identificar, a partir sobre tudo da análise da literatura, os fatores que influenciam os efeitos das políticas de qualificação social e profissional quanto à inclusão produtiva do trabalhador no Brasil.

Inicialmente se faz necessário entender as origens e formas de desenvolvimento da política de qualificação, para antever os desdobramentos e os fatores que contribuem atualmente, no âmbito do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda (SPETR) do país, para efetivar o direito ao emprego, e a inclusão produtiva do trabalhador.

O trabalho está estruturado em seis capítulos, além dessa introdução. O primeiro é composto por uma pesquisa bibliográfica sobre as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, com foco na política de qualificação profissional. Esta pesquisa se faz necessária para desenvolver um marco conceitual e histórico a respeito das políticas de qualificação, identificando o seu surgimento, os formatos, e como a atual Política Pública de qualificação se configura.

Dessa forma, enquanto o primeiro capítulo irá abordar a forma como as Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda, se desenvolveram e estruturaram no mundo, no sentido mais amplo, o segundo capítulo tratará especificamente do desdobramento destas políticas no Brasil. Nesse sentido é importante analisar a forma como a política de qualificação social e profissional foi concebida no Brasil e os instrumentos que foram sistematizados para executá-la. Esses consistem basicamente no Plano Nacional de Formação Profissional (PLANFOR), que foi o primeiro plano de qualificação estruturado de abrangência nacional e o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) que o substituiu.

O terceiro capítulo consiste no exame das políticas de qualificação a partir de algumas avaliações das políticas de qualificação. Em um primeiro momento serão analisadas avaliações de impacto, buscando identificar quais fatores influenciam para que a variável explicativa, formação profissional, interfira positivamente sobre as chances de um indivíduo se inserir no mercado de trabalho ou manter-se no emprego.

Uma importante fonte de informação será o estudo realizado pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Trata-se de uma das avaliações de impactos mais consistentes realizadas no Estado de Minas Gerais a respeito das políticas de qualificação social e profissional. Esta representa uma avaliação quantitativa experimental a respeito do impacto do PLANFOR, que foi o primeiro plano de qualificação significativo de âmbito nacional.

Conforme CASTIONI a avaliação de impacto tem como objetivo medir os resultados dos efeitos de uma política, nesse sentido buscaremos utilizar a avaliação experimental realizada pelo CEDEPLAR, para determinar os efeitos; a magnitude das modificações; quais segmentos afetou e em que medida.

Posteriormente serão apreciadas avaliações a respeito da mais recente Política de Qualificação Social e Profissional desenvolvida em âmbito Nacional, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ), nesse sentido a referência principal são os estudos desenvolvidos pela Fundação UNITRABALHO. Esta entidade congrega 92 instituições de Ensino Superior e um grande número de pesquisadores que se ocupam de temas como educação e trabalho.

Duas avaliações da fundação serão apreciadas. A primeira, assim como a realizada pelo CEDEPLAR, tem como objetivo avaliar o impacto dos cursos para os educandos. Dessa forma, serão identificadas quais modificações foram observadas nos egressos dos cursos de qualificação. Esta pesquisa de egressos, entretanto, não contemplou a utilização de grupos de controle o que impede a mensuração precisa do impacto das ações sobre os educandos.

Um segundo estudo, realizado pela UNITRABALHO, que também será considerado no terceiro capítulo, tem como objeto a avaliação dos processos do PNQ, abordando questões que vão desde o desenho até a execução das ações de qualificação. Esta avaliação conforme entrevista a um pesquisador do Núcleo de Estudo do Trabalho Humano – NESTH, vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais e responsável pela avaliação do PNQ em Minas Gerais, tinha por objetivo verificar se a implementação do Plano obedecia ao desenho estabelecido. Esta avaliação se organizou em tópicos, a partir do qual se estruturam os processos das ações do PNQ.

A busca dessas avaliações se faz necessária para compreensão dos fatores que influenciam as diversas dimensões das políticas de Qualificação Social e Profissional, interferindo positivamente, ou não, para que essa se torne um instrumento importante para a inclusão social e/ou produtiva do trabalhador.

Nesse sentido, Carneiro (2004), afirma que a informação gerada pelo monitoramento e pela avaliação deve ser vista como recurso gerencial, uma vez que o enfoque avaliativo é a matéria prima do processo de gestão por resultados. Dessa forma a avaliação não é um fim em si, ela só cumpre seus objetivos se afeta ou apóia os processos e a tomada de decisão. Destarte, a utilização das avaliações realizadas sobre as políticas de qualificação profissional, com o foco na identificação dos fatores que condicionam a inserção do egresso, no processo de planejamento e gestão das políticas públicas de qualificação, pode contribuir para que esta alcance melhores resultados.

Uma vez identificado o desenho das políticas nacionais de qualificação social e profissional e os resultados alcançados, importa considerar a realidade de Minas Gerais. O capítulo quatro se volta, então, para a compreensão da estrutura da política pública de qualificação no Estado de Minas Gerais. Para isso serão analisados os principais instrumentos de planejamento da política no Estado. Serão analisados inicialmente os instrumentos legais fundamentais ao planejamento no Estado de Minas Gerais, quais seja o Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 (PPAG) e o

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI) com foco nas políticas de Qualificação Profissional do Estado.

Dessa forma pretende-se traçar o desenho das políticas de qualificação no âmbito do Estado de Minas Gerais, a partir dos instrumentos de planejamento dessa política na esfera macro, do Estado, aprofundando posteriormente na análise do planejamento desta no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE). Para isso será utilizada o Plano Plurianual Estadual. Este instrumento foi elaborado com o intuito de sistematizar as ações que compõem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito da Secretaria, durante o período de 2006 a 2009.

Após a análise do planejamento da política de qualificação faz busca-se compreender como tem sido o funcionamento concreto desta. Dessa forma, no quinto capítulo será analisado como as ações de qualificação têm sido planejadas, geridas e avaliadas no âmbito da SEDESE, subdividido em duas seções. Na primeira será realizada a caracterização do processo de execução das ações de qualificação. E na segunda seção serão realizadas entrevistas com os principais atores envolvidos nas políticas de Trabalho, Emprego e Renda, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, buscando apreender qual é a percepção destes sobre a política, suas condicionantes e seus resultados.

Dessa forma, para concluir o estudo monográfico, no último capítulo, será retomada toda a problemática da política de qualificação quanto sua capacidade de incluir socialmente e produtivamente o cidadão, buscando sistematizar os fatores apreendidos ao longo do trabalho. E este apresentará também um caráter propositivo, sendo a última parte do capítulo destinada a propor, com base nos achados anteriormente considerados, que elementos são importantes para o alcance de resultados efetivos das políticas públicas de qualificação social e profissional, visando sua aplicação no Estado de Minas Gerais.

1 POLÍTICA PÚBLICA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.

A compreensão do contexto histórico e da perspectiva teórica a partir da qual a política de qualificação social e profissional se desenvolveu é fundamental para identificar os diversos formatos dos principais instrumentos de promoção de Emprego, Trabalho e Renda, que variam ao longo do espaço e do tempo. Dessa forma o presente capítulo busca traçar uma análise das Políticas de Emprego e Renda, e especialmente da política de qualificação social e profissional.

A análise parte das matrizes teóricas das políticas de Emprego, identificando conceitos e categorias que conformam o campo das políticas de Trabalho, Emprego e Renda. Buscando aprofundar o conhecimento das políticas de qualificação social e profissional, foi desenhado um panorama do marco histórico e teórico a partir do qual se desenvolveram e consolidaram, para entender as limitações e potencialidades que possuem para garantir o direito ao emprego.

1.1 Matrizes teóricas das Políticas Públicas de Emprego

Diversos modelos buscaram explicar as razões para que o mercado de trabalho e os movimentos de demanda e oferta de emprego se comportasse de determinada maneira ao longo do tempo. Dessa forma várias teorias surgiram ao longo do tempo, e assim como em outras ciências, à medida que se demonstravam ineficazes para explicar a realidade, vivida em um determinado momento, uma teoria entrava em decadência e um novo paradigma surgia. De acordo com KUHN (1962) era assim que se dava a substituição da hegemonia de um paradigma por outro na ciência.

Nas ciências sociais diversos paradigmas surgiram para explicar os impactos observados na economia e, com estes, uma série de instrumentos se estruturavam e eram substituídos à medida que não conseguiam garantir mais respostas satisfatórias. Para entender como esses instrumentos se desenvolveram, chegando a fundamentar e embasar as atuais Políticas Públicas de Emprego e Renda será analisado alguns modelos, que buscam explicar o comportamento da demanda e oferta de emprego, essenciais para entender o desenvolvimento dessas políticas.

O primeiro deles, o modelo clássico, se desenvolve a partir da proposição básica de que o livre funcionamento dos mercados sempre possibilita atingir um ponto de equilíbrio. O que pela perspectiva do mercado de trabalho pode ser interpretado como se o pleno emprego possa ser atingido quando a oferta de trabalho se iguala à demanda,

através do salário real, preço da mão de obra. Ou seja, a oferta cria sua própria demanda, relação esta que ficou conhecida na literatura como “Lei de Say”.

O pressuposto defendido na “Lei de Say” não vislumbra situações em que a oferta não possa ser absorvida pela demanda, falhas na economia de mercado, e foi defendido através de teorias que tiveram seu auge no final do século XIX e início do século XX. Neste período as constantes crises de demanda, em razão da dificuldade de absorção da produção pelo mercado, acabaram por minar a credibilidade nas economias de mercado.

Em relação ao mercado de trabalho, a corrente teórica clássica buscava justificar a incapacidade de se atingir o pleno emprego no fato do salário real estar muito elevado, o que levava a uma oferta de trabalho superior à demanda. Dessa forma, os clássicos defendiam a flexibilização dos salários para que o excesso de mão de obra se corrigisse. Nessa perspectiva, o excesso de oferta de mão de obra deveria levar a uma redução dos salários reais, o que conseqüentemente reduziria a oferta e elevaria a demanda por trabalho. Através dessa relação o desemprego desapareceria, com a auto regulação da oferta de mão de obra, caso os salários fossem flexíveis.

A perspectiva clássica atribuía à persistência do desemprego, no tempo, à falta de flexibilidade dos salários reais. Essa rigidez poderia ser atribuída a razões políticas, a instituição de salários mínimos, à presença de sindicatos fortes, ou outros fatores institucionais ou legais que impedissem a redução dos salários, e conseqüentemente a auto regulação da mão de obra, levando ao desemprego.

No início do século XX, diante da incapacidade do modelo clássico apresentar respostas à crise de 30, outro paradigma começa a surgir. Uma nova abordagem é apresentada pelo modelo Keynesiano. No curto prazo, vai contra o modelo clássico, acredita que a demanda determina a oferta. O nível de ocupação não seria então determinado pelos salários reais, mas sim pelo o nível de produção da economia. Dessa forma se a economia se expandia a demanda por mão de obra também aumentava, de forma que o desemprego se reduzia.

Na visão Keynesiana, o poder público poderia intervir, mediante políticas econômicas, monetárias ou fiscais, para aproximar o sistema do pleno emprego. Isto por que, nas economias modernas o desemprego seria oriundo de questões macroeconômicas, e não do mercado de trabalho, que estabelecia salários reais rígidos. O nível de emprego depende exclusivamente do nível de atividade. Desta forma através de políticas

econômicas que permitem ampliar a produção do mercado, garante-se a inclusão do trabalhador e a redução do desemprego.

A ruptura no paradigma teórico da economia faz com que, a partir da década de 40, os países passem a regular sua economia no pleno emprego, evitando que o nível de atividade situasse acima do pleno emprego, gerando inflação, nem abaixo, levando ao desemprego.

Dessa forma, o paradigma Keynesiano conseguiu responder de maneira eficiente às questões econômicas da maioria dos países, que viveram um grande aquecimento de suas economias, desde o fim da segunda guerra mundial até meados da década de 70. Assim, através de políticas monetárias e fiscais durante esse período, foi possível manter altos níveis de atividades, principalmente nas economias centrais, que não só garantiu altos patamares de emprego, como atraíram grande quantidade de mão de obra das economias periféricas.

Esse período foi caracterizado por um modelo de produção taylorista-fordista, em que ocorreu uma produção em massa, que exigia trabalhadores pouco qualificados. Sob o prisma da qualificação, o trabalhador era visto como uma complementação da máquina. A qualificação exigida pela matriz tecnológica era mínima, o que justificava então a facilidade do mercado absorver uma mão de obra menos qualificada, imigrante, e desmotivada, uma vez que a criatividade era dispensada (RAMOS, 2003).

A crise vivenciada em meados da década de 70 atribuída inicialmente aos choques de petróleo, cuja escassez da oferta afetava diretamente os preços relativos de uma das mais importantes matrizes energéticas, pôs em teste as premissas de Keynes. O impacto no nível de produção foi instantâneo. Considerando a perspectiva keynesiana, uma vez que as economias se adaptassem novamente aos novos preços relativos do petróleo, através de instrumentos monetários e fiscais, a crise se resolveria e novamente a economia voltaria a crescer.

Entretanto não foi isso que se observou, o modelo não conseguiu encontrar respostas eficazes para crise que acabou por evidenciar um esgotamento do modelo de crescimento, observado desde o pós-guerra. Observa-se então o surgimento de um novo pensamento, que buscava responder ao fracasso do modelo de Keynes, para responder a crise que desaqueceu a economia e elevou consideravelmente os níveis de desemprego.

Basicamente o novo modelo busca abordar questões microeconômicas que não haviam sido abordadas por Keynes, resgatando para isso algumas concepções clássicas.

Contrariando o Keynesianismo, que não acreditava na auto regulação dos mercados em torno de pontos de pleno emprego, e para isso defendiam a intervenção do Estado, como forma de se aproximar da plena utilização da capacidade instalada. Os novos teóricos, os Neoclássicos, defendiam a auto regulação dos mercados. A intervenção do Estado, entretanto, só seria justificada em situações de assimetria informacional ou externalidades, mediante a regulamentação, e não através da provisão de serviços ou políticas monetárias e fiscais.

Uma nova matriz tecnológica começa a surgir diante do esgotamento do Keynesianismo, e do modelo de produção taylorista-fordista. Recursos humanos mais qualificados e autônomos se mostravam mais aptos a ocupar o novo perfil dos postos de trabalho. O que se observou a partir de meados da década de 70 foi que o nível de emprego não podia mais ser recuperado mediante as ferramentas macroeconômicas, keynesianas¹. As políticas fiscais e monetárias, em mercados cada vez mais interligados, se traduziam na prática em desequilíbrios internos e externos, como inflação. A resposta tinha que partir agora do próprio mercado de trabalho, diferença significativa do novo pensamento.

O novo paradigma se apresentou em diferentes nuances. Uma mais radical, a alternativa Liberal Radical, que teve como referência a política desenvolvida por Reagan, nos Estados Unidos da América (EUA), e por Thatcher, na Inglaterra. Esta buscava garantir a auto-regulação dos mercados, enfraquecendo sindicatos e flexibilizando os salários. O intuito era permitir que com a queda dos salários reais, o excesso de oferta de mão de obra e o desemprego se reduzissem e atingisse um novo ponto de equilíbrio entre oferta e demanda. Essa estratégia funcionou em alguns países onde a dinamicidade da economia permitia essa auto-regulação, sem grandes impactos sociais.

Uma outra nuance foi a Social Democracia, adotada na Europa Continental, que apresentou uma estratégia menos ofensiva aos sindicatos e a redução

¹ Um exemplo clássico foi o fracasso das políticas macroeconômicas keynesianas, adotadas pelo primeiro partido de esquerda eleito na França, após a 2ª guerra mundial, no início da década de 80, liderado por François Mitterrand. Mitterrand, ao adotar medidas Keynesianas, acabou por desembocar em uma crise externa. Essa foi denominada “parêntese da austeridade”, e a partir dela os países centrais começaram a aderir paulatinamente a novas medidas, neoliberais, e a temer os efeitos das políticas de Keynes.

dos salários. Pretendeu substituir os instrumentos adotados pelo Keynesianismo por uma série de mecanismos que atuavam no mercado de trabalho, que deram origem às primeiras políticas sistematizadas de Emprego.

Partindo dessas considerações, a respeito das matrizes teóricas que fundamentam o desenvolvimento das Políticas Públicas de Emprego pode-se focar nestas de forma mais precisa. O termo Políticas Públicas de Emprego, analisado por uma perspectiva abrangente, poderia incluir desde as políticas macroeconômicas do tipo keynesiano, que objetivariam a elevação da oferta de empregos, até mudanças na legislação trabalhista, se esta for identificada como sendo um obstáculo para a abertura de novas vagas de emprego. Entre esses extremos poderíamos incluir toda política cujo objetivo fosse à geração de novos empregos, como a políticas de redução real do salário mínimo e as políticas de formação profissional (RAMOS, 2003).

Entretanto ao tratarmos de Políticas de Emprego, para o presente estudo monográfico, estaremos nos referindo a um número mais limitado de ações. Quando nos referirmos as Políticas de Emprego iremos considerar as medidas que tendem a afetar, de forma mais ou menos direta, a oferta e/ou demanda de trabalho. Ou seja, as políticas que atuam sobre a oferta de trabalho, reduzindo-a ou alterando seu bem-estar, ou o nível de emprego, alterando a demanda de forma direta ou indireta (formação profissional).

Como foi analisado anteriormente, diversas teorias buscam compreender o mercado de trabalho sobre diferentes perspectivas. O Modelo Clássico, definido através do pressuposto da “Lei de Say”, se desenvolve a partir da idéia de que a oferta determina a demanda por mão de obra. Dessa forma os Clássicos, defendiam a flexibilização dos salários para que o excesso de mão de obra se auto corrigisse. Acreditavam que o excesso de oferta de mão de obra reduziria os salários reais, o que conseqüentemente diminuiria a oferta e elevaria a demanda por trabalho. Fazendo com que o desemprego desaparecesse.

Já o modelo Keynesiano, contrariamente, acredita que, no curto prazo, a demanda determina a oferta. O nível de ocupação, não seria então determinado pelos salários reais, mas sim o nível de produção da economia. Dessa forma se a economia se expandia, a demanda por mão de obra também aumentava, diminuindo o desemprego.

É a partir da idéia trabalhada nas políticas que visavam aumentar a oferta ou demanda de mão de obra que se estrutura a divisão básica das Políticas de Emprego. As políticas especificamente voltadas para elevar o nível de emprego, aumentando a oferta de trabalho, conceito trabalhado no modelo Keynesiano, são consideradas ativas. A

criação de emprego público, a redução da jornada de trabalho, os subsídios à contratação do setor privado, a oferta de crédito a microempresas, a qualificação profissional e a intermediação da mão de obra se enquadrariam nessa classificação.

Já as políticas passivas são as que não atuavam diretamente na geração de emprego, apresentando como objetivo reduzir a oferta de trabalho, idéia abordada pela teoria clássica. Exemplo dessas políticas pode ser o seguro desemprego, a aposentadoria precoce e o incentivo à permanência dos jovens no ensino formal. Estas políticas podem ser classificadas em macroeconômicas, como as que atuam nos juros, no câmbio e no nível de gastos públicos, estruturais, como as que atuam na política fiscal e tributária, e de proteção social, como as que atuam na área da saúde e previdência (LIMA, 2007).

Outra concepção, abordada por Pochman (1994), define como ativa as políticas que geram emprego de fato e as que buscam atenuar os impactos do desemprego e ou contribuir para a reentrada no mercado de trabalho, como a qualificação profissional e social, são classificadas como compensatórias². Na classificação de Pochman o foco é o emprego efetivo, de forma que as políticas que estruturam o Sistema Público de Emprego, como a qualificação e intermediação, que reduzem a assimetria informacional, buscando potencializar a inserção no mercado de trabalho, mas que de fato não garantem a inclusão produtiva são consideradas compensatórias.

O cerne dessa distinção está no debate já mencionado no presente estudo monográfico, qual seja a visão clássica, ou estruturalista, que centra a solução do desemprego no mercado de trabalho. Nessa ótica o desemprego é solucionado, pelo lado da oferta. A outra visão, liberal, de fundamento Keynesiano, defende o combate ao desemprego com medidas de caráter estrutural e macroeconômico, incentivando a expansão da demanda por mão de obra. De acordo com esta perspectiva a oferta de trabalhadores qualificados por si só não cria sua demanda, se o setor não estiver em expansão.

As políticas Passivas de Emprego serão abordadas de forma simplificada por não serem objeto específico do presente trabalho monográfico, que se concentra nas

² Para o presente trabalho será utilizada a classificação das políticas em ativas e passivas, ao invés da classificação definida por Pochman, que subdivide as políticas de emprego em ativas ou compensatórias. Isso se dará não pelo fato da classificação ser mais coerente, mas pelo fato de ser mais tradicional e utilizada.

políticas ativas. Um dos principais instrumentos de atuação das políticas passivas é o seguro desemprego. Este é o mais importante em termos de recursos, tanto no Brasil, quanto nos países da OCDE³ (RAMOS, 2003). Esse foi criado em um contexto em que o pleno emprego era norma, e que o desemprego era mais circunstancial, para atenuar a falta de renda no período de transição de um emprego para outro. O seguro-desemprego não foi idealizado para sociedades com grandes taxas de desemprego. Dessa forma com o aumento nos níveis de desemprego, a partir de meados da década de 70, a política de transferência de renda, através do seguro desemprego, passou a ser atenuada, uma vez que esta aumenta o custo de oportunidade do trabalhador⁴.

Outra política passiva pode ser a extensão dos ciclos escolares. Essa ação pode impactar diretamente na redução do desemprego, pois mantém por mais tempo indivíduos na escola reduzindo a pressão por oferta de trabalho, ou indiretamente, se considerarmos que o aumento da escolaridade eleva as chances do trabalhador conseguir um posto de trabalho.

A aposentadoria precoce atua como política passiva, em circunstâncias em que a aposentadoria se torna menos onerosa que o pagamento do seguro desemprego por longos períodos. Essas políticas se aplicam principalmente em ocasiões em que os indivíduos em razão da formação e idade apresentam grande dificuldade para se reinserir no mercado de trabalho.

1.2 Políticas Ativas de Emprego

As Políticas Ativas de Trabalho, foco do presente trabalho, englobam uma série de ações que tendem a elevar o nível de emprego, geralmente atuando sobre o contingente de trabalhadores, do lado da oferta de mão de obra. Sua análise pode ser feita sob diversos ângulos.

O primeiro talvez de dimensão mais abstrata esteja vinculado ao status que o marco analítico outorga ao mercado de trabalho. Se o arcabouço teórico é keynesiano, no curto prazo, a demanda determina a oferta, e não o contrário (a oferta cria sua própria demanda), como no modelo clássico. Segundo essa perspectiva, os problemas de desemprego nas modernas economias de mercado não são oriundos do mercado de

³ Em países como a Finlândia e a Holanda esse benefício chega a superar 3% do PIB. Este tipo de transferência é uma herança típica das políticas do Welfare-State, bem como os sindicatos e o salário mínimo.

⁴ O Custo de oportunidade representa o aumento do salário de reserva dos indivíduos, de forma que o trabalhador não tem incentivos para aceitar um trabalho em que ganhe menos ou igual ao que recebe pela transferência do seguro desemprego.

trabalho (salários reais rígidos, por exemplo), senão de restrições na dimensão macroeconômica. O mercado de trabalho ocupa uma posição subordinada ao modelo macroeconômico, e o nível de emprego será um desdobramento do nível de atividade. De acordo com o modelo keynesiano, as políticas ativas de emprego não seriam uma estratégia para reduzir o desemprego, se não estiverem alinhadas ao crescimento econômico do país (RAMOS, 2003).

Essa discussão é importante, pois nos permite identificar qual arcabouço teórico buscaremos utilizar para analisar as estratégias de inclusão produtiva do trabalhador. Dessa forma segundo Ramos (2003), em certa ocasião, o então Ministro de Trabalho, Edward Amadeo, afirmou que o problema do desemprego no Brasil era de “empregabilidade”, ou seja, os desocupados não encontravam emprego porque não tinham os requisitos, em termos de educação e qualificação, para ocupar as vagas que estavam disponíveis na economia.

Para ponderarmos sobre essa afirmativa era necessário que tivéssemos um diagnóstico sobre o desemprego no Brasil, que permitisse identificar quais os fatores são necessários para garantir a inclusão do trabalhador, ao longo do tempo e espaço. De forma que o desemprego em cada setor da economia, em um determinado momento, pode ter um fundamento específico. Em função disto é necessário diagnósticos que permitam identificar se o problema do desemprego, em determinado setor, é de empregabilidade, podendo então ser resolvido pelo lado da oferta; de acordo com a perspectiva clássica, na qual a oferta de trabalhadores qualificados criaria sua própria demanda, ou de crescimento, de acordo com a perspectiva keynesiana, na qual a oferta de trabalhadores qualificados não criaria sua própria demanda, a não ser que o setor estivesse em crescimento, em um determinado momento e espaço.

As políticas ativas englobam uma série de ações. Uma das principais é a política de qualificação profissional. Através dessa pretende-se elevar a qualificação ou formação profissional de um indivíduo, buscando aumentar a chance de encontrar um emprego ou de não perder o que já possui.

A intermediação de mão de obra também é uma das mais importantes ações. Ela busca o ajuste entre a oferta e demanda de trabalho, através de uma série de atividades, como o levantamento de vagas oferecidas pelas firmas e as características dos indivíduos que procuram emprego. O objetivo é reduzir o desemprego através da compatibilização dos recursos humanos requeridos e os disponíveis.

O apoio aos Micro e Pequenos empreendimentos representa uma importante política, principalmente nos países em desenvolvimento, pelo seu potencial de geração de empregos, uma vez que em números absolutos, as micro e pequenas empresas são as que mais empregam. Dessa forma ações como crédito dirigido, apoio ao desenvolvimento tecnológico e identificação de novos canais de comercialização promove diretamente o desenvolvimento do micro empreendimento. Desenvolvimento este que ainda é muito frágil, em razão de restrições como ao crédito, embora permita uma produção mais flexível e adaptada à nova matriz tecnológica.

Uma outra política ativa consiste na distribuição de subsídios, diretos ou indiretos, para a contratação de um determinado grupo populacional. Esta política busca promover a inserção no mercado de trabalho de grupos, com problemas particulares de desemprego.

1.3 Políticas de qualificação profissional

As políticas de qualificação social e profissional começaram a tomar corpo no mundo ao longo dos anos 80. Elas se intensificaram diante da incapacidade das políticas passivas responderem aos desequilíbrios econômicos e financeiros observados. Nesse momento a teoria do job-search afirmava que o seguro desemprego estaria contribuindo para manter as taxas de desemprego elevadas. Isso porque em situação de informação imperfeita os desocupados seguindo uma racionalidade otimizadora prefeririam o seguro desemprego a procurar um novo emprego, pois os benefícios de mais procura (ganhos de informação) seriam iguais aos custos da procura (perda de rendimentos devido ao desemprego, custos de procura, etc.). Dessa forma o seguro-desemprego estaria contribuindo para o aumento da duração do desemprego.

Diante dessa teoria e da ofensiva política do neoliberalismo, a proteção ao desempregado, começa a restringir-se. E as políticas ativas começaram a ocupar um lugar central, na maioria dos países, principalmente a formação e reciclagem profissional e a intermediação.

A crescente importância da formação e qualificação surge também da revolução tecnológica em curso, que requer um trabalhador mais qualificado e polivalente, se comparado com o demandado no paradigma taylorista-fordista, e uma formação contínua do trabalhador, dada à rapidez das mudanças tecnológicas (AZEREDO 2006).

Dessa forma novas formações começam a ser exigidas e os sistemas públicos de emprego passaram a associar assistência ao desempregado com formação e reciclagem profissional. Essas novas ações buscavam elevar a probabilidade de o empregado ocupar uma vaga ou tornar-se mais "empregável". Esse conceito começa a ser cada vez mais importante, pois diante da rapidez nas inovações tecnológicas a reciclagem necessita ser contínua durante todo o tempo de desemprego.

Entretanto uma questão importante a ser considerada é que essa ação de qualificação não tem capacidade por si só de elevar as oportunidades de emprego da economia, pois as vagas oferecidas são resultado de um processo fora do mercado de trabalho. A política de qualificação ou requalificação dos desempregados, entretanto, democratiza e aumenta as chances de encontrar um emprego.

O investimento observado nessa política apresentou uma grande variabilidade nos países que compõem a OCDE, tendo países que alocam uma grande parte de seus recursos, em percentuais do PIB, como a Suécia, que investe 4,6% do PIB, e a Dinamarca, investe 6,6% do PIB, nessas políticas, enquanto outros empregam muito poucos recursos, como Luxemburgo, que emprega apenas 0,02% do PIB. Esses dados são referentes ao início da década de 1990 (AZEREDO, 2006).

O pensamento que impulsionou as políticas de qualificação, a partir da década de 1980, era o de que uma mão-de-obra mais qualificada elevaria a produtividade e elevando a competitividade nos mercados mundiais, bem como o nível de crescimento, teria como resultado indireto um efeito positivo sobre a demanda de trabalho.

Entretanto o intenso fenômeno do desemprego, observado em quase a totalidade das economias, nas últimas décadas, demonstrou que esse raciocínio não pode ser utilizado para explicar o desemprego como tendência global, podendo no máximo explicar as diferenças entre as taxas de desemprego dentre os diferentes países. Essa relação também é frágil se considerarmos países como o Japão, que possui recursos humanos com uma polivalência, referência no mundo, embora os gastos públicos em formação representem apenas 0,03% (1990/91) do PIB. Isso ocorre por que no Japão a formação profissional fica a cargo das firmas empregadoras.

Entretanto nota-se que a firma sempre tenderá a dar a seus trabalhadores a formação mais específica possível, visando reter os recursos humanos formados.

Contrariamente, a formação pública que deve ser a mais universal e polivalente possível, para elevar o grau de empregabilidade do trabalhador.

2 POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO E QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL

Esse capítulo pretende aprofundar a análise sobre a política de qualificação social e profissional, a sua estruturação no Brasil e as mudanças conceituais que foi sofrendo ao longo do tempo. O objetivo foi traçar um panorama da política de qualificação, buscando compreender com se atingiu a atual concepção de qualificação, como um direito do trabalhador.

Através desse panorama serão analisados de forma mais profunda os planos de qualificação que instrumentalizaram as políticas de qualificação no Brasil. Dessa forma será abordado o contexto e a concepção em que foi elaborado o PLANFOR, as limitações que este apresentou e que acabou por determinar sua substituição pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ). Este foi lançado em 2003 com o propósito de redefinir a política pública de qualificação social e profissional no Brasil. O PNQ nasceu com uma outra concepção a respeito da política pública de qualificação, que será abordada neste capítulo.

A análise de questões conceituais e históricas dos planos de qualificação se faz necessário para compreender de forma mais profunda as dimensões e desdobramentos deste, permitindo um exame das avaliações mais coerente no próximo capítulo.

2.1 Políticas Ativas de Emprego no Brasil

A estruturação de um Sistema Público de Emprego no Brasil ainda é muito recente, as primeiras políticas de proteção ao trabalhador só começaram a ser implantadas na década de 60, através da tentativa de estabelecer um seguro desemprego. Os primeiros fundos instituídos, como patrimônio para o trabalhador, foram criados em 1970 através do Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep). Para o trabalhador, no entanto, esses fundos trouxeram poucos benefícios, por não apresentarem um patrimônio significativo e eram insuficientes para estruturar políticas ativas e passivas de emprego de forma consistente.

Durante a década de 60 e 70, no Brasil as políticas públicas de emprego foram basicamente passivas, atuando principalmente no sentido de indenizar o trabalhador demitido. O entrave fundamental ao desenvolvimento de políticas mais consistentes era a falta de uma fonte de financiamento estável e segura.

As primeiras políticas ativas de emprego surgiram no Brasil em 1975, atendendo a determinações da Convenção 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Estas foram responsáveis pela constituição do Sistema Nacional de Emprego (SINE), que tinha por objetivo prover serviços de intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho. Seu financiamento se daria com recursos do Fundo de Assistência ao Desempregado (FAD). Entretanto este se revelou uma fonte muito frágil para o financiamento capaz de consolidar apenas a intermediação de mão-de-obra, dentre os outros serviços previstos (AZEREDO, 2006).

Até a Constituição de 1988, o sistema público de emprego ainda não havia se consolidado, e embora existissem benefícios que dispunham de um esquema de financiamento claro, a cobertura destes ainda era muito restrita. As Disposições Constitucionais Gerais, no artigo 239, definiram fontes estáveis de financiamento do seguro-desemprego e demais políticas de emprego. A partir daí foi possível estabelecer as bases para a organização de um programa de amparo ao trabalhador, através de políticas de emprego mais estruturadas. Estas, contando com uma fonte de financiamento como o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), puderam ampliar seu escopo passando a ir além da mera concessão temporária de benefício monetário contra o desemprego.

O sistema público de emprego, trabalho e renda (SPETR) do país foi consolidado, então, com a criação do FAT em 1990, que possibilitou a oferta de um conjunto abrangente de políticas de emprego, tais como as implementadas pelos países desenvolvidos entre as décadas 1940 e 1970.

Com o intuito de incrementar as políticas de emprego e renda do país foram criada uma série de programas, que foram instituídos pelo CODEFAT através dos recursos do FAT, denominados Programa de Geração de Emprego e Renda (Proger). Um deles foi os Depósitos Especiais, instituídos em 1995, que buscavam estimular a capacidade empreendedora e promover a auto-sustentação dos empreendimentos, que tinham pouco acesso ao sistema de financiamento convencional, através de linhas especiais de crédito. Dessa forma o público alvo dessa política foram as micro e pequenas empresas, cooperativas e associações, que passaram a ser financiadas por agentes como o Banco do Brasil e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O Proger apresentou uma linha diferente de financiamento para empreendimentos urbanos e rurais. Entretanto, inicialmente observou-se um número muito baixo de operações de crédito, o que foi atribuído ao procedimento de análise de crédito que acabava por dificultar a liberação de recursos principalmente para os empreendimentos que mais precisavam. A partir de 1999, criou-se o Fundo de Aval para a geração de Emprego e Renda que garantia o risco dos financiamentos concedidos, fazendo com que o número de empreendimentos atendidos aumentasse significativamente. E embora o programa tenha melhorado seu desempenho, os problemas de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores e a mortalidade precoce dos empreendimentos ainda persistiram.

Na área rural, o Programa de fortalecimento da agricultura familiar (Pronaf), estabeleceu uma linha de crédito específica para apoiar o pequeno empreendimento agrícola e familiar. Para atender aos empreendimentos de maior porte, com potencial de geração de empregos, foi criado o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador (Proemprego), que concedeu financiamento a diversas áreas, como infra-estrutura, comércio e serviços. Minas Gerais criou uma linha semelhante a essa, para atuar especificamente no Norte e Nordeste do Estado.

Em 2003, outros dois importantes programas federais de Emprego, Trabalho e Renda foram instituídos para atender segmentos que tradicionalmente eram insuficientemente atendidos. O Primeiro Emprego para a Juventude, que buscava promover o ingresso do jovem no mercado de trabalho, e a Economia Solidária, que apoiava a formação e divulgação de redes de empreendimentos coletivos.

Dessa forma diversos programas que visavam à geração de Emprego e Renda passaram a ser desenvolvidos a partir de 1995. Entretanto os efeitos dessas ações ainda são questionáveis, e existem poucos estudos que avaliem de forma consistente o impacto dessas, principalmente o efeito destas para atenuar os efeitos negativos das oscilações de emprego no Brasil no período de 1995 a 2008.

2.2 A Política Pública de Qualificação no Sistema Público de Emprego Brasileiro

A Estruturação do Sistema Público de Emprego (SPE), com instrumentos que busquem garantir de forma ampla o direito ao emprego, através da integração das políticas públicas voltadas para a promoção do trabalho, emprego e renda, como já foi mencionado anteriormente, só foi possível com a instituição do FAT. Estes sistemas

estão em implantação nos países em desenvolvimento desde a Segunda Guerra Mundial. Nestes as políticas públicas que visam à qualificação profissional e social são umas das principais funções, junto ao seguro desemprego, à intermediação de mão de obra e à orientação profissional, e está dentre as ações mais tradicionais do Sistema Público de Emprego.

A qualificação aparece nas convenções e recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT), como uma função estruturante, atuando em consonância com o trabalho, a educação e o desenvolvimento. No Brasil a implantação das ações de qualificação profissional apresentam algumas particularidades, como a convivência com o subsistema público de educação profissional e o subsistema paraestatal sob o controle privado, sistema S.

Para conceituar a qualificação profissional é preciso definir a concepção de Trabalho e Educação. Para o presente estudo monográfico, podemos considerar o Trabalho como ação humana consciente, que transforma a natureza e o próprio ser que trabalha, envolvendo e produzindo conhecimentos técnicos e sociais. Esses conhecimentos podem ser sistematizados, resignificados e é retransmitido por processos educativos (LIMA, 2007).

Já a educação pode ser entendida como uma modalidade de trabalho não material, ligada a produção e à reprodução de conhecimento sobre o conjunto da produção humana. Esse processo pode ocorrer tanto em instituições escolares oficiais como por outros diversos processos, como a acumulação de conhecimentos ao longo dos anos, as leituras, interpretações, assimilações de fatos e a apropriação de conhecimento social (SAVIANI, apud LIMA, 2007).

Dessa forma podemos conceituar a qualificação, como mais do que o aprendizado de um conjunto de rotinas vinculadas a um posto de trabalho, centrada no “saber-fazer”, implica a percepção ampla de seus objetivos, conteúdos e métodos. Isso inclui a dimensão social do trabalho e as qualificações tácitas, construídas no cotidiano do trabalho e não transmissíveis por processos educativos tradicionais. Outrossim, a qualificação não se atem apenas à técnica, sendo sempre “qualificação social e profissional”.

Outro conceito importante para o desenvolvimento desse estudo é o do emprego ou ocupações. Estes são criados pelos processos de desenvolvimento que expandem e ou reorganizam o mundo do trabalho e o perfil de demandas por mão-de-

obra. Nesse contexto temos que a qualificação por si só, não gera emprego, mas por estar intimamente ligada aos processos de produção e reprodução da força de trabalho, tem um enorme papel na possibilidade dos indivíduos se inserirem, permanecerem ou serem excluídos do processo produtivo.

Entretanto essa relação pode extrapolar a esfera de produção, de forma que a inserção no mercado de trabalho pode ser influenciada por diversos fatores, e não apenas a qualificação profissional. Dessa forma, é fundamental compreender os fatores que potencializam os indivíduos adentrarem ou permanecerem no processo produtivo, e compreender o processo de qualificação buscando melhorar a contribuição que este processo pode oferecer aos sujeitos sociais. A qualificação pode ser percebida como um ponto de intersecção, não sendo exclusivamente do mundo do trabalho, nem exclusiva da educação. Nesse espectro existem diversas abordagens a respeito da política de qualificação profissional e social.

2.3 Qualificação como via de retorno ao emprego

No Brasil, a origem da preocupação com a formação profissional remonta o início do processo de industrialização, de substituição das importações, em que foi criado o denominado sistema “S”, que é constituído por instituições como o Serviço Nacional de Aprendizagem industrial (SENAI) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Estas oferecem cursos de alta qualidade, que tem uma característica clara de complementação a educação formal, em que os treinandos, em geral já apresentam um nível alto de escolaridade e, encontram uma boa absorção no mercado de Trabalho. Porém era ofertado a uma pequena parcela da população.

A primeira concepção a respeito da política de qualificação profissional, como a considerada atualmente, voltada para uma população de menor escolaridade, que apresenta uma menor taxa de retorno em relação ao investimento educacional, com o intuito de inseri-la no mercado de trabalho a partir da qualificação, esta ligada à origem do seguro desemprego no Brasil. Este foi instituído apenas em 1986, embora já houvesse sido previsto desde a constituição de 1946, e consagrado como direito social, de acordo com o artigo 7º, inciso II, da Constituição Federal de 1988. A instituição da qualificação profissional, através de lei só ocorreu posteriormente, através da Lei nº 7.998 de 11 de janeiro de 1990. Esta lei além de regulamentar o artigo da Constituição instituindo o Programa de Seguro Desemprego, determinou que o auxílio ao trabalhador

poderia ser promovido por sua reciclagem profissional. Essa lei instituiu também o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) e seu Conselho Gestor (CODEFAT).

Posteriormente a Lei nº 8.900, de 30 de junho de 1994, publicada no Governo de Itamar Franco, ampliou o escopo das ações de qualificação profissional e o caráter impositivo dessas ações. Ao invés de determinar que o auxílio aos trabalhadores que buscam emprego poderia ser promovido pela reciclagem profissional, determinou que este seria promovido por ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional.

Nas circunstâncias em que essas medidas foram concebidas o desemprego era visto apenas como uma situação conjuntural, oriundo de uma crise passageira. A política foi concebida como um instrumento capaz de inserir facilmente o trabalhador no mercado de trabalho. No momento coexistiam dois programas de qualificação profissional, no âmbito nacional.

O primeiro, “Reciclagem Profissional” estava vinculado às ações de seguro-desemprego e intermediação de mão de obra. O segundo, “Qualificação, Treinamento e Formação de mão de obra”, era vinculado ao Ministério do Trabalho e Emprego desde 1970, buscava acelerar a formação profissional da mão de obra para atender ao crescimento econômico. Os dois programas estavam sendo executados por secretarias distintas, embora eles estivessem interligados. Essa situação perdurou até 1995. Só então a Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) assumiu a execução, a coordenação e a supervisão de todas as ações de qualificação profissional.

Essa centralização permitiu a racionalização das ações de qualificação, bem como a sistematização da metodologia, dos objetivos da qualificação e ampliação dos atendidos, que passaram a totalizar 3% dos trabalhadores que recebiam seguro desemprego. Ao longo do tempo a política sofreu algumas modificações, alterações na lei, e em 1998 passou a garantir ao participante de cursos de qualificação profissional, devidamente matriculado, uma bolsa auxílio. Em 2002, a Lei nº 10.608, passou a prever a todo trabalhador submetido ao trabalho forçado ou reduzido a condição análoga à de escravo o direito a qualificação profissional. Essa concepção de qualificação profissional buscava dotar o trabalhador de condições para se reinserir no mercado de Trabalho.

2.4 Qualificação como política ativa de emprego: a concepção do PLANFOR

Uma nova concepção de qualificação começou a ser adotada a partir de 1996, e partia do pressuposto de que era necessário qualificar uma grande parcela da população economicamente ativa (PEA) para atender a demanda do mercado de trabalho. O foco dessa idéia era que se os indivíduos adquirissem as competências adequadas, tornar-se-iam desejáveis para o mercado, que acabaria por selecionar os melhores.

Esta concepção se insere dentro das diretrizes determinadas pelo pensamento neoliberal para mudanças na educação, cujo marco conceitual é a Teoria do Capital Humano. A estratégia de aumentar consideravelmente o número de pessoas qualificadas tinha como objetivo aumentar a competitividade nacional. Dessa forma a qualificação, bem como a legislação protetiva trabalhista, era vista como gargalos ao desenvolvimento, sendo necessário à reestruturação do sistema institucional produtivo brasileiro.

Os pressupostos que embasavam essa concepção não considerou de forma profunda a relação do crescimento produtivo com os estoques de emprego, a visão abordada pelo modelo Keynesiano, de forma que o fato de pessoas qualificadas não serem absorvidas pelo mercado de trabalho, em razão da conjuntura econômica, foi desconsiderado por essa ótica. Dessa forma o Brasil observou na década de 1990 uma crise econômico-social em que o desemprego conjuntural se somou ao estrutural. Nesse sentido o desemprego proveniente da introdução de novas tecnologias, com um modelo de produção mais mecanicista, que reduziu o número de empregos em razão da mudança na estrutura de produção, foi intensificado pela recessão observada na economia, desemprego conjuntural.

Neste contexto as políticas de qualificação adquiriram grande importância, em razão do acúmulo de capital humano ser visto como um fator que potencializaria a empregabilidade. A preocupação com esta questão era uma constante em função da concepção de que estas políticas poderiam ser a solução para a crise vivenciada que elevava as taxas de desemprego. Outra razão para valorização das políticas de qualificação era a grande capacidade de financiamento dos Fundos, especificamente o FAT, de operacionalizar tais políticas.

A análise traçada revela o contexto em que surgiu pela primeira vez uma política sistematizada de qualificação, qual seja o Plano Nacional de Formação

Profissional (PLANFOR), elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, 1998). É coerente com o pensamento vigente, o objetivo inicial do PLANFOR era aumentar a oferta de educação profissional, de forma a atingir, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA).

O PLANFOR representou uma tentativa do Governo Federal de adaptar suas políticas às mudanças contextuais do mercado de trabalho⁵. Através da formação e qualificação profissional pretendia-se garantir a competitividade do trabalhador. Ao contrário do modelo de produção taylorista-fordista em que o trabalhador requisitado era pouco qualificado e muito especializado, na nova forma de produção em que as empresas competem em mercados globalizados e em constante aperfeiçoamento técnico produtivo, a contínua qualificação do trabalhador se torna um requisito necessário para que este se mantenha no mercado de trabalho.

Dessa forma, o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador foi um programa que teve início em 1995, durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que utilizava recursos do Fundo de Amparo para o Trabalhador (FAT) para ofertar qualificação profissional ao trabalhador. Ele foi instituído através da resolução Nº. 81 de 19/04/95, que inclusive disciplinou a estrutura do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT), com representação tripartite, e os critérios de transferência de recursos para os Estados.

Pela primeira vez foi feito um esforço para incluir nas políticas de emprego os grupos marginalizados e discriminados no mercado de trabalho. O PLANFOR teve como público-alvo desempregados, trabalhadores formais e informais, micro e pequenos produtores urbanos e rurais, jovens à procura de emprego, jovens em situação de risco social, mulheres chefes de família, portadores de deficiência, entre outros. Entretanto, apesar do PLANFOR garantir formalmente a inclusão de grupos marginalizados como público prioritário das políticas ativas de emprego, não existe muitos dados que demonstram o impacto dessas mudanças para a efetiva inclusão produtiva do trabalhador.

O PLANFOR buscava se tornar mais acessível aos segmentos mais vulneráveis da sociedade, dessa forma não se exigia nenhum requisito de escolaridade

⁵ O PLANFOR diverge dos Sistema “S” por propor a qualificação profissional para uma população de menor escolaridade, que apresenta uma menor taxa de retorno em relação ao investimento educacional.

dos treinados, ao contrario do Sistema “S”, garantindo o direito a uma educação profissional a pelo menos 20 % da População Economicamente Ativa (PEA), entre 1996 e 1999. A distribuição de recursos se dava de forma que 70 % eram destinados aos PEQs e 30% para as Parcerias Nacionais/ Regionais (RAMOS, 2006).

O Programa apresentava uma concepção participativa e descentralizada. Este desenho era viabilizado por dois instrumentos de gestão, qual seja os Plano Estaduais de Qualificação Profissional (PEQ), que permitiam que parte do programa fosse gerido em âmbito estadual, e as Parcerias Nacionais e Regionais do Ministério do Trabalho e Emprego (PARCs), em que organismos públicos e privados desenvolviam programas de âmbito nacional ou estadual, sujeitos à aprovação do FAT.

Dessa forma a implementação de forma descentralizada em todos os Estados era realizada através de convênios com as Secretarias Estaduais dos Governos, que tinham atuação na área - em alguns locais eram as Pastas do Trabalho (a maioria) em outros de Emprego, como o caso de São Paulo e Paraná, e em alguns de Ação Social. A implementação, entretanto seguiu pressupostos definidos nacionalmente através de Resoluções e Termos de Referência, acordados por uma comissão tripartite (empresários, governo e trabalhadores), que também foram os responsáveis pela definição dos recursos, oriundos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

O plano estabelecia também parcerias mediante convênios, termos de cooperação técnica e protocolos de intenção entre o Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a rede de educação profissional do país. Dessa forma os sistemas de ensino técnico federal, estadual e municipal; universidades públicas e privadas; Sistema S; sindicatos de trabalhadores; escolas e fundações de empresas; e organizações não-governamentais (ONGs) passaram a realizar diversos cursos de qualificação.

A gestão do programa não acreditava que apenas a qualificação profissional, por si só, promoveria o desenvolvimento com geração de empregos e justiça. Mas objetivava que o aumento do capital humano, oriundo da qualificação, aumentasse a possibilidade do individuo conseguir um emprego ou se manter no mercado, reduzindo assim a alta taxa de desemprego e rotatividade do mercado de trabalho.

“A despeito do reconhecimento da importância da formação profissional para a melhoria da posição do trabalhador no mercado de trabalho, isso não deve ser visto como uma forma

automática ou isolada. A ênfase que tem sido dada em muitos países à questão da formação profissional tem levado à discussão em torno da eficácia desses programas, bem como das possibilidades financeiras de estender esses serviços a toda a população desempregada” (AZEREDO, 1998:37).

O principal conceito que fundamentou a concepção e implementação do PLANFOR foi o da empregabilidade, inspirado nas teorias de Capital Humano, que ganhou centralidade a partir da década de 1980. Nesta concepção, novo paradigma de produção, apenas os trabalhadores qualificados teriam condições de se inserir ou reincidir no mercado de trabalho. Dessa forma, a qualificação profissional seria o caminho para a empregabilidade.

Empregabilidade pode ser definida como o conjunto de condições que garantem ao trabalhador a obtenção ou manutenção do emprego. Entre tanto, embora a qualificação possa aumentar as condições de empregabilidade, ela não assegura a inserção no mercado de trabalho, em razão de uma série de fatores. Uma vez que nem sempre o crescimento econômico, nas economias atuais, vem acompanhado da expansão dos postos de trabalho.

Embora as ações de qualificação advindas com o PLANFOR tenham representado uma importante experiência nas políticas de emprego, este plano se mostrou frágil em várias dimensões, acabando por ser substituído, em 2003, pelo Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Na dimensão política as ações de qualificação do PLANFOR se esgotaram no sentido de não ter se integrado com as outras políticas do Sistema Público de emprego, sendo vista de forma fragmentada. A priorização das pessoas com maior dificuldade de inserção no mercado de trabalho também foi relativa, apontando para um grande atendimento de pessoas com maior escolaridade e renda. Outra limitação política foi à exclusão dos municípios das decisões a cerca das ações de qualificação, comprometendo o equilíbrio federativo.

Na dimensão institucional, observou-se na execução do PLANFOR a priorização de determinadas entidades, a exclusão de alguns municípios da tomada de decisão, a exclusão das comissões de emprego do acompanhamento e elaboração das políticas. Pedagogicamente a qualidade dos cursos foi muito baixa, algumas questões metodológicas não foram priorizadas, bem como as ações que buscavam elevar a

escolaridade. Não foi estabelecido um conteúdo, nem uma carga horária mínima, levando a cursos de baixa carga horária. Além disso, a exigência quanto à qualidade técnica e pedagógica das entidades executoras na maioria das vezes foi apenas formal. (LIMA, 2007)

Conceitualmente, o PLANFOR não buscou um aprofundamento da multiplicidade de aspectos do trabalho na sociedade brasileira, nem nas questões que compreendiam a relação social na qual se insere o trabalho, principalmente quanto à relação do trabalhador com o empresário. Outra faceta da política que não foi abordada pelo PLANFOR foi à interseção, na qual a qualificação se insere, entre o campo da Educação e do Trabalho. Bem como a visão restrita da política para os cursos.

Mas uma das questões que mais impactou para o esgotamento do modelo desenvolvido pelo PLANFOR foi à ética. A falta de autonomia da avaliação externa, bem como o monitoramento e avaliação, impossibilitando ações corretivas em tempo real e principalmente à ausência de transparência na distribuição de recursos, com critérios objetivos e de conhecimento público, bem como as irregularidades nas prestações de contas, levaram a diversos questionamentos a respeito da política de qualificação, desenvolvida pelo Ministério do Trabalho.

Embora houvesse várias denúncias o PLANFOR teve ampla difusão, no período de 1996 a 2002, e diversas entidades sem fins lucrativos, dentre elas o Sistema S e Centrais Sindicais foram financiadas pelos recursos repassados aos estados. A baixa efetividade das ações com relação à empregabilidade acabou desgastando a legitimidade técnico-pedagógica do Plano. Mas o esgotamento fatal se deu em função das denúncias de desvio dos recursos que deveriam ser aplicados pela qualificação profissional.

2.5 Qualificação como direito e como política pública: a concepção do PNQ

As discussões suscitadas na década de 1990, principalmente na arena sindical, contribuíram para a construção de uma nova concepção a respeito da qualificação. De acordo com esta, a qualificação teria dimensões de política pública, e com tal deveria ser um direito assegurado ao trabalhador, no auxílio a inserção no mercado de trabalho. As produções normativas do CODEFAT apontavam para essa mudança, como a resolução nº 194, e a resolução nº333 e 408, que acabaram por consolidar tal concepção. Dessa forma diante de uma nova concepção a respeito da qualificação e do esgotamento do PLANFOR foi instituído pela resolução nº333 do CODEFAT, um novo plano de qualificação o Plano Nacional de Qualificação (PNQ).

Dessa forma, no Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 foi definido um novo programa de qualificação, o Programa de Qualificação Social e Profissional (PQSP), cujo principal instrumento operativo foi o Plano Nacional de Qualificação (PNQ). O objetivo dessas ações era planejar, articular e financiar a execução de ações de qualificação, de certificação e de orientação profissional, articulando as políticas de emprego, educação e desenvolvimento.

O programa de qualificação foi elaborado a partir de algumas premissas, que estabeleceu objetivos que pretendia atingir. Tais premissas consideram que parte indissolúvel das políticas de trabalho deve resultar de relações assalariadas e que os diferentes formatos de educação, como a educação profissional, para jovens e para adultos, e a educação no campo, devem estar articulados, construindo políticas afirmativas de gênero, etnia e geração, reconhecendo a diversidade do trabalho. Além disso, a política deveria definir formas de certificar os trabalhadores que participaram dos cursos de qualificação e orientá-los profissionalmente. Todas essas premissas devem ser balizadas pelo princípio da democratização, garantindo uma igualdade de acesso e uma gestão participativa dessa política.

Essas premissas partiram da idéia de que a articulação das políticas, principalmente as de trabalho e emprego, aumenta a chance de inserção no mercado de trabalho. A articulação das políticas de educação além de contribuir para o resgate do direito a educação, atende a um importante requisito social e do mundo do trabalho, a escolaridade. Outra questão importante é que a proposta de integração das políticas ao desenvolvimento, sobretudo local, possibilita que as populações mais vulneráveis participem e usufruam os resultados dos arranjos produtivos locais.

Para o presente trabalho, outra concepção fundamental trabalhada pelo programa de qualificação, intimamente ligado à possibilidade de efetividade da política, é a de que se previamente associadas aos setores geradores de empregos, que estão em expansão, esta política possibilita maior inserção do mercado de trabalho. Em termos de acesso e renda, a integração das ações de qualificação com as demais políticas de emprego, diminui o tempo e o custo do processo de contratação, com impactos nas taxas de desemprego. Além disso, a política de qualificação possibilita a maior sobrevivência de empreendimentos individuais ou coletivos, e com isso, a inclusão produtiva através de iniciativas autônomas e sustentáveis baseadas nos princípios da economia solidária. A análise desses fatores será realizada em capítulos posteriores.

Dessa forma o Plano Nacional de Qualificação surgiu como resposta às limitações que o PLANFOR vinha apresentando. Diante desse cenário o PNQ buscou se orientar pelos seguintes objetivos: inclusão social e redução das desigualdades sociais; crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia (MTE, 2003).

Nesse novo contexto, de elaboração do PNQ, o governo já admite o problema do emprego com uma questão social. Reconhecendo que a política de estabilização iniciada em 1994, apoiada na abertura econômica, em medidas neoliberais e de apreciação cambial, impactou negativamente no mercado de trabalho, aprofundando o problema do desemprego e da informalidade, em razão da estagnação econômica. A reversão desse quadro necessitava de medidas mais profundas, embasada no crescimento econômico sustentável. E isso só seria possível a partir de mudanças políticas e reformas necessárias.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego, a atuação do Estado deveria buscar também minorar os problemas sociais causados pelo desemprego, estimulando formas de geração de Trabalho, Emprego e Renda. Nesse sentido, a idéia de constituir um Sistema Público de Emprego é reforçada, buscando garantir ao trabalhador amplo acesso às ações de qualificação, intermediação e seguro desemprego. Além da atuação integrada das ações do Sistema, o Estado pretende integrar as políticas públicas de emprego às de desenvolvimento social e econômico.

Dessa forma a política pública de qualificação profissional consubstanciada através do Plano Nacional de Qualificação surge em um diferente cenário político-institucional, buscando atender as dimensões política, institucional, pedagógica, ética e operacional.

A idéia de qualificação abordada pelo PNQ vai contra a concepção de qualificação que sobressaiu no âmbito do PLANFOR, qual seja a da competência. Esta que estava associado ao paradigma de produção flexível, e da empregabilidade. O discurso da empregabilidade que vigorou principalmente no primeiro mandato do Governo de Fernando Henrique Cardoso compreendia o problema do desemprego como uma questão de natureza individual. Outrossim, de acordo com Castel (1998) cabia ao trabalhador individualmente através da qualificação ou requalificação profissional,

adequar-se as necessidades de mercado, e com isso tornar-se mais desejável pelo mercado, tornando-se mais empregável.

A questão do emprego de acordo com a visão do PLANFOR fica destituída da dimensão social. A responsabilidade do Estado fica restrita a oferta de cursos de qualificação, sendo a inserção no mercado de trabalho responsabilidade do trabalhador. Essa concepção, de acordo com alguns autores, contribui para a desresponsabilização do estado, assim como enfraquecimento da visão em que o trabalho, a educação e qualificação são direitos conferidos ao cidadão.

A tese da empregabilidade recupera a concepção individualista da Teoria do Capital Humano, só que acaba com o nexos que aquela estabelecia entre o desenvolvimento do capital humano individual e o capital humano social: as possibilidades de inserção de um indivíduo no mercado dependem potencialmente da posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais que o habilitam para a competição pelos empregos disponíveis (a educação é, de fato, um investimento em capital humano individual): só que o desenvolvimento econômico da sociedade não depende hoje de uma maior, ou melhor, integração de todas à vida produtiva [...] ‘Empregabilidade’ não significa, então, para o discurso dominante, garantia de integração, senão melhores condições de competição para sobreviver na luta pelos poucos empregos disponíveis, alguns sobreviveram, outros não [...] Nesse sentido, o discurso da empregabilidade tem significado uma desvalorização do princípio universal (teoricamente) do direito ao trabalho e, de forma associada, uma revalorização da lógica competitiva inter-individual na disputa pelo sucesso num mercado estruturalmente excludente” (GENTILI, 1999:88).

O enfoque da qualificação profissional, e mais precisamente do emprego, a partir da teoria da empregabilidade, da competência do trabalhador, foi gestada justamente em um contexto no qual a questão do desemprego se intensificou no Brasil, e nos outros países como um todo. E aliada à concepção neoliberal, adotadas nas Reformas de Estado, operadas particularmente no Governo de Fernando Henrique Cardoso, o modelo de qualificação adotado pelo PLANFOR, consubstancializa-se a partir da privatização das atividades que poderiam ser ofertadas pelo mercado de trabalho. Dessa forma o plano foi operacionalizado através de parcerias com o Terceiro Setor, o setor público “não-estatal”, que passou a oferecer os cursos de qualificação profissional.

A concepção do problema do emprego como questão social, como já foi abordada, só foi adotada a partir do PNQ, quando o Estado reconhece que a política econômica vivenciada na década de 1990 impactou negativamente no mercado de trabalho. Nesse sentido o Estado identifica seu papel como responsável por implementar ações que não só diminua os problemas causados pelo desemprego, através da oferta de cursos de qualificação, mas que também busque estimular a geração de trabalho, emprego e renda.

“As mudanças produtivas que se processam na economia brasileira demandam, de fato, a implementação de ações que visem combater o baixo perfil de qualificação da força de trabalho nacional [...] Entretanto, cabe perguntar sobre a funcionalidade dos programas propostos em um contexto onde as empresas pouco privilegiam os programas de qualificação e os novos métodos de gestão de mão-de-obra [...] Mesmo nos períodos de recuperação do nível de atividade, não se verifica um desempenho mais positivo do nível de emprego, observando-se uma crescente divergência entre esse e o ritmo da atividade econômica” (DEDECCA, 1998:290-291).

O PNQ nasce com o desafio de ser uma política nacionalmente articulada que atenda a todos os cidadãos, sendo a qualificação um direito social, sendo controlada socialmente, sustentada publicamente e orientada para o desenvolvimento sustentável a inclusão social e a consolidação da cidadania. Outrossim, a qualificação não visa somente à inclusão produtiva, mas busca também a inclusão cidadã, construída no âmbito das relações privadas, estabelecida no processo produtivo, e também no âmbito dos processos públicos.

O PNQ começou a ser implementado no segundo semestre de 2003, através dos Planos Territoriais de Qualificação (Planteqs) e Projetos Especiais de Qualificação (Proesqs). Com uma nova orientação, a política de qualificação profissional e social ampliou seu escopo. As ações buscaram não se ater apenas ao caráter formativo, buscando promover a integração das diversas ações do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, para potencializar as ações de formação. Além da integração do Sistema o Plano busca desenvolver a articulação com a Sociedade Civil, o Sistema Educacional, as Empresas e Entidades executoras.

Essa última articulação se faz necessária a partir do momento que se considera a política de qualificação inserida além da política pública de Educação, de formação, que requer um esforço institucional de outra natureza. Quando se pensa em

política de qualificação profissional em consonância com a política pública de desenvolvimento, é preciso planejar para além da oferta de cursos de qualificação, alinhando as ações de formação ao crescimento econômico, com bases sustentáveis e distributivas.

Uma outra dimensão importante que o PNQ se propõe a abordar é a participação social. Garantir a participação e controle social efetivos na formulação e implementação das ações de qualificação, fundamentado na consolidação e empoderamento das CMT e CET, bem como o acesso universal aos programas de qualificação, sem perder o foco do público mais marginalizado são alguns dos grandes desafios do PNQ.

2.5.1 Marco Legal do Plano Nacional de Qualificação

Nessa seção será analisado o marco legal do Plano Nacional de Qualificação, essa se faz necessária, pois as diversas dimensões da política de qualificação foram estabelecidas a partir de sua regulamentação. O PNQ foi instituído pela Resolução nº 333, de 10/07/2003, pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo do Trabalhador (CODEFAT), tomando como referência o PPA de 2004- 2007. A análise do referido dispositivo legal permite traçar o desenho da nova política de qualificação profissional e social desenvolvida pelo Ministério do Trabalho e Emprego.

Dessa forma de acordo com a resolução, o PNQ deverá ser implementado por meio de Planos Territoriais de Qualificação – PlanTeQs e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs), viabilizados mediante convênios ou outros instrumentos legais pertinentes, firmados entre os respectivos executores, responsável legal do arranjo institucional do território, e o MTE, por intermédio do DEQ/SPPE (art. 3º §4º da Resolução/CODEFAT nº. 333). No caso do Estado de Minas Gerais o instrumento utilizado para viabilizar o PNQ foi um convenio celebrado entre Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda e o MTE.

As transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, para a execução das ações de qualificação social e profissional (QSP), também passaram a ser efetuadas pelo Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE/MTE), mediante a celebração desses convênios plurianuais, e outros instrumentos firmados nos termos da legislação vigente (art. 1º da Resolução/CODEFAT nº. 333). Além dos recursos do FAT, ficou definido que o MTE poderá adicionar às ações do PNQ, a seu critério, outros recursos de outras fontes.

Desde que a utilização de tais recursos possa ser explicitada e submetida ao estabelecido na resolução (art. 1º §1º da Resolução/CODEFAT nº. 333).

A resolução determina como população prioritária do PNQ, para fins de aplicação de recursos do FAT, a população mais vulnerável. Dessa forma trabalhadores rurais, em condição autônoma, domésticos, em empresas afetadas por processos de reestruturação produtiva; bem como pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação, e egressos do sistema penal devem ser privilegiados. No sentido de aumentar a integração entre as políticas públicas de trabalho e renda, também será priorizado o trabalhador sem ocupação, cadastrado no Sistema SINE, e ou beneficiários das demais políticas. Trabalhadores de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, objetivando potencializar setores considerados estratégicos da economia, bem como gestores de políticas públicas e representantes em fóruns e comissões também deverão ser atendidos (art. 8º da Resolução/CODEFAT nº. 333).

A análise da dimensão pedagógica permite definir que os projetos de qualificação passaram a ter que observar obrigatoriamente, e simultaneamente, quanto às ações formativas, à carga horária mínima de 75% em ações denominadas cursos, que não poderão durar menos que 40 horas; 25% de ações formativas denominadas seminários, oficinas, laboratórios e outras modalidades, cuja duração não poderá ser inferior a 16 horas; e média não inferior a duzentas horas, quando considerada o conjunto das ações formativas (art. 3º §10º da Resolução/CODEFAT nº. 333). Dessa forma a média de horas aula definidas pelo PNQ aumentou consideravelmente se comparadas com o PLANFOR.

Outra questão pedagógica social interessante abordada pelo PNQ, que reforça a sua dimensão como política social é o enfoque na inclusão social do indivíduo, foi à obrigatoriedade de oferta, com duração não superior a 20% da carga horária total, de conhecimentos sobre saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, informação e orientação profissional e gestão do trabalho, aplicados à realidade local, às necessidades do/a trabalhador/a e ao mercado de trabalho.

No âmbito dos processos político institucional ficou definido que a Diretoria de Qualificação será a responsável pelo processo de seleção de entidades a serem contratadas para a execução das ações de educação profissional e social. (Este

processo constará de duas etapas: 1ª) Habilitação Jurídica, Qualificação Econômico - Financeira, Regularidade Fiscal e Previdenciária e 2ª) Qualificação Técnica. As contratações deverão atender aos requisitos previstos na Lei nº8666/93.

Nessa mesma dimensão, considerando a necessidade de sustentabilidade e ampliação do atendimento das ações de qualificação, ficou definido como critério obrigatório de avaliação da entidade executora a capacidade desta oferecer contrapartida real e comprovada, acima do mínimo legal, utilizando de recursos de outras fontes, que não o FAT. Nos PlanTeQs em educando e/ou aumento da carga horária média, e nos ProEsQs em recursos econômicos e financeiros complementares ou produtos. (art. 8º da Resolução/CODEFAT nº. 333)

Além disso, a definição de que as instituições executoras, no âmbito do PNQ, deverão disponibilizar no Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego – SIGAE ou seu sucedâneo, no mínimo até dez dias úteis antes da data fixada para o início das ações, a planilha detalhada de custos, contendo a composição de todos os custos unitários, e o cronograma de execução das ações, foram fundamentais para redefinir mecanismos mais eficientes de controle e avaliação das ações de qualificação.

A composição dos custos, na contratação de instituições executoras, deverá ser feita através de planilha detalhada de custos, e poderá contemplar despesas de custeio necessário para sua execução, incluindo remuneração direta de docentes, educadores, supervisores, orientadores, pesquisadores, consultores; encargos trabalhistas e fiscais; material didático; auxílios ou bolsas de alimentação e transporte para os educados; passagens e diárias; divulgação dos programas; material de consumo (art. 10º da Resolução/CODEFAT nº. 333).

Além disso ficou definido que deverão ser adotados, na elaboração dos Planos de Trabalho, os parâmetros de custo, sem prejuízo da comprovação de sua adequação ao mercado de trabalho local. Bem como um valor máximo do custo médio aluno hora, que deverá ser fixado pelo CODEFAT a partir de nota técnica elaborada pelo DEQ/SPPE/MTE (art. 11º da Resolução/CODEFAT nº. 333).

Os custos, de acordo com a resolução só poderão ser calculados em bases diferentes, caso elevem o dispêndio por aluno-hora ou por hora técnica acima dos parâmetros indicados, se justificados. Esta deverá tomar como base o critério de preços vigentes no mercado de trabalho local, especificidade do projeto a ser desenvolvido e dos profissionais a serem contratados ou peculiaridades regionais comprovadas, que impliquem ônus adicional ao projeto, tais como distâncias, transportes, comunicações,

condições climáticas (art. 11 ° da Resolução/CODEFAT §2º nº. 333). Dessa forma se observou um cuidado especial do novo Plano de Qualificação para que não ocorressem desvios, e os instrumentos de controle não fossem frágeis, como os observados no PLANFOR.

Nesse mesmo sentido, a resolução definiu que a transferência inicial de recursos aos PlanTeQs e ProEsQs, em cada exercício, poderá ser de no máximo 50% (cinquenta por cento) do total conveniado. Sendo para isso necessária a apresentação, na forma adequada e em prazos hábeis para análise e processamento, de Plano de Trabalho ou Projeto consistente, bem como a disponibilização, no SIGAE ou seu sucedâneo, de informações relativas ao planejamento das ações, para o exercício corrente, as ações desenvolvidas no exercício anterior e a comprovação da solução de pendências da Prestação de Contas do exercício anterior.

As transferências subseqüentes, ao longo do exercício só poderão ser realizadas mediante a apresentação de relatórios gerenciais de acompanhamento das ações, nas datas, condições e formato pré-estabelecidos, incluindo, necessariamente, a alimentação comprovada no SIGAE de todos os contratos já celebrados e a comprovação da contratação ou de resultados da execução do projeto especial de avaliação externa (art. 19 ° da Resolução/CODEFAT nº. 333).

Buscando garantir que outras ações, importantes para o desenvolvimento da política de qualificação social e profissional, propriamente ditas, fossem executadas, permitindo assim potencializar os resultados do Plano, a resolução definiu que o orçamento do PNQ, a cada ano, deverá garantir além dos recursos para as ações de qualificação social e profissional o recurso para as ações de sustentação do PNQ.

As ações de sustentação incluem a avaliação externa, supervisão, divulgação, qualificação de gestores, formação de membros de comissões estaduais e municipais de emprego, sistema informatizado de acompanhamento e gestão, censo e atualização do cadastro de entidades, manutenção e atualização do acervo de qualificação e avaliação da oferta de educação profissional nas unidades federativas, ações de apoio à gestão dos PlanTeQs e estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional, como subsídio ao PNQ. Estes recursos, entretanto, destinados para as ações de sustentação do PNQ ficam limitados a, no máximo, 15% (quinze por cento) do total de recursos orçados pelo FAT. Por não serem estas as ações objeto

precípuo do PNQ, qual seja, a qualificação propriamente dita, mas sim ações que dão suporte ao desenvolvimento da primeira (art. 12º da Resolução/CODEFAT nº. 333).

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES DOS PLANOS DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO BRASIL

Este capítulo considera estudos disponíveis sobre resultados das ações de qualificação social e profissional no Brasil. Infelizmente não existem muitas fontes consistentes e as que existem muitas vezes não são publicadas ou facilmente acessadas, pois em geral fazem parte do acervo de avaliações dos órgãos públicos que executam as ações.

Dessa forma, alguns estudos importantes, que serão examinados, consistem na avaliação realizada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), da UFMG, a respeito do impacto do PLANFOR e as avaliações realizadas pela fundação UNITRABALHO a respeito do atual plano de qualificação, o PNQ. Serão considerados dois tipos de avaliações realizadas pela UNITRABALHO, a primeira de impacto, que busca identificar os efeitos da participação nos cursos de qualificação, do PNQ, para o trabalhador e a segunda avaliação a ser analisada é a de processos, que considera aspectos da execução das ações de qualificação.

O objetivo é identificar as dificuldades apontadas nas ações de qualificação social e profissional, bem como suas potencialidades, com foco no resultado destas ações para o trabalhador. No final da análise serão identificadas diversas dimensões importantes para o exame das políticas de qualificação e que servirão de referência para análise da política de qualificação implementada em Minas Gerais.

3.1 Avaliação de impacto do PLANFOR

O estudo realizado pelo CEDEPLAR constituiu uma análise de impacto, que utilizou como grupo controle, um conjunto de indivíduos da Pesquisa de Emprego e Desemprego - PED da Região Metropolitana de Belo Horizonte e como comparação, os egressos dos cursos de qualificação profissional patrocinados pelo governo do Estado de Minas Gerais, cujos cursos foram realizados também na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A avaliação⁶ foi realizada entre 1996 e 2000, e tinha como objetivo identificar o impacto dos cursos de qualificação oferecidos pelo PLANFOR,

⁶ Nessa seção o esforço de descrever a metodologia de pesquisa, e não somente os resultados, teve como objetivo produzir possíveis subsídios para a equipe da SEDESE e/ou interessados em pesquisa na área.

considerando as principais variáveis dependentes, quais sejam, a obtenção de emprego, a manutenção do emprego e o aumento do rendimento. Além disso, outros aspectos foram abordados, como o aumento da escolaridade, do rendimento, e do capital social, dos indivíduos que participam dos cursos de qualificação.

A pesquisa se baseou em uma análise amostral e domiciliar, do grupo de tratamento e do grupo controle, durante quatro anos. Buscou-se comparar o desempenho dos indivíduos que participaram do treinamento com os que não foram qualificados, levando em consideração variáveis embasadas no capital social. De forma que o grupo controle permitiu isolar os diversos fatores contextuais que poderiam afetar o desempenho do trabalhador.

O conceito de Capital Social utilizado, de acordo com RAMOS (2007), relaciona-se com os grupos sociais em que os indivíduos estão inseridos, uma vez que este recurso, embora individual e acumulável, é passível de interação entre os indivíduos. Isso significa que a acumulação deste pode interferir positivamente na empregabilidade do trabalhador.

De acordo com PUTMAN, a progressiva acumulação de capital social, desenvolvida principalmente pelos sistemas de participação cívica, pode contribuir de forma significativa para o sucesso das políticas públicas de governo. De forma que uma sociedade bem estruturada em termos de capital social tem um reflexo positivo no estado e na economia.

Pelo fato da pesquisa se desenvolver de forma longitudinal, ela se estruturou a partir de um questionário ancora *baseline*, que traça o perfil completo do indivíduo, e os subsequentes, de acompanhamento, o *follow-up*, que atualiza as informações a respeito dos efeitos dos cursos de qualificação.

O questionário âncora foi aplicado em uma amostra de 3.721 indivíduos durante dezembro de 1996 a janeiro de 1997. Destes 2.839 indivíduos foram entrevistados no primeiro *follow up*, na segunda rodada, que ocorreu em junho de 1997. O segundo *follow up* manteve a mesma amostra do primeiro, que só se reduziu no terceiro *follow up*, quarta rodada, em que a amostra atingiu apenas 1.159 indivíduos. Este último *follow up* se restringiu aos indivíduos do grupo de tratamento do *baseline* da Região Metropolitana de Belo Horizonte.

A pesquisa atingiu os municípios que participam do programa no Estado. As turmas de treinados foram escolhidas ao acaso para participar do *baseline*, de forma que todos os alunos inscritos e presentes no momento da entrevista responderam ao questionário. Ao longo do *follow up* os indivíduos foram entrevistados em seus domicílios.

O grupo controle foi constituído a partir dos indivíduos que se inscreveram para participar do curso, mas que em virtude do excesso de candidatos ou número insuficiente para constituir uma turma, não conseguiram ingressar no curso de qualificação. Buscou-se selecionar o grupo controle que apresentava características semelhantes com aos do grupo de tratamento, principalmente no que se refere à motivação. A constituição do grupo controle não foi muito fácil, uma vez que havia grande oferta de vagas, o que implicava um reduzido número de indivíduos que não conseguiram ingressar nos cursos de qualificação.

A dificuldade de distribuir de forma aleatória os indivíduos entre o grupo de tratamento e controle, que se mostrou reduzido, é constatada já no primeiro questionário em que 80% da amostra pertenciam ao grupo de tratamento. A maior parte dos indivíduos que foram entrevistados no *baseline*, no que diz respeito à participação no mercado de trabalho, se encontrava desocupados. Uma pequena porcentagem se encontra empregada no mercado formal.

As comparações foram realizadas entre o *baseline*, que representa o questionário ancora realizado em 1996, e o *Follow Up 3*, que representa a quarta rodada realizada em 2000. O terceiro *follow up*, questionário de acompanhamento, apresenta características peculiares, pois todos os entrevistados participaram de cursos de qualificação até 1996, por tanto pertencem ao correspondente grupo de tratamento do *base line*, e pertenciam a Região Metropolitana de Belo Horizonte.

Outra particularidade observada no terceiro *Follow Up* foi que o percentual de desocupado foi muito menor, se comparada com o Base line, e o percentual de pessoas no mercado formal foi superior. Desta forma a participação no mercado de trabalho se mostrou bastante distinta.

Outro aspecto que diferenciou o quarto questionário foi à inserção da pergunta se o individuo participou de outra forma de treinamento formal, desde março de 1998. A maior parte dos indivíduos não participou de outro treinamento, e essa

característica foi utilizada como variável de tratamento na quarta rodada, uma vez que diferente das outras rodadas todos os indivíduos participaram de cursos de qualificação até 1996. Característica esta que foi considerada como variável para selecionar quem pertencia ao grupo de tratamento ou de controle nas três primeiras rodadas. Dessa forma no Follow up3, os indivíduos que pertenceram ao grupo de tratamento foram os que participaram de algum curso ou treinamento formal desde março de 1998, enquanto os indivíduos do grupo controle não participaram.

Ao comparar a participação no mercado de trabalho dos indivíduos do follow Up 3 e no Base Line observou-se uma conjuntura semelhante à amostra do questionário ancora. De forma que havia predominância de pessoas desocupadas e na informalidade, como demonstra a Tabela 1.

TABELA 1 - Participação no mercado de trabalho da amostra do Follow-up 3 no Baseline.

Especificação	Frequência	Percentual
Informal	339	30,2
Formal	164	14,6
Desocupado	621	55,2
Total	1124	100,0

Fonte: Elaboração Ramos (2007), a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

A análise da escolaridade demonstrou uma grande diferença entre os indivíduos do *baseline* e da quarta rodada. No *follow up 3* a escolaridade dos indivíduos se mostrou bastante superior, mais da metade 56% da amostra concentrava-se no nível médio de escolaridade, incompleto ou completo, ou seja, apresentavam entre 9 a 11 anos de estudo completos. No *baseline* a porcentagem de indivíduos que estavam no nível médio de escolaridade, incompleto ou completo, ou seja, completaram 9 a 11 anos de estudo era bem menor, apenas 32,4 %, como demonstra a Tabela 2.

Entretanto as amostras do *baseline* e do *followup 3* apresentam características muito semelhantes, uma vez que a maior parte dos indivíduos da amostra concentrava-se inicialmente no nível fundamental, predominantemente o incompleto. Outra característica semelhante é que ambos os grupos são compostos predominantemente por homens.

TABELA 2 - Distribuição da amostra segundo faixas de escolaridade.

Anos de Estudo	Baseline		Follow-up 3	
	Freqüência	Percentual	Freqüência	Percentual
Fundamental Incompleto	914	46,8	259	23,1
Fundamental Completo	283	14,5	186	16,6
Ensino Médio Incompleto	170	8,7	202	18,0
Ensino Médio Completo	463	23,7	429	38,2
Superior Incompleto	74	3,8	46	4,1
Superior Completo	51	2,6	-	0,0
Total	1.955	100,0	1.122	100,0

Fonte: Elaboração Ramos (2007), a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

Uma questão interessante da pesquisa se refere a organização social. A análise referente a participação dos indivíduos em sindicatos ou organização comunitária demonstrou que o *follow up 3* apresenta níveis mais altos. Entretanto uma análise ao longo do tempo demonstrou que inicialmente o nível de participação do *follow up* não era tão alto como o restante da amostra. Dessa forma ao longo do tempo observou-se uma melhora sensível no nível de participação, na participação no mercado formal, na redução dos desocupados, aumentou a escolaridade e a participação em sindicatos e associações comunitárias.

Ao analisar os cruzamentos da principal variáveis do modelo percebeu-se que quanto à ocupação⁷, tanto os indivíduos do grupo de tratamento, que participaram dos cursos de qualificação, quanto os do grupo controle tiveram uma melhora significativa ao longo do tempo. Dessa forma enquanto a maioria estava desocupada no momento em que participaram dos cursos de qualificação do PLANFOR, no *baseline*, após 4 anos o número de indivíduos que estavam desocupados era menor. No grupo dos indivíduos que não participaram dos cursos de qualificação a redução na proporção de desocupados foi um pouco menor.

Cruzando a participação no mercado por faixa de escolaridade, percebe-se que a maioria dos indivíduos desocupados concentrava-se no ensino fundamental,

⁷ Os indivíduos que fizeram curso de qualificação eram basicamente desocupados 51,73%; enquanto no follow up 3 apenas 24,15% dos indivíduos eram desocupados. Se considerarmos os que não participaram de um segundo curso, grupo controle, essa proporção é um pouco maior, 25,91 %. Entretanto, se considerarmos o *follow up 3* no *base line* constata-se o mesmo padrão, qual seja a maioria dos participantes eram desocupados e do sexo masculino.

tanto na amostra do *baseline* quanto no *follow up 3*. Contudo, analisando a evolução do *follow up 3* percebeu-se novamente um aumento da escolaridade.

A participação em sindicatos e organizações comunitárias se mostrou maior dentre os que estão no mercado formal e dentre os que já tinham completado o ensino médio. A taxa de participação também se mostrou maior na quarta rodada.

3.1.1 Análise dos dados

Para analisar a influência de algumas variáveis como escolaridade, sexo, participação em sindicatos e/ou organizações comunitárias bem como a participação nos cursos de qualificação, na “empregabilidade”, na chance do indivíduo conseguir ou manter uma ocupação no mercado de trabalho foi utilizado o modelo estatístico de Regressão Logística Multinomial. Este modelo é uma generalização do modelo logístico binário, mas enquanto nesse a variável resposta tem duas categorias, neste a variável multinomial resposta tem mais de duas categorias.

No trabalho do CEDEPLAR a variável trabalho está associada a três categorias, quais sejam desocupado, ocupado no setor informal e ocupado no setor formal. As variáveis dicotômicas em que foi atribuído o valor um ou zero, caso a característica estivesse presente ou não respectivamente, foram sexo, participação em curso de qualificação, sindicato ou organização comunitária. A variável que demonstrava a experiência foi demonstrada pela idade dos indivíduos subtraída dos anos de estudo e do número 6, idade em que normalmente as pessoas entram na escola.

A relação entre a atuação conjunta da participação em cursos de qualificação e participação em sindicato ou organização comunitária é demonstrada pelo termo interativo, que realiza a correlação entre esses dois fatores.

O modelo pretendia testar as seguintes hipóteses:

- 1) As pessoas que participam de sindicatos ou organizações comunitárias têm maior probabilidade de estarem ocupadas do que as que não participam;
- 2) Os indivíduos que participam de cursos de qualificação têm maior probabilidade de estarem ocupados do que as que não participam;
- 3) Há efeito positivo de interação entre as variáveis de participação em associação e participação em cursos de qualificação na ocupação dos indivíduos.

Os modelos foram aplicados tanto no base line quanto no follow-up e confirmaram a partir da regressão Logística Multinomial, demonstrada na tabela 3, a importância dos elementos que compõem a variável de capital social, no caso a participação em sindicatos ou organizações comunitárias.

TABELA 3 - Teste de Razão de Verossimilhança Modelo com Termo Interativo *Baseline*.

Participação no Mercado de Trabalho	-2 Log Likelihood do Modelo Reduzido	Qui-Quadrado	GL	p
Constante	2834,480	1,177	2	0,555
Anos de Estudo	2834,760	1,457	2	0,483
Experiência Centralizada	2858,034	24,732	2	0,000
Experiência Centralizada ao Quadrado	2860,154	26,852	2	0,000
Sexo	2873,364	40,062	2	0,000
Participação em Curso de Qualificação	2842,131	8,829	2	0,012
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	2845,175	11,872	2	0,003
Termo Interativo*	2835,774	2,471	2	0,291

* Termo Interativo entre Participação em Curso de qualificação e Participação em Sindicato ou Organização Comunitária

Fonte: Elaboração RAMOS (2007), a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

A aplicação do modelo no *Base line* demonstrou que os indivíduos que participam dessas organizações tem 82% a mais de chance de estar empregado no setor informal e 379% a mais de chance de estar empregado no setor formal. Dessa forma o valor do capital social estatisticamente é significativo para a ocupação do indivíduo, principalmente em se tratando do setor formal.

Entretanto, a participação em cursos de qualificação não apresentou resultados significativos para aumentar as chances do indivíduo estar empregado, no setor formal ou informal, como demonstra a Tabela 4:

TABELA 4: Efeito percentual das variáveis*.

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual*
Informal	
Anos de Estudo	2,360
Experiência Centralizada	2,940
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,168
Sexo	-34,616

Participação em Curso de Qualificação	21,981
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	82,359
Formal	
Anos de Estudo	1,621
Experiência Centralizada	3,081
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,243
Sexo	-59,410
Participação em Curso de Qualificação	-20,064
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	378,939

*Obtido através da operação $[Exp(b) - 1] \times 100$.

Fonte: Elaboração RAMOS (2007), a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

A análise do modelo com o termo interativo⁸, que busca aprender o impacto quanto à empregabilidade para os indivíduos que participam de curso de qualificação e organizações sociais (sindicatos e associações) simultaneamente, demonstrou que o termo interativo é significativo estatisticamente para a ocupação no setor formal. Os dados corroboram, como demonstra a tabela 5, que entre os indivíduos que participam das organizações analisadas, a participação em cursos de qualificação tem efeito positivo sobre a empregabilidade, principalmente no setor formal da economia.

⁸ O Termo interativo busca selecionar o grupo de indivíduos que participam de cursos de qualificação social e profissional e também participam de sindicatos e/ou organizações comunitárias, tentando identificar o impacto dessa participação concomitante na empregabilidade, chance de conseguir uma ocupação no mercado de trabalho, desses indivíduos.

TABELA 5- Efeito percentual das variáveis*.

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual*
Informal	
Anos de Estudo	2,254
Experiência Centralizada	2,918
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,168
Sexo	-34,672
Participação em Curso de Qualificação	18,228
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	37,927
Termo Interativo	42,048
Formal	
Anos de Estudo	1,352
Experiência Centralizada	3,031
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,242
Sexo	-59,525
Participação em Curso de Qualificação	-27,772
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	199,549
Termo Interativo	81,548

*Obtido através da operação $[\text{Exp}(b) - 1] \times 100$.

Fonte: Elaboração de RAMOS (2007) a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

A replicação do modelo no *follow up* 3⁹ demonstrou que a participação em sindicato ou organização comunitária é estatisticamente relevante para a ocupação, principalmente no setor formal, com impacto de 95,8 %. No setor informal, o impacto deste capital social cai para 39,9%, mas também é considerável. Neste setor a variável anos de estudo demonstrou-se importante para a ocupação, mas o impacto ainda é baixo sendo de 7,1%, para o setor formal o impacto é de 6,3%. Outra particularidade do setor informal é o valor da variável sexo, as análises demonstraram que o fato de ser homem aumenta a chance de estar empregado em 12,6 %. Esse número cai para 1,7% no setor formal. Esses dados demonstram que a variável sexo é estatisticamente significativa na ocupação do indivíduo, no setor informal.

⁹ Esta replicação apresentou algumas particularidades, pois toda a amostra era composta pelo grupo de tratamento referente ao questionário *base line*, considerando a variável participação em curso ou outro treinamento formal desde março de 1998 para selecionar o grupo de tratamento.

Dessa forma, as variáveis que mais impactam na chance do indivíduo conseguir uma ocupação no mercado informal seria a participação em sindicato e/ou organização comunitária, seguida pelo sexo e anos de estudo. Já no setor formal essas mesmas variáveis são as que mais impactam na chance do indivíduo conseguir uma ocupação no mercado, embora em intensidade diferente.

A análise do impacto da variável participação em curso de qualificação demonstrou que o impacto na ocupação do indivíduo é muito baixo no setor informal, 5,6%, chegando a ter impacto negativo quando se analisa o setor formal. A variável participação em curso de qualificação impacta em -5,5 na chance do indivíduo alcançar uma ocupação no setor formal.

A análise com o Termo interativo no Follow Up 3 demonstrou que no setor informal as variáveis que mais impactam na chance do indivíduo conseguir uma ocupação no mercado informal continuaram sendo a participações em sindicato e/ou organizações comunitária, com 38,5%, seguida pelo sexo, com 13% e anos de estudo, com 7,3%.

Já no setor formal a variável participação em sindicato e/ou organização comunitária se manteve extremamente significativa para a chance do indivíduo conseguir uma ocupação no mercado formal, apresentando um efeito percentual em torno de 119% na empregabilidade do indivíduo, seguida pelos anos de estudo, com 6,3% e sexo, com 1,7%.

A análise do termo interativo entre participação em curso de qualificação e participação em sindicato ou organização comunitária no modelo do follow up 3, não se mostrou tão significativo quanto no *base line*, nem mesmo no mercado formal. Os dados na tabela abaixo demonstram que entre os indivíduos que participam das organizações analisadas, a participação em cursos de qualificação tem efeito positivo sobre a empregabilidade, em 50% no setor formal e 19,6% no setor informal. Entretanto, a qualificação por si só, não se mostrou significativa impactando em apenas 3% na empregabilidade no setor informal, e chegando a ter correlação negativa no mercado formal de 3,821.

TABELA 6 - Efeito percentual das variáveis da Regressão Logística Multinomial com termo Interativo *Follow-up* 3.

Participação no Mercado de Trabalho	Efeito Percentual*
Informal	
Anos de Estudo	7,312
Experiência Centralizada	1,056
Experiência Centralizada ao Quadrado	0,048
Sexo	13,095
Participação em Curso de Qualificação	3,218
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	38,659
Termo Interativo	19,606
Formal	
Anos de Estudo	6,465
Experiência Centralizada	1,666
Experiência Centralizada ao Quadrado	-0,005
Sexo	-3,821
Participação em Curso de Qualificação	-13,789
Participação em Sindicato e/ou Organização Comunitária	118,787
Termo Interativo	50,411

*Obtido através da operação $[\text{Exp}(b) - 1] \times 100$.

Fonte: Elaboração de RAMOS (2007), a partir dos dados da Pesquisa Experimental de Avaliação do PLANFOR realizada pelo CEDEPLAR/UFMG.

3.2 Avaliação de impacto do PNQ

O Plano Nacional de Qualificação prevê a realização de uma avaliação externa executada pela rede UNITRABALHO, entidade que congrega 92 instituições de Ensino Superior e um grande número de pesquisadores que se ocupam de temas como educação e trabalho.

Nessa seção será analisada a primeira pesquisa realizada com egressos. Nela foram entrevistados educandos das ações do PlanTeQs, no período compreendido entre 2004 e meados de 2005. Essa pesquisa foi realizada nas cinco regiões do Brasil, através de entrevistas domiciliares. A partir dessa avaliação será possível considerar qual é o perfil do público atendido por essa política, e como ela tem influenciado em sua escolaridade, ocupação, renda e no capital social deste. A pesquisa de egressos, entretanto, não contemplou a utilização de grupos de controle, o que impede a mensuração do real impacto das ações sobre os educandos, nem formou um banco

longitudinal de dados, o que permitiria uma análise do impacto da participação nos cursos de qualificação ao longo do tempo.

Para a realização deste estudo foram selecionados 2190 egressos, destes 1931 tiveram suas entrevistas validadas, totalizando 12% de invalidação. Esta porcentagem pode ser decorrente de diferentes razões, como a dificuldade de localizar o egresso ou sua residência no momento da entrevista. Essa pesquisa buscou avaliar diversas dimensões dos cursos de qualificação do PNQ e de seus egressos, como o perfil deles, o grau de escolaridade, a ocupação, a expectativa com o curso e qual foi o impacto do curso para seus participantes. Essa pesquisa, assim como o estudo realizado pelo CEDEPLAR a respeito do PLANFOR, fornece informações fundamentais para avaliar as potencialidades, as limitações e fraquezas das políticas de qualificação que estão sendo desenvolvidas no Brasil, fornecendo subsídios para melhoria nas políticas de desenvolvimento social em Minas Gerais.

A composição da amostra foi predominante das regiões Sudeste e Nordeste, embora tenha sido expressiva para todas as regiões.

A análise da variável sexo forneceu um dado curioso, se considerarmos os dados do IBGE 2000, 50,80% da população brasileira é do sexo feminino, sendo 49,20% masculina. Entretanto a análise dos egressos demonstrou que 61% destes são do sexo feminino, sendo apenas 39 % do sexo masculino. Esse desequilíbrio não pode ser interpretado necessariamente como se a população atendida pelos cursos de qualificação respeite essa mesma proporção. Isso porque sendo a entrevista realizadas com egressos podemos afirmar apenas que as mulheres estavam mais disponíveis para a entrevista.

A distribuição dos egressos por etnia demonstra que uma minoria, 37,45% dos egressos é branca, sendo a grande maioria considerada pretos ou parda, e uma pequena minoria oriental e indígena. Dessa forma o PNQ tem conseguido focar suas ações em determinados públicos, sobretudo os afrodecendentes. Uma vez que considerando a proporção da população brasileira, de acordo com o IBGE 2000, temos que a população Branca é consideravelmente menos atendida que os Negros, Pardos, Orientais e Indígenas.

A análise da idade dos egressos demonstrou que a média geral por volta de 30 anos, corroborado pela mediana de 27 anos, foi relativamente jovem. A maior incidência de egressos se encontrava na faixa etária de 18 a 24 anos, coincidindo com as recomendações do PNQ.

Uma questão fundamental é a escolaridade. A tabela 7 demonstra a distribuição percentual dos egressos antes e depois da participação nos cursos de qualificação profissional e social do PNQ.

Tabela 07
Distribuição percentual de egressos, segundo escolaridade, antes e depois do curso.

Escolaridade	Antes	Depois
Nunca havia freqüentado a escola	1,72	1,35
Ensino fundamental incompleto	24	20,28
Ensino fundamental completo	9,25	7,16
Ensino médio incompleto	24,26	21,88
Ensino médio completo	36,35	40,3
Educação superior incompleto	2,72	6,75
Educação superior completo	1,91	2,28
Total	100	100

Fonte: Avaliação externa dos Planteqs, realizada pela fundação UNITRABALHO em 2006, com egressos dos cursos de qualificação no período de 2004.

Os resultados mostraram que houve diferenças entre os egressos segundo seu nível de escolaridade inicial. Se observarmos a distribuição de indivíduos de acordo com a escolaridade pode notar a tendência de concentração de egressos em níveis de escolaridade mais avançados após a participação nos cursos de qualificação.

Dos egressos, 27,5% revelaram ter aumentado sua escolaridade após o curso de qualificação, a média de idade desse grupo foi de 24,97 anos. Estatisticamente esse dado demonstrou que os educandos mais novos acabaram aumentando mais sua escolaridade, após a conclusão do curso. Quanto ao sexo, não houve uma diferença significativa entre homens e mulheres que tiveram sua escolaridade elevada. Quanto à etnia, entretanto observou-se que a proporção de negros, 34,3%, e indígenas, 34,6%, que aumentaram sua escolaridade foi superior às demais etnias.

Considerando a distribuição percentual da situação de trabalho dos egressos, antes e depois dos cursos de qualificação podemos notar algumas mudanças significativas. Uma delas é a redução dos desempregados e de quem nunca teve ocupação remunerada, que antes da participação nos cursos totalizavam 39,56%, e depois somavam apenas 21,95% dos indivíduos. Outro aspecto interessante foi a elevação do número de empregados com ou sem carteira assinada, que passou de 10,50% para 19,47%, e de 7,80% para 13,50% respectivamente.

Esses resultados, embora positivos, não podem ser atribuídos exclusivamente à participação nos cursos de qualificação uma vez que o problema do emprego e desemprego é resultado da confluência de uma série de fatores. Como já foi

analisado anteriormente fatores como o crescimento econômico do país pode ser responsável por grande parte das flutuações de emprego.

Um outro dado curioso, diante da tela que esta sendo analisada, é o fato de que embora as análises com egressos estejam apontando para um aumento geral da escolaridade e do emprego, a distribuição percentual dos egressos segundo renda declarada mostra uma concentração de indivíduos com renda menor do que a declarada antes de realizar o curso. Isso pode ser explicado pela tendência dos indivíduos declararem uma renda próxima a media dos indivíduos, dessa forma os que apresentam renda muito baixa em geral tendem a declarar ter uma mais alta, enquanto quem tem renda mais alta declara ter um rendimento inferior ao que ganham, temendo perder algum benefício.

A distribuição percentual das respostas de egressos sobre suas expectativas ao fazerem o curso demonstrou que 80,5% buscavam obter um emprego, aumentar o conhecimento para desempenhar uma ocupação ou aprender uma nova profissão. Opções como o interesse em aumentar a renda ou abrir o próprio negocio, foram significativamente menores, girando em torno de 5 % cada.

A pergunta que busca identificar a ajuda que o curso proporcionou à ocupação do egresso demonstrou que apenas para uma pequena parcela dos participantes, 13,3% ,o curso não ajudou, ou não tem ajudado, na atividade atual ou não tem relação com atividade atual.

Entre os principais ganhos, quase 50%, deles estava associado ao aprendizado de uma habilidade/ocupação, com 19,8%; o aumento de conhecimento para melhorar o desempenho de uma ocupação, com 14,7%; e a aquisição de novos conhecimentos (não trabalhava).

A pergunta a respeito dos outros ganhos que os egressos observaram que o curso lhes tenha trazido demonstrou que os principais ganhos indiretos, quase 70%, pode ser considerado a Autovalorização/autoconfiança, com 49,5%; e sociabilidade, com 47% dos respondentes. Essa resposta é importante, pois demonstra que os egressos concentram seus ganhos em dois sentidos, um na obtenção de uma ocupação ou desenvolvimento de uma habilidade para exercício futuro de uma ocupação e o outro sentido seria a qualificação, na sua dimensão social e pessoal, melhorando a auto confiança e a relação com os outros.

Considerando que as diretrizes do PNQ prevêm o desenvolvimento da dimensão social e cidadã do educando, a pesquisa contou com questões que buscassem

identificar se houve algum impacto no curso sobre este aspecto da vida dos egressos. As categorias de resposta mais frequentes, que totalizaram 68,5% das respostas foram que o curso ajudou a ser cidadão através do conhecimento de direitos, ajudou a reivindicar os seus direitos, a ajudar ao outro e alguns falaram que ajudou a ser cidadão, mais não especificaram como.

Essas respostas revelam que embora as respostas tenham sido positivas é precipitado afirmar a profundidade do impacto na dimensão cidadã do qualificando. Isso por que era necessário um questionamento mais profundo para identificar na prática quais foram as dimensões do exercício da cidadania que foram, ou não, impactados pela participação nos cursos de qualificação social e profissional, como a defesa dos valores e direitos fundamentais, a melhoria do convívio social e da participação, o que não ocorreu na avaliação externa analisada.

Antes de perguntar aos egressos a respeito da participação deles em sindicatos ou entidades trabalhistas, a entrevista perguntou se eles consideravam importante o encontro de trabalhadores. Apenas 3,1% não viam necessidade dos trabalhadores se encontrarem. Dos que achavam importante apenas 11,8% deles não justificaram o porquê, a maioria 49,2% considerava importante para a troca de conhecimento e experiência, seguida da organização de classes (reivindicações), razão pelo qual 17,2% dos egressos achavam importante o encontro dos trabalhadores.

Uma curiosidade observada na entrevista, que ilustra a idéia trabalhada na Teoria da Ação Coletiva a respeito dos custos de participação, é que embora a maioria expressiva dos entrevistados considere importante o encontro de trabalhadores apenas 20% dos egressos declaram participar de tais reuniões, 4% participam esporadicamente, e a grande maioria 76,6% simplesmente não participam de reuniões de entidades sindicais/associações e conselhos. Isso por que embora considerem importante, existem vários custos diretos e indiretos que dificultam a participação efetiva.

Uma parte da avaliação abordou questões relacionadas com a qualidade do curso propriamente dita o que não é objeto dessa análise especificamente, que busca identificar o impacto da participação em cursos de qualificação para os alunos do PNQ.

A avaliação dos processos de execução das ações de qualificação, do PNQ, será abordada com mais profundidade na próxima seção¹⁰.

3.3 Avaliação de Processos do PNQ

Nessa seção será analisada a avaliação do PNQ, realizada pela fundação UNITRABALHO, quanto ao planejamento e acompanhamento das ações. Esta foi realizada mediante entrevistas com os atores sociais envolvidos no processo, durante os anos de 2003, 2004 e 2005. Na análise dessa avaliação será abordada a dimensão Político-Institucional da execução do Plano Nacional de Qualificação, e os diversos fatores a ela relacionada, que pode afetar os resultados da política no que se refere à efetividade da inserção produtiva.

A dimensão no que diz respeito aos “Processos Político-Institucionais” contempla, de acordo com essa avaliação: conhecimento das linhas gerais do PNQ pelos principais executores (estados); diagnóstico do mercado de trabalho e compatibilidade das demandas; participação dos Conselhos e Comissões de Emprego; articulação das ações de qualificação com outras políticas públicas; critérios para escolha das entidades executoras; e a política das entidades para com os instrutores, os educandos e os egressos.

O PNQ introduziu novas diretrizes que foram elaboradas para orientar o planejamento, a execução, o monitoramento e a avaliação das ações de qualificação. Uma das questões abordadas pela avaliação pretendia identificar à medida que estas diretrizes estão assimiladas e integradas com o processo de qualificação profissional pelos diversos atores envolvidos na política. Indicando quais aspectos merecem ter a socialização das informações e debates aprofundados. A avaliação demonstrou que embora algumas questões já estejam assimiladas, alguns atores apresentam um conhecimento fragmentado das diretrizes. Principalmente, quanto ao entendimento do significado do que seja uma formação global e cidadã, e como tal proposta exige um

¹⁰ A última questão a ser avaliada dizia respeito ao curso, e a sua qualidade propriamente dita. A avaliação do curso em geral foi constituída por questões que classificavam como adequado ou inadequado o item a ser analisado. O resultado dessa avaliação foi bastante desigual, enquanto algumas questões com a qualidade do material didático foi muito bem avaliado, com 83,6% de adequação, assim como recursos em geral, com 81,10% e conforto e higiene, com 63,21%. A quantidade de computador por aluno, equipamentos para prática, disponibilidade de TV, DVD e vídeo, bem como acesso a internet, entretanto foi muito mal avaliado com adequação em torno de 40%. Mais incoerente é o fato de que embora o material didático tenha recebido a melhor avaliação o momento de entrega foi a pior avaliação, com apenas 25,34% de adequação.

desenvolvimento integrado de alguns conhecimentos que visem a formação de um indivíduo crítico e consciente de seu papel social e profissional.

As diretrizes do PNQ estabelecem que as ações de Qualificação Social e Profissional (QSP) devem ser embasadas em estudos de diagnósticos adequados e bem fundamentados das demandas de qualificação, levando em conta as características e potencialidades de desenvolvimento local e regional. Entretanto a avaliação dos processos do PlanTeQs evidencia que ações de qualificação são selecionadas sem que as decisões estejam calcadas em informações sobre prioridades de governo, vocações estaduais, regionais e municipais e estatísticas sobre a economia e potencial socioeconômico-diagnóstico sólido.

De acordo com o relatório sobre o planejamento dos PlanTeQs de 2005 a identificação e o levantamento das demandas de qualificação ainda se constituem num dos pontos mais críticos do planejamento, como já foi apontado na avaliação do PNQ, em 2003, pois restringe a identificação das demandas às Comissões Municipais de Trabalho sem um efetivo estudo das reais necessidades e potencialidades da demanda. E de acordo com o relatório as comissões seriam instâncias frágeis para essas deliberações.

O aprimoramento do levantamento das demandas, de acordo com o relatório de avaliação, exige o desenvolvimento um conhecimento técnico para operar informações necessárias e confiáveis na identificação do potencial produtivo, de geração de emprego e renda de cada município e região. Além disso, seria necessário tornar o processo participativo, dotando de instrumentos adequados, para a análise das demandas e o fornecimento de informações compatíveis com as necessidades produtivas de cada município, as arenas de participação e deliberação como as Comissões Municipais e Estaduais de Emprego.

Quanto as participações, as avaliações de 2003 mostraram que a elaboração dos estudos de demandas sofre com a baixa participação de membros dos Conselhos/ Comissões Estaduais e Municipais no planejamento dos PlanTeQs, constituindo o elo mais frágil da cadeia de participação. Foi observado um número reduzido de conselhos principalmente os municipais e uma desmotivação da bancada de empregados, em comissões tripartites, diante do desequilíbrio de forças a favor dos empregadores. A baixa participação dos conselheiros também pode ser explicada pela

falta de informação do seu papel de conselheiro, do empoderamento e da qualificação de seus participantes, para que ocorresse uma atuação mais efetiva.

A resolução Resolução nº 333, de 10/07/2003 estabelece que a gestão das ações de qualificação, do PNQ, deve contribuir para promover a integração das ações de qualificação com outras políticas públicas de Trabalho, Emprego e Renda, educação e desenvolvimento local. A articulação dessas ações pode ser indicada pela preocupação das ações de qualificação com a elevação da escolaridade, preenchimento das vagas dos cursos de qualificação com educandos oriundos de outros programas, como a intermediação de mão de obra e beneficiários do seguro desemprego, e a interface das ações de qualificação em um projeto maior de desenvolvimento sustentável.

O relatório de avaliação demonstrou que a um problema crônico de articulação dessas ações, e que mesmo quando se menciona ter havido essa integração, não há elementos que indiquem como esta tem ocorrido. A única indicação mais precisa dessa articulação é o preenchimento de algumas vagas dos cursos de qualificação com alunos provenientes das ações de intermediação de mão de obra

De acordo com a avaliação o atendimento aos públicos prioritários das ações de QSP, que busca atender uma clientela que se inclua em diferentes grupos de vulnerabilidade, tem ocorrido quase de forma unânime.

A avaliação da execução dos cursos do PNQ demonstrou que os critérios e procedimentos para escolha das entidades executoras também tem sido um ponto crítico do processo. Esta seleção das entidades executoras tem sua origem na identificação das necessidades de desenvolvimento regional e local, das características da população a ser atendida, das possibilidades de geração de emprego e renda. Uma vez identificada essas demandas, a priorização dos cursos deveria ser tomada participativamente, envolvendo as Comissões de Emprego e os Gestores Públicos.

Selecionado os cursos, as entidades executoras deveriam ser selecionadas em função de sua capacidade de executar e desenvolver os cursos da melhor forma nos municípios selecionados. O relatório de avaliação demonstrou que alguns aspectos têm comprometido esse processo, como a falta de tempo hábil para escolha e contratação, questões administrativas envolvendo a celebração do convenio, a falta de contribuição do município para execução dos cursos de qualificação e a atuação irrisória das

entidades executoras quanto ao encaminhamento dos egressos ao mercado de trabalho, ou a agências de intermediação como o SINE.

A avaliação do PNQ sugeriu também que a inexistência de critérios transparentes, bem como a exigências de natureza meramente burocrática, desnecessárias, poderia levar ao favorecimento de executoras mais antigas ou com mais tradição e infra-estrutura. A ampliação de critérios mais técnicos, como a consideração do trabalho pedagógico que executam, poderia contribuir para uma escolha mais transparente e coerente com os critérios do PNQ.

Para finalizar, a avaliação buscou considerar a política das entidades executoras com relação aos educadores, às ações de qualificação e aos egressos.

A avaliação da política das entidades executoras com relação aos educadores teve como foco principal a atuação dos educadores, responsáveis pela formação dos alunos, e suas formação. O resultado da avaliação demonstrou que a maioria das entidades executoras possuía critérios para selecionar os professores, em geral relacionados com a escolaridade e tempo de experiência em ações correlatas com os cursos que serão executados pelo PlanTeq. Além disso, a maioria de entidades executoras mantinha programas de formação de educadores e sistema de avaliação desses, de forma que os que não têm desempenho satisfatório são dispensados.

Com relação às ações de qualificação, a resolução 333/2003 estabelece uma duração mínima dos cursos e conteúdos formativos, como a obrigatoriedade de abordar temas que envolvam saúde, segurança do trabalho, direitos humanos, sociais e trabalhistas, empoderamento, gestão, autogestão, associativismo, cooperativismo e melhoria da qualidade e da produtividade. Esses conteúdos são necessários para a formação global, dessa forma o ideal é trabalhá-los de forma integrada com os outros conteúdos, sem um tempo especificamente alocado para eles. Entretanto as avaliações demonstraram uma dificuldade das entidades executoras trabalharem os conteúdos de forma integrada.

A avaliação desses requisitos demonstrou o não cumprimento de questões como à carga horária. E apontou para a necessidade de se rever algumas questões como as ações desenvolvidas com trabalhadores rurais, em que se observou a dificuldade desses educandos se afastarem do campo durante certos períodos, como os de colheita, prejudicando a conclusão de um curso contínuo. A carga horária também se

mostrou excessiva, ou prejudicial, para alguns indivíduos que precisavam gerar renda, garantindo a subsistência. Uma solução talvez seja a concentração no período noturno.

As avaliações demonstraram uma dificuldade de assimilação de alguns aspectos do PNQ como a carga horária, o conteúdo e a divulgação, principalmente nos primeiros anos de execução do plano. Dessa forma com o tempo a entidade tem conseguido se adequar às diretrizes do Plano.

A política das entidades executoras com relação aos egressos consiste basicamente no encaminhamento dos alunos ao SINE, o procedimento mais interessante, entretanto, ocorre quando a entidade executora consegue encaminhar o aluno diretamente à empresa, incluindo no mercado de trabalho. Entretanto embora algumas entidades afirmem manter essas ações, elas são espaçadas e fragmentadas, não atendendo de forma generalizada aos participantes dos cursos.

3.4 Conclusão a respeito das Avaliações

Nessa seção, a partir das avaliações examinadas, quais sejam a avaliação de impacto do PLANFOR, a avaliação de impacto do PNQ e a avaliação dos processos do PNQ, serão sistematizados os importantes fatores apontados por estes estudos, para a compreensão da política de qualificação.

Dessa forma o resultado da avaliação do PLANFOR, realizada no Estado de Minas Gerais, entre 1996 e 2000, pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), apontou para um efeito quase nulo da participação em cursos de qualificação em relação à empregabilidade. Este estudo, utilizando uma amostra de egressos do treinamento e uma amostra de comparação, constituiu um banco de dados longitudinal que permitiu avaliar o impacto imediato e a duração deste.

Ao isolar as variáveis, buscando identificar o impacto que cada uma delas possui para o aumento das chances do indivíduo conseguir uma ocupação no mercado de trabalho observou-se, que no mercado informal, a variável mais importante é a participação em sindicatos e/ou organizações comunitárias, aumentando em 39,9% a “empregabilidade”, seguida por anos de estudo, com 12,6%. Quando se analisa o mercado formal, essas mesmas variáveis são as que mais impactam na chance do indivíduo conseguir uma ocupação no mercado, embora em intensidade diferente, a participação em sindicato e/ou organização comunitária aumenta 95,8% a empregabilidade do indivíduo, seguida pelos anos de estudo, com 6,3%.

A partir dessa análise temos que os principais requisitos para que o indivíduo se insira no mercado de trabalho são os fatores relacionados com a participação, o capital social, principalmente se considerarmos o mercado formal, e a educação formal. A participação em curso de qualificação apresentou um impacto muito baixo na chance do indivíduo conseguir uma ocupação no setor informal, 5,6%, chegando a ter impacto negativo quando se analisa o setor formal. A variável participação em curso de qualificação impacta em -5,5 % na chance do indivíduo alcançar uma ocupação no setor formal.

Dessa forma a aplicação do modelo explicativo indicou que a participação em organizações aumenta consideravelmente a chance do indivíduo estar empregado. E através da análise do termo interativo, demonstrou que o resultados da política pública de qualificação pode ser intensificado com aspectos do capital social, isso por que indivíduos que participam de cursos de qualificação e participam em organizações sindicais ou associações tem mais chances de se empregar do que os que participam dos cursos e não participam de nenhuma organização.

O que o estudo demonstra é que a rede de relações sociais, que os indivíduos que constituem vínculos mais sofisticados, elevam as chances de inserção no mercado de trabalho, principalmente no setor formal.

Esse estudo, embora não aponte para um ganho direto quanto à empregabilidade para os indivíduos que participam dos cursos de qualificação social e profissional, demonstrou que ao longo do tempo houve uma melhoria da escolaridade dos participantes que são egressos dos cursos, o que pode ter sido motivado pela participação em cursos de qualificação. Observou-se também uma melhoria sensível no nível de participação em sindicatos e associações comunitárias, na participação no mercado formal e na redução dos desocupados.

Essas melhorias foram observadas nos dois grupos, tanto no de tratamento como no grupo controle, que tinha perfil semelhante ao grupo de tratamento inclusive quanto à motivação, mas não conseguiu se matricular nos cursos de qualificação. Uma explicação para esse fenômeno pode ser a seleção adversa, uma vez que os indivíduos que tem interesse em participar dos cursos de qualificação, já estariam mais preocupados em melhorar sua formação, e com isso sua escolaridade e participação.

De qualquer forma, podemos considerar que os indivíduos que participam em cursos de qualificação apresentam melhoras quanto ao aumento da escolaridade e da participação e na redução da desocupação. E esses ganhos indiretos são os principais requisitos para melhorar a empregabilidade do indivíduo.

Podemos concluir com o estudo é que, embora a participação em cursos de qualificação não tenha impactado positivamente na empregabilidade, ou seja, na chance do indivíduo se inserir no mercado de trabalho, os indivíduos que dos cursos participam estão melhorando sua escolaridade e sua participação. Dessa forma a participação em cursos de qualificação contribui indiretamente para a melhoria dos principais requisitos para aumentar a chance dos indivíduos se inserirem no mercado de trabalho.

Dessa forma há de se problematizar o porquê dos cursos de qualificação ministrados ao longo do PLANFOR, que foram planejados com o objetivo inicial de aumentar a oferta de educação profissional, de forma a atingir, anualmente, pelo menos 20% da População Economicamente Ativa (PEA) garantindo a competitividade do trabalhador e solucionando a crise do desemprego vivenciada na década de 1990, não conseguiu de fato aumentar a chance do indivíduo conseguir uma ocupação. Os ganhos observados quanto ao aumento da escolaridade e da participação, entretanto foram muito positivos, pois acúmulo desses requisitos contribuem para o aumento da empregabilidade do indivíduo.

Já a avaliação de impacto do PNQ demonstrou que o perfil do egresso médio retratado, em geral, tem atendido as diretrizes concebidas pelo PNQ, que buscam privilegiar uma clientela mais vulnerável e desfavorecida pelos processos de inclusão no mercado de trabalho. Dessa forma a análise do perfil do educando dos cursos de qualificação do PNQ, considerando a estrutura da população brasileira apresentada pelo IBGE, demonstra que alguns segmentos tem sido privilegiados pois são proporcionalmente mais atendidos como as mulheres, no caso do sexo, e os negros, pardos, orientais e indígenas, quanto à etnia. Observa-se uma diferença significativa quanto ao PLANFOR, que atendeu uma clientela prioritariamente masculina.

Quanto a escolaridade, o perfil do educando foi relativamente bom, 48% dos egressos tinham nível de escolaridade de ensino médio completo ou superior. Isso, comparado com a avaliação do PLANFOR, em que a maioria dos educandos estava no nível fundamental, demonstra que tem sido atendida uma clientela de maior

escolaridade, o que pode ser negativo se considerarmos que o PNQ busca privilegiar os mais excluídos do processo produtivo, que seriam os indivíduos que apresentam menor escolaridade. Entretanto é complexo afirmar isso, pois a escolaridade formal dos brasileiros tem aumentado com os anos, o que pode justificar, em parte, esse perfil educacional dos egressos, de maior escolaridade.

A pesquisa demonstrou também que houve um aumento da escolaridade dos indivíduos que participaram dos cursos de qualificação. Entretanto, o fato desse estudo não ter utilizado um grupo controle, capaz de demonstrar de forma mais consistente se um grupo com as mesmas características que a dos egressos teria elevado sua escolaridade, mesmo não participando de cursos de qualificação, dificulta afirmações sólidas a respeito do impacto dos cursos de qualificação para a elevação da escolaridade dos educandos. Além disso, apenas 27,5% dos educandos indicaram ter elevado sua escolaridade após o curso.

Os resultados mostraram também que houve uma redução dos desempregados e de quem nunca teve ocupação remunerada, bem como a elevação do número de empregados com ou sem carteira assinada.

Essas melhorias quanto à escolaridade e a ocupação, também foram observadas nos egressos dos cursos do PLANFOR e apesar de positiva principalmente por que, como demonstra o estudo do CEDEPLAR, o aumento da escolaridade formal, ao lado do capital social, constitui um dos principais requisitos para aumentar a chance do indivíduo se ocupar, merece ressalvas. Os resultados não podem ser atribuídos exclusivamente à participação nos cursos de qualificação, pois pode ter ocorrido o já mencionado fenômeno da seleção adversa, em que os indivíduos que participam dos cursos são mais preocupados em melhorar sua formação, e por isso tem mais chance de encontrar uma ocupação, bem como a confluência outros fatores, como o crescimento econômico do país que é responsável por grande parte das flutuações de emprego.

Dessa forma, o aumento da ocupação observado nos egressos pode ter sido influenciado pelo crescimento econômico do Brasil. O fato de não ter tido um grupo controle dificulta muito afirmações profundas a respeito dos impactos, especificamente da participação em cursos de qualificação social e profissional, para as melhorias observadas.

Um aspecto interessante apontado pela pesquisa foram os ganhos relacionados à melhoria da sociabilidade e da valorização/ autoconfiança do egresso, bem como a ampliação da condição de cidadão. Esse ganho é muito importante,

principalmente se considerarmos os resultados apontados pelo estudo do CEDEPLAR, que demonstra que a melhoria das redes de relações sociais, do capital social, é o principal requisito para que o indivíduo aumente suas chances de inserção no mercado de trabalho.

Para concluir a análise do impacto do PNQ, embora apenas 18,6% dos egressos indicaram não ter atingido suas expectativas, a maioria afirmou ter obtido um trabalho, 40,4%, aumentado o conhecimento para desempenhar a atividade, 34,1%, ou aprendido uma nova profissão, 32,6%. Esse resultado também merece ser interpretado com cuidado, pelo fato desse estudo ter se realizado em um só momento, não constituindo um banco de dados longitudinal, que permite avaliar o impacto imediato e de duração das ações do PNQ. A comparação do que o aluno esperava no início do curso e o que ele realmente atingiu ficou comprometida, pois não existiram amostras de comparação.

Destarte, embora a avaliação realizada pela fundação UNITRABALHO, tenha apontado para melhorias de escolaridade e desocupação, bem como o atendimento das expectativas quanto ao público alvo e inserção ou melhoria do desempenho profissional dos participantes seus resultados não permitem afirmações sólidas a respeito do impacto da participação nos cursos do PNQ. Em função da falta do grupo controle, capaz de isolar diversos fatores contextuais, bem como a falta de comparação ao longo do tempo.

Por fim, de acordo com as avaliações mais recentes dos processos do PNQ observa-se que houve um avanço, embora se deva fazer algumas considerações do ponto de vista político institucional. De acordo com o relatório, o diagnóstico das demandas, fundamental para a definição de ações que contribuam de fato para o desenvolvimento local/ regional e para geração de renda e emprego, permitindo uma efetiva inclusão produtiva do trabalhador ainda se mostra um gargalo do processo.

Outro ponto crítico apontado pela avaliação foi à necessidade de aprimoramento das instâncias participativas na formulação, execução e acompanhamento dos Planteqs. E embora as comissões e a integração das diversas políticas do SPTER ainda estejam frágeis, a qualificação de gestores e conselheiros poderia melhorar as lacunas participativas do processo.

A integração das ações do sistema público de trabalho, emprego e renda e a articulação com políticas de educação e desenvolvimento local, também se mostrou

frágil. Sinalizando para a necessidade de se fortalecer a articulação das ações de qualificação com a elevação da escolaridade e com projeto de desenvolvimento sustentável.

A avaliação apontou também para a necessidade de se estabelecer critérios transparentes para a seleção de entidades executoras, bem como ampliação de critérios mais técnicos, como a consideração do trabalho pedagógico que executam, poderia contribuir para uma escolha mais transparente e coerente com os critérios do PNQ.

Com relação à política das executoras essas tem se mostrado satisfatória quanto à seleção dos educadores, responsáveis pela formação dos alunos, e suas formação. Em relação às ações de qualificação as maiores dificuldades apontadas como a adequação da carga horária, não é um problema criado pela entidade, devendo ser discutido pelos atores formas de melhor atender determinados públicos e adequar o curso a realidade dos alunos, a dificuldade de assimilação de alguns aspectos do PNQ, entretanto pode ser melhorada pela executora. Assim como o encaminhamento dos alunos ao SINE, e principalmente o encaminhar do aluno diretamente à empresa, incluindo no mercado de trabalho. Entretanto, isso não se configura como responsabilidade da entidade de acordo com a resolução, podendo, entretanto ser incentivada, por ser a entidade o “braço” do estado na execução das ações de qualificação.

3.4.1 Síntese das dimensões problematizadas nas avaliações

Nesta etapa buscou-se elaborar uma radiografia das dimensões e fatores, pertinentes às ações de qualificação, que podem afetar os resultados da política no que se refere à efetividade da inserção produtiva. Dessa forma, a partir das idéias trabalhadas nas avaliações, referentes ao PLANFOR e o PNQ, será feito um esforço de síntese das principais características institucionais relevantes para a compreensão dos fatores que influenciam no formato da política e seus resultados.

Dessa forma serão levantados os fatores diagnosticados como relevantes para o planejamento, execução e avaliação da política públicas de qualificação. Em um capítulo posterior essas questões serão abordadas em entrevistas aos atores envolvidos na política de qualificação desenvolvida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Dessa forma as dimensões consideradas estão dispostas no Quadro 1:

Quadro 1- Explicando as dimensões pertinentes às ações de qualificação, que podem afetar os resultados da política no que se refere à efetividade da inserção produtiva- de acordo com as avaliações analisadas		
Dimensão	Fatores que interferem na Dimensão	Especificação
Processo de Planejamento e Desenho da política	Diagnóstico para a execução das ações	Existem estudos que embasam a tomada de decisão quanto ao planejamento das ações?
	Participação no processo de planejamento das ações	Vários atores estão envolvidos no processo de planejamento das ações?
	Monitoramento e avaliação	No processo de planejamento são considerados instrumentos para o monitoramento e avaliação das ações?
Relação político institucional	Conhecimento das linhas gerais da política	As diretrizes do plano estão assimiladas pelos atores?
	Escolha dos cursos de qualificação	Existem critérios e diagnósticos que orientam a seleção das demandas?
	Escolha das entidades executoras	Existem critérios transparentes para a escolha da entidade executora?
	Articulação com ações do SPTER	Existe articulação entre as ações, como a IMO, Observatório e Economia solidária?
	Articulação com outras políticas	Consonância com políticas educacionais e de desenvolvimento local
	Articulação com outras instâncias de participação	Existe participação dos Conselhos no planejamento, execução e acoutability das ações?
	Articulação do SPTER com a política das entidades executoras	Qual a política das entidades executoras quanto às ações de qualificação, aos educandos e egressos?
	Articulação com investimentos privados	Existem parcerias com empreendimentos privados, visando à inserção produtiva do trabalhador nos investimentos?
Qualidade pedagógica das ações de qualificação	Temas e conteúdos	Qualidade dos temas e conteúdos trabalhados nos cursos
	Suporte ao desenvolvimento das ações de qualificação	Referente aos recursos necessários para o desenvolvimento das ações

	Práticas coletiva	Importante para o desenvolvimento da dimensão cidadã
	Práticas pedagógica	Importante para a inclusão produtiva do trabalhador
Resultados	Quanto ao impacto	Atendimento do público prioritário, mais vulnerável.
		Articulação com políticas de educação
		Melhoria do Capital Social
		Inserção no mercado de trabalho
		Desenvolvimento da dimensão cidadã
Fonte: Elaboração da autora.		

Neste quadro foram apresentadas as dimensões identificadas ao longo da análise das avaliações como importantes para os resultados da política de qualificação social e profissional. A partir de cada dimensão foram enumerados os fatores que devem ser considerados e na especificação pretendeu-se problematizar como esses fatores devem ser observados na prática, explicitando o que se pretende considerar com cada um dos fatores. Por exemplo, na análise do fator escolha da entidade executora, importante para condicionar a estrutura político institucional da ação de qualificação, é interessante observar se existem critérios transparentes para a escolha destas.

4. ANÁLISE DO PLANEJAMENTO DA POLÍTICA DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Para a compreensão da estratégia de intervenção da política de Qualificação do Estado de Minas Gerais é basilar entender como ela tem sido planejada e executada. O planejamento da Política é o fundamentado no arranjo institucional que orienta a execução das ações.

Dessa forma para compreender como é estruturada a política de qualificação social e profissional no Estado de Minas Gerais será analisado inicialmente os instrumentos legais fundamentais ao planejamento no Estado de Minas Gerais, quais seja o Plano Plurianual de Ação Governamental 2008-2011 (PPAG) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI) com foco nas políticas de Qualificação Profissional do Estado. O intuito é traçar o desenho das políticas de qualificação no âmbito do Estado de Minas Gerais, e depois analisar como a política é planejada no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

Essa última análise tomará como base o Plano Plurianual Estadual que foi elaborado pelos principais atores envolvidos na política de qualificação desenvolvida pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social, quais sejam, Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, a Superintendência de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda e o Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda – CETER/MG, em 2006.

Este instrumento foi elaborado pela Secretaria em parceria com as Prefeituras dos Municípios de Belo Horizonte, Betim, Contagem e Montes Claros e representa o esforço de sistematizar as ações que estruturam o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no âmbito da Secretaria, durante o período de 2006 a 2009. Segundo o plano essa tentativa partiu da necessidade de integração e coordenação territorializada do conjunto das funções e ações do SPETR, buscando com isso melhorar o êxito das políticas de emprego, trabalho e renda, e o bom relacionamento interinstitucional entre os entes federativos implicados.

O Plano Plurianual Estadual buscou sistematizar conceitos, diretrizes e orientações para formulação, planejamento, monitoramento, avaliação, e divulgação das ações e funções a serem desenvolvidas, representando assim o marco normativo das políticas de Trabalho, Emprego e Renda. A análise deste instrumento se torna fundamental para compreender o desenho da política, e a partir daí compreender como ela esta posta, como esta sendo executada e como pode ser melhorada.

4.1 A inserção das políticas de Qualificação no Plano Plurianual de Ação Governamental

De acordo com o Plano Plurianual de Ação Governamental, PPAG 2008-2011, desenvolvido pelo Governo do Estado de Minas Gerais é possível analisar como as ações de qualificação profissional foram estruturadas no médio prazo. O PPAG representa um instrumento normatizador do planejamento da administração pública do quadriênio, elaborado em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI). Ele estrutura as ações do governo em programas definindo o órgão responsável, prazos, metas, estimativa de custos e indicadores.

Dessa forma, a partir da análise do PPAG, pretendemos traçar a forma como as políticas públicas de qualificação estão desenhadas e quais órgãos estão envolvidos. O objetivo é compreender como a política está posta e como poderia ser melhorada, potencializando as ações desenvolvidas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, SEDESE.

As ações de qualificação devem ter como objetivo precípua a inclusão produtiva do trabalhador, contribuindo para que a distribuição da renda do Estado de Minas Gerais (Índice de Gini) melhore, uma vez que o Estado ocupa a 8ª posição no ranking nacional, apesar de ser a terceira maior economia, de acordo com o PPAG. Dessa forma reiterando a orientação essencial do PPAG de buscar a melhoria sustentável da qualidade de vida do povo mineiro, as políticas de qualificação também deveriam atuar nesse sentido.

Uma análise mais profunda do PPAG sobre o prisma das políticas de qualificação, identificando diferentes instituições envolvidas nas ações, se justifica no fato de que a integração destas pode potencializar os resultados positivos, principalmente para o público mais vulnerável. Iniciativas nesse sentido, realizadas no município de São Paulo, sob coordenação da Secretaria de Trabalho e Solidariedade, na gestão de Marcio Pochmann, apresentou resultados positivos em diversos sentidos, como aumento da escolaridade, redução da evasão escolar, aumento do consumo e principalmente aumento dos empregos formais através da articulação de ações de qualificação, com políticas de transferência de renda aliada a condicionantes e público alvo específico.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, SEDESE, é responsável por diversas ações de qualificação profissional, quais sejam Usina Mineira do Trabalho, Poupança Jovem e a Qualificação social do Trabalhador. Entre as ações correlatas, que se inserem no âmbito do Sistema público de Emprego estão: a Pesquisa

de Emprego e Desemprego (PED); o Monitoramento e Avaliação da Gestão das Políticas de Trabalho Emprego e Renda; a execução da Política de Primeiro Emprego e a política de fomento à economia popular solidária.

Dessa foram, uma das ações se insere no projeto *Estruturador Travessia*, que visa à atuação integrada em espaços definidos de concentração de pobreza, com o objetivo de promover a emancipação social e econômica das camadas mais pobres e vulneráveis da população. O projeto se insere na área de resultado do PMDI que visa à redução da pobreza e inclusão produtiva. Esta última ocorrerá através da implantação da Usina Mineira do Trabalho que irá promover a inclusão social e produtiva da população, mediante frentes integradas de qualificação social e profissional nos espaços onde há concentração de pobreza, apresentando como produto o trabalhador qualificado.

Outro projeto estruturador, que também apresenta políticas de qualificação profissional, de competência da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, é o *Poupança Jovem*, que atua na área de resultado do PMDI, que visa potencializar o protagonismo juvenil, estimulando o comportamento pró-ativo dos jovens em áreas de risco. O *Poupança Jovem* irá oferecer, aos alunos participantes do programa, atividades complementares que contribuam para desenvolver sua formação pessoal, qualificação profissional, participação comunitária e protagonismo juvenil.

Existem outras ações de qualificação desenvolvidas pela SEDESE, que também visam a redução da pobreza e a inclusão produtiva, que não estão restritas ao âmbito dos projetos estruturadores, previstos pelo PPAG 2008 -2011. Uma delas é a *qualificação social e profissional do trabalhador*, que tem por finalidade qualificar e requalificar o trabalhador de modo a contribuir para sua inserção no mercado de trabalho, com recursos do convênio com o Ministério do Trabalho e Emprego, via Fundo de Amparo ao Trabalhador. Esta política será analisada posteriormente nesse capítulo em outra seção.

Outras ações que influenciam nas políticas de qualificação são a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), que tem por finalidade promover a análise e o divulgação das informações sobre mercado de trabalho, que auxiliam na tomada de decisão do SPTER, o Monitoramento e Avaliação da Gestão das Políticas de Trabalho Emprego e Renda, que tem como objetivo controlar os resultados obtidos pela política e através da avaliação melhorar a gestão das políticas, e a execução da Política de Primeiro Emprego, que promove a qualificação de jovens. No âmbito da política

estadual de fomento à economia popular solidária, também existem ações de qualificação, como forma de fortalecer os empreendimentos coletivos da economia popular solidária, bem como o desenvolvimento e incentivo ao associativismo, buscando potencializar a inserção dos produtos e serviços no mercado interno e externo, gerando trabalho e renda.

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social também desenvolve outras Políticas Ativas de Trabalho, Emprego e Renda, como a intermediação de mão-de-obra, que tem por finalidade ampliar e melhorar a inserção e a recolocação do cidadão no mundo do trabalho. E Políticas Passivas como a habilitação para o seguro desemprego, para prestar assistência financeira temporária ao trabalhador desempregado, em consequência da sua demissão sem justa causa e auxiliá-lo em sua inserção no mercado de trabalho.

Outros órgãos e instituições também desenvolvem ações em consonância com o Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, relacionadas com as políticas de qualificação profissional. Um deles é a Secretaria de Estado de Defesa Social, através do projeto estruturador de atendimento às medidas socioeducativas, que pretende garantir a efetividade do atendimento ao adolescente, a quem se atribua autoria de ato infracional. O projeto visando a ruptura do processo de criminalidade juvenil realiza ações de qualificação profissional, aliada a promoção da inserção na vida escolar, atendendo a adolescentes e jovens egressos do cumprimento de medida socioeducativa. Além disso, a secretaria através do Programa Associado, Rede Complementar de Suporte Social de Atenção ao Dependente Químico, também realiza ações de qualificação profissional, e aumento da escolaridade, para promover a reinserção social do usuário de álcool e outras drogas.

A Secretaria de Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce através do Projeto Estruturador, Desenvolvimento da Produção Local e Acesso a Mercados, que visa promover as bases para o desenvolvimento sustentável e incluyente da produção local também irá enfatizar a formação profissional. Para tanto, será realizada políticas de qualificação profissional para o desenvolvimento das cadeias produtivas priorizadas, evitando descontinuidade de micro e pequenos empreendimentos.

Algumas políticas desenvolvidas pela Secretaria Estadual de Educação, com o objetivo de atingir uma educação de qualidade (área de resultado almejada pelo

PMDI), apesar de não desenvolver ações diretas de qualificação profissional podem auxiliar indiretamente a promover a inclusão produtiva. Isto ocorre porque ao ampliar a escolaridade média da população, formando um sistema eficiente, aumenta diretamente as possibilidades do trabalhador conseguir uma vaga no mercado de trabalho. Além disso, a Secretaria de Estado de Educação também pretende atender a jovens e adultos através de cursos, exames supletivos e qualificação profissional.

O projeto estruturador Rede de Formação Profissional Orientada pelo Mercado, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Ciência Tecnologia e Ensino Superior, também implementa cursos de qualificação voltados para as cadeias produtivas locais no mercado de trabalho das regiões onde estão localizados os Centros Vocacional Regional de Tecnologia, CVTs. O objetivo é aumentar a produtividade e a empregabilidade do cidadão mineiro considerando a efetividade do atendimento das demandas regionais prioritárias. Para qualificar essa mão de obra será utilizado o CVT, inclusive nas comunidades quilombolas e rurais e nas áreas indígenas, através de treinamento à distância, capacitação profissionalizante de acordo com a vocação local, inclusão digital dos cidadãos, dotando os equipamentos de recursos específicos para a utilização de pessoas com necessidades especiais, bem como para hospedar incubadoras de empresas de inovação tecnológica.

4.2 A inserção das políticas de Qualificação no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

O PMDI, por sua vez, representa o planejamento das Políticas Mineiras no longo prazo, para isso divide a ação do Estado em 11 Áreas de Resultados. E é a partir destas que o PPAG define os Programas Estruturadores, Programas Associados e Programas Especiais, indica as metas físicas e os valores orçados dessas intervenções ao longo de quatro anos. Apesar do horizonte de médio prazo, o PPAG é revisto anualmente para garantir sua aderência à realidade e permitir a adequação do orçamento anual ao planejado, com foco nas intervenções estratégicas. Dessa forma esses dois instrumentos normativos, PMDI e PPAG, representam a base para o planejamento de todas as políticas desenvolvidas no âmbito do Estado de Minas Gerais. Daí a importância de identificar a forma como a política de Qualificação Profissional está desenhada no planejamento de longo prazo do Estado, para compreender qual seria a melhor estratégia de atuação no âmbito das políticas de qualificação social e profissional.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, PMDI, tem como objetivo precípua “Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver”, para tanto pretende atuar através de cinco eixos estratégicos, que irão balizar as políticas públicas Mineira, quais sejam, Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis, Jovens protagonistas, Empresas dinâmicas e inovadoras, Cidades mais seguras e bem cuidadas e Equidade entre pessoas e regiões.

Estes eixos agrupados, no PMDI, em 11 Áreas de Resultados em função da sinergia e da otimização da capacidade de coordenação intersetorial, estão distribuídos como demonstra a figura do mapa Estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais:

FIGURA 1- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- 2007/2023



Fonte: PMDI, 2007-2023.

Ao traçarmos um paralelo entre as Políticas Públicas de Qualificação e as áreas de resultado, demonstradas no mapa estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais, podemos identificar a seguinte interposição entre essas políticas:

- **Educação de Qualidade:** A promoção de uma qualificação eficiente, buscando atingir uma clientela específica mais vulnerável, contribui para garantir mais equidade e reduzir as disparidades no Estado. Além disso, a oferta de educação formal de qualidade pode auxiliar indiretamente a promover a inclusão produtiva, uma vez que aumentando a

escolaridade média da população, bem como a qualidade da formação, as possibilidades do trabalhador conseguir uma vaga no mercado de trabalho também melhoram.

- **Protagonismo Juvenil:** Através das políticas públicas de qualificação que atendam a uma clientela específica os jovens, é possível promover a capacidade realizadora e a contribuição social destes, preparando-os para a inserção no mercado de trabalho, de forma autônoma e emancipatória.

- **Investimento e Valor Agregado da Produção:** O investimento na profissionalização e qualificação dos trabalhadores irá contribuir para a construção de um ambiente de negócios favorável e atrativo aos investimentos produtivos e para a sustentabilidade do fomento. Uma vez que confere mais competitividade às empresas e cooperativas mineiras e potencializa a inclusão produtiva do trabalhador.

- **Inovação, Tecnologia e Qualidade:** O investimento em profissionais qualificados potencializa o setor produtivo em todo o território mineiro, contribui para aumentar a competitividade e a capacidade de inovação das empresas e dos arranjos produtivos locais.

- **Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce:** As políticas de qualificação irão contribuir diretamente no desenvolvimento da produção local, no empreendedorismo e na atração de investimentos produtivos privados para as regiões de baixo dinamismo econômico, ao garantir profissionais qualificados. Com essa ação o Governo pretende também reduzir as disparidades regionais e inserir a região na dinâmica de desenvolvimento do Estado.

- **Rede de Cidades e Serviços:** Através de ações de formação profissional pretende-se adequar a capacidade de prestação de serviços das cidades mineiras, especialmente das cidades pólo, ajudando a promover o desenvolvimento produtivo local através de profissionais qualificados.

- **Defesa Social:** As ações de qualificação podem atuar diretamente no desenvolvimento social de um público marginalizado, contribuindo para a redução da violência nas áreas urbanas e rurais, e com a inclusão produtiva de uma boa parte dos excluídos ou precariamente inseridos na produção.

- **Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva:** A promoção da inclusão produtiva da população através de uma intervenção integrada nos espaços de concentração da

pobreza contribui para garantir formas dignas de inclusão produtiva através da qualificação dos segmentos mais vulneráveis da sociedade.

Dessa forma o PMDI 2007-2023, que incorpora a Segunda Geração do Choque de Gestão, denominada Estado para Resultados, busca aumentar a capacidade do Estado de prover serviços públicos de forma universal, com qualidade. E as políticas públicas de qualificação profissional se inserem nesse contexto da forma como foi transcrito interpondo-se nas seguintes áreas de resultado do PMDI:

FIGURA 2- Interseção das Políticas de Qualificação no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado- 2007/2023:



Fonte: PMDI, 2007-2023.

Fonte: Elaboração da autora

Entretanto como pode se observar, não existe uma área de resultado específica de qualificação social e profissional no PMDI.

4.3. O planejamento da política de qualificação, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social- Plano Plurianual Estadual

Esta parte do trabalho pretende traçar uma análise da forma como a Política de Qualificação Social e Profissional que vem sendo planejada no Estado de Minas Gerais, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Para tanto, será analisado o instrumento de planejamento desta, qual seja o Plano Plurianual Estadual, a

partir do qual se estrutura as principais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPTER). Esse instrumento é utilizado para a celebração do Convenio Único, que é formalizado com o Ministério do Trabalho e Emprego, a partir do qual se executa a maior parte das ações do SPTER.

A elaboração de Planos Plurianuais Estaduais, que sistematizassem as ações de Trabalho, Emprego e Renda no âmbito estadual passou a ser requisito para a celebração do convenio com o Ministério, e conseqüentemente execução do Plano Nacional de Qualificação no âmbito do Estado, a partir de dezembro de 2005, com a Resolução nº 466 aprovada pelo Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT. Através desse instrumento o Ministério pretendia que os estados identificassem transversalidades e a aplicação de meios de articulação com outros sistemas, tendo em vista a viabilização e consecução das finalidades perseguidas pelo Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda.

Dessa forma a análise desse instrumento terá como foco a forma como a política de qualificação, bem como outros fatores que a condicionam, estão postos por esse instrumento de planejamento. O Plano Plurianual Estadual foi elaborado pelos principais atores envolvidos na política de qualificação do Estado, quais sejam, Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, a Superintendência de Políticas de Trabalho, Emprego e Renda e o Conselho Estadual de Trabalho, Emprego e Renda – CETER/MG. Ele representa o esforço de elaborar diretrizes que estruturem o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, no Estado, durante o período de 2006 a 2009.

De acordo com o Plano, a finalidade do Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda (SPETR) do Estado de Minas Gerais seria a melhoria das condições de vida dos trabalhadores e o desenvolvimento local sustentável mediante a elevação do número de inserções no mercado de trabalho, redução do tempo de espera do trabalhador por um posto ou de uma oportunidade de trabalho adequados à sua qualificação e mitigação do custo social do desemprego.

Uma das principais estratégias para viabilizar o alcance desse objetivo, de acordo com o Plano, consiste na integração das funções do SPTER e no aumento da efetividade social, qualidade, eficiência e eficácia das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda. Com o mesmo objetivo, o MTE estabeleceu diretrizes para concentrar as ações do sistema em unidades operacionais denominadas Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda (CPIETR). Atuando em consonância, o

governo de Minas Gerais, através da Lei 14.697/2003, que instituiu o Programa Primeiro Emprego em Minas Gerais, estabeleceu a criação de Centros Públicos de Promoção do Trabalho (CPPT), que apresentou concepção similar aos CPIETR.

Os Centros Públicos de Promoção do Trabalho foram concebidos para incorporar gradativamente os Postos de Atendimento do SINE, e se tornar espaços de referência para o trabalhador quanto ao acesso a todas as ações de SPETER. Dentre essas ações estaria à orientação profissional e a intermediação de mão-de-obra, inscrição para habilitação ao seguro-desemprego e qualificação profissional.

Na elaboração do Plano Plurianual do Estado de Minas Gerais foram apontados alguns gargalos para a execução das Políticas de Trabalho, Emprego e Renda. Dentre eles se encontra o problema do financiamento do novo SPETER, que se mostra bastante dependente das receitas do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), o desafio da extensão do SPETER, para os segmentos que não pertencem ao setor formal da economia, no qual se encontra quase metade da população economicamente ativa. A questão da melhoria da produtividade do SPETER e a superação dos seus baixos índices de colocação de trabalhadores no mercado de trabalho, bem como a falta algumas funções, necessária para a estruturação do SPETER, como a concessão do crédito, também foram apontados.

Por fim, é identificado como uma das principais dificuldades para a estruturação do Sistema a pouca interlocução entre os atores envolvidos nas políticas de Trabalho, Emprego e Renda e os responsáveis pela definição das políticas econômicas. Isso por que o desenvolvimento do SPETER também passa por articulações questões econômicas, a atuação somente no pólo da oferta de força de trabalho, como atua a maioria das ações do SPETER brasileiro, não tem o poder de agir sobre os determinantes do desemprego e da precariedade das ocupações, por si só. Políticas Econômicas poderiam ampliar as oportunidades de sucesso do SPETER na realização da sua finalidade fundamental, que é a de garantir a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho.

Diante desse panorama, o plano de Governo de Minas para as políticas do SPETER no quadriênio, de 2006 a 2009 apresentou como principais diretrizes estratégicas: a integração entre diferentes ações que compõem a PPETER, com seletividade para os grupos mais vulneráveis; o aprimoramento, expansão e diversificação de parcerias entre o público e o privado, governamental e não

governamental; planejamento e desenvolvimento da qualificação profissional, articulada com a elevação da escolaridade; a adoção de mecanismos de acesso preferencial ou ações específicas para segmentos em situação de vulnerabilidade em relação ao trabalho; e o monitoramento e avaliação de todos os programas e projetos desenvolvidos no âmbito da PPETR, com ênfase no controle social por meio da participação efetiva dos conselhos e comissões estaduais e municipais de trabalho e renda.

Para a execução dessas diretrizes o plano propõe diversas ações. Dentre elas o desenho e implementação de uma rede de geração de trabalho e renda, a institucionalização do programa permanente de capacitação de membros dos Conselhos/Comissões municipais do trabalho e gestores das Políticas de Trabalho e Geração de Renda, visando o fortalecimento do controle social das ações de Trabalho e Renda, o aperfeiçoamento da metodologia utilizada para a identificação das demandas por qualificação profissional e a ampliação da rede operacional da Política de Trabalho, Emprego e Renda em parceria com as administrações municipais, de modo a favorecer o acesso dos trabalhadores aos programas e serviços dessa rede.

Foi proposto o aprimoramento do sistema de monitoramento das ações de Trabalho, Emprego e Renda, envolvendo gestores, implementadores e beneficiários dos programas. Nesse sentido uma grande inovação consiste na implantação do Observatório do Trabalho, com vistas ao desenvolvimento de metodologia de construção de diagnósticos sistemáticos sobre o movimento do mercado de trabalho, novos perfis ocupacionais, oferta e demanda por qualificação entre outros (uso integrado do CNAIS, RAIS, CAGED, PED e outros).

No sentido de ampliar as possibilidades de inclusão produtiva, por iniciativas autônomas, foi proposto o fortalecimento de iniciativas no âmbito do associativismo e cooperativismo, bem como a expansão do crédito popular rural e urbano. Ampliação da captação de vagas para a intermediação, a melhoria da orientação profissional, e das parcerias que visem à elevação de escolaridade e inclusão digital.

Por último, o plano propõe a implantação e regulamentação dos Centros Públicos Integrados de Emprego, Trabalho e Renda e do sistema de monitoramento e avaliação dos egressos dos cursos de qualificação profissional.

A qualificação social e profissional (QSP) é concebida no Plano como um requisito fundamental para a inserção, bem como a permanência, do trabalhador no

mercado de trabalho. Para que essa ação seja bem realizada o plano considera necessário o cuidado com a qualidade pedagógica bem como a integração com as ações de intermediação de mão-de-obra, para garantir a inclusão produtiva, bem como outras ações do SPTER.

A priorização dos programas e cursos a serem ofertadas, pela política de qualificação social e profissional, deveria considerar os interesses e pretensões dos próprios trabalhadores, o desenvolvimento territorial, os arranjos produtivos, os diferentes atores sociais, de acordo com sua capacidade de contribuição para o diagnóstico de demandas e as políticas de inclusão social.

As ações de qualificação, de acordo com o Plano, deveriam buscar integrar a oferta de elevação de escolaridade das redes de ensino, como forma de proporcionar aos alunos trabalhadores maiores oportunidades de desenvolvimento pessoal tendo em vista o exercício de sua cidadania e a inserção no mercado de trabalho.

Entretanto, embora o plano determine essas diretrizes para a execução das ações de qualificação, ele transfere para as entidades executoras a responsabilidade de seleção do público prioritário, ou seja, a população mais vulnerável, orientação profissional bem como o encaminhamento aos sistemas de intermediação de mão-de-obra e de educação formal. À SubTER, cabe a gestão da ação de Qualificação Social e Profissional, devendo orientar às entidades a respeito dos princípios, diretrizes e critérios que devem ser observados na elaboração e execução dos projetos pedagógicos.

Sendo o Governo do Estado, através da Subsecretaria de Trabalho Emprego e Renda, o órgão gestor do Plano Nacional de Qualificação no âmbito do Estado, ele traçou como principal estratégia para assegurar o sucesso das ações de qualificação à articulação com as demais ações do SPTER, como outros atores públicos, privados e da sociedade civil.

A proposta de integração das ações de qualificação com as ações de intermediação de mão-de-obra, a outra principal ação do SPTER, deveria seguir o seguinte processo: no encaminhamento para o mercado de trabalho busca-se dentro das vagas disponíveis as que se enquadram no perfil do trabalhador inscrito. Havendo a vaga para o perfil do trabalhador, efetua-se o encaminhamento. Caso não haja a vaga o trabalhador permanecerá cadastrado no banco de dados para possível intermediação futura para o emprego formal ou auto-emprego, ou para qualificação social e

profissional, neste último caso o trabalhador poderia ter acessos a opções de encaminhamento ao serviço de crédito ou à qualificação social e profissional.

No processo de encaminhamento ao mercado de trabalho, os trabalhadores beneficiários do seguro-desemprego e egressos dos cursos de qualificação social e profissional têm prioridade, sem nenhum tipo de restrição, seja por sexo, idade, cor ou raça, ou qualquer outro critério discriminatório.

Caso o trabalhador seja encaminhado para as ações de qualificação social e Profissional, será direcionado para as entidades executoras que oferecem ações de qualificação social e profissional. Neste processo também tem prioridade o público considerado prioritário pelo SPETR, mais vulnerável, e é aconselhado que o trabalhador receba a certificação profissional.

Para promover a integração da intermediação de mão-de-obra às ações de qualificação social e profissional, o plano determinou algumas ações. A primeira seria a análise do perfil das vagas captadas, para adequar as demandas por qualificação profissional, buscando compatibilizar as demandas do mercado com a formação ofertada pelo sistema, através dos cursos de qualificação. Dessa forma deve-se buscar identificar as potencialidades e necessidades de formação, possibilitando o encaminhamento para cursos e ações de qualificação profissionais compatíveis com as tendências das demandas identificadas nas vagas captadas.

Outra ação importante para a integração das políticas é a identificação de oportunidades de trabalho para esses egressos e encaminhamento para as vagas compatíveis com a sua nova qualificação. Para isso é necessária a manutenção de cadastros atualizados, através do constante monitoramento e acompanhamento da movimentação dos egressos.

Para avaliação da integração das ações do SPETR, o plano propôs alguns indicadores que demonstrem a eficiência e eficácia, dos resultados dessa integração. Dessa forma ao longo do plano seria monitorado o número de trabalhadores atendidos pelas ações de intermediação de mão de obra, atendidos pelas ações de qualificação profissional, a quantidade de educandos encaminhados pela IMO.

5. ANÁLISE DA EXECUÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL, NO ÂMBITO DA SUBSECRETARIA DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA DE MINAS GERAIS.

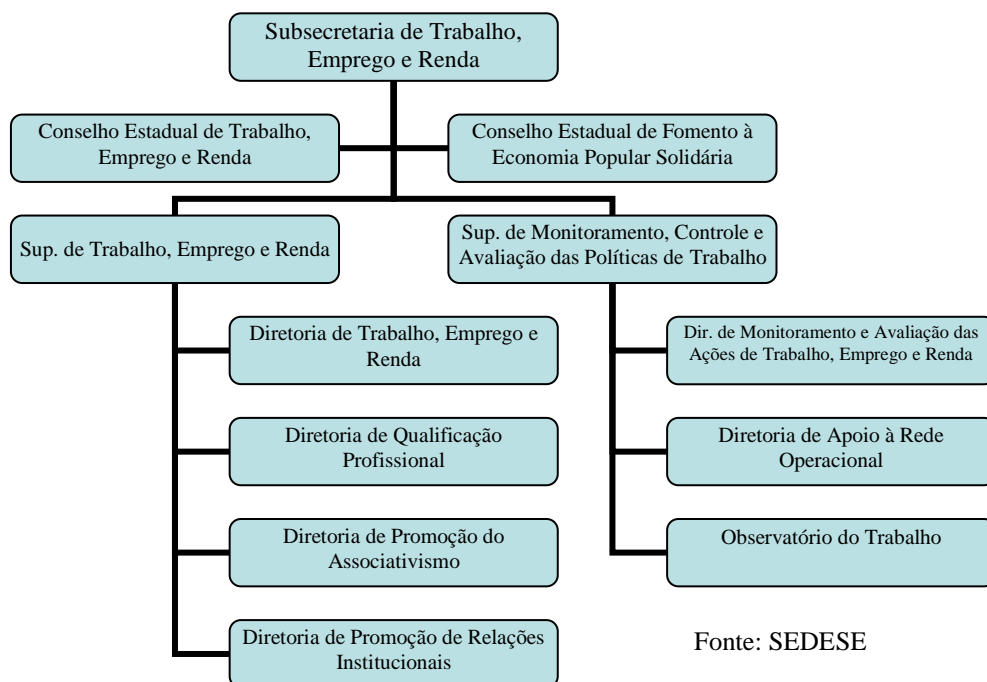
Nessa seção será analisada a execução das políticas de qualificação social e profissional, com enfoque na execução do Plano Nacional de Qualificação, por ser a principal ação de qualificação a nível nacional e do Estado de Minas Gerais. Inicialmente será transcorrida a forma como a política pública de qualificação tem sido executada pela Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, responsável pelo desenvolvimento das ações de qualificação social e profissional desenvolvidas, no âmbito SEDESE.

Após essa análise, serão realizadas entrevistas com gestores da Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda buscando identificar os pontos positivos e negativos dos processos, enfocando principalmente as dimensões problematizadas a partir das avaliações de impacto e dos processos, sistematizadas no terceiro capítulo. As entrevistas buscarão auferir a interface entre o que é posto como planejamento das políticas de Trabalho, Emprego e Renda, com o recorte para a política de qualificação profissional e social, e o que de fato tem sido realizado no Estado.

5.1 A estrutura institucional do Sistema de Trabalho, Emprego e Renda em Minas Gerais.

As políticas de qualificação social e profissional, bem como as outras políticas que compõe o Sistema Público de Trabalho Emprego e Renda são realizadas, no âmbito da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, pela Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda. Esta, por sua vez, foi instituída pela Lei Delegada nº 120 de 25 de janeiro de 2007, que instiguiu a antiga Subsecretaria de Trabalho e Assistência Social, e criou diferentes subsecretarias para tratar das políticas de Assistência Social e de Trabalho, Emprego e Renda. Com a nova estrutura a Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda passou a se organizar de acordo com o organograma a seguir:

Figura 3: Organograma da Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, 2007.



Dessa forma, como demonstra o atual organograma, a Subsecretaria passou a contar com a Superintendência de Monitoramento, Controle e Avaliação das Políticas de Trabalho, além da Superintendência de Trabalho, Emprego e Renda. Essa nova Superintendência foi criada com a finalidade de acompanhar, controlar e avaliar o desenvolvimento, os resultados e os impactos das ações de trabalho, emprego e renda e de inclusão produtiva, no Estado.

No âmbito da Superintendência de Trabalho, Emprego e Renda foi criada a Diretoria de Promoção do Associativismo, com a finalidade implementar ações de fomento à Economia Solidária, e a Diretoria de Promoção de Relações Institucionais, que tem como objetivo contribuir para a articulação entre organismos públicos, privados e sociedade civil visando a intersectorialidade das diferentes políticas sociais para a promoção do trabalho, emprego e geração de renda.

Na nova superintendência foram criadas três Diretorias, quais sejam a *Diretoria de Monitoramento e Avaliação das Ações de Trabalho, Emprego e Renda*; que tem como objetivo monitorar e avaliar as ações desenvolvidas na subsecretaria, produzindo informações que melhorem a gestão destas, a *Diretoria de Apoio à Rede Operacional*; que acompanhar e controlar o funcionamento da estrutura operacional da subsecretaria e o *Observatório do Trabalho*. Este último tem como finalidade sistematizar informações e a

coordenação da gestão de estudos sobre o mundo do trabalho, orientando a tomada de decisão no âmbito das ações de trabalho, emprego e renda.

5.2 Execução das políticas de Qualificação social e profissional, na SubTER.

A política de qualificação social e profissional no Estado de Minas Gerais estava sendo desenvolvida basicamente através de recursos oriundos do FAT, uma iniciativa pioneira do Governo de Minas, entretanto, tem investindo um grande volume de recursos do tesouro do Estado em um programa que busca aliar ações de qualificação social e profissional com desenvolvimento sustentável local, o Usina Mineira do Trabalho.

A política de qualificação social e profissional desenvolvida com recursos do FAT, o PNQ, objeto de análise desse estudo, é realizada por meio de um Convênio de Cooperação Técnico-Financeira firmado com o Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, denominado convênio único. Para que este seja celebrado é necessário à elaboração do instrumento de planejamento para todas as ações do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, o Plano Plurianual Estadual, que já foi analisado anteriormente. Estes instrumentos, o convenio e o Plano possui vigência de 4 (quatro) anos. A tabela 8 demonstra o volume de recursos do FAT que tem sido aplicados e a quantidade de trabalhadores beneficiados pelo Plano Territorial de qualificação.

Tabela 8 - Plano Territorial de Qualificação – Recursos aplicados, trabalhadores qualificados e quantidade de municípios atendidos em Minas Gerais, 2003-2006.

Ano	Municípios Atendidos	Recursos	Trabalhadores Qualificados
2003	148	R\$ 3.247.279,49	11.310
2004	188	R\$ 6.219.515,55	14.567
2005	205	R\$ 7.332.035,03	17.899
2006	225	R\$ 5.794.610,00	11.039

Fonte: SEDESE

A execução das ações de qualificação, desenvolvidas no âmbito do PNQ, mais precisamente através do Plano Territorial de Qualificação são executadas em diversas etapas, que serão analisadas nessa seção.

O planejamento dessa ação fica restrito ao plano de trabalho, no curto prazo e ao Plano Plurianual Estadual, que estabelece as diretrizes para a qualificação, no médio prazo. Devido a uma serie de critérios estabelecido pela resolução N° 333, estabelecida pelo o CODEFAT, já analisada, alguns parâmetros como clientela a ser atendida e carga horária dos cursos não podem ser alterados.

Dessa forma o plano de trabalho, em geral, estabelece apenas questões formais da execução das ações como o quantitativo de trabalhadores, por público-alvo, a ser contemplado pelas ações, tendo pouca participação da SEDESE, pois depende basicamente dos recursos disponibilizados pelo FAT. O planejamento da Subsecretaria tem se limitado à escolha dos cursos e dos municípios contemplados, conforme é descrito nas etapas seguintes.

Para execução das ações de qualificação é necessário primeiramente a habilitação Técnica e Jurídica de Entidades Executoras. Este processo se inicia com a elaboração do edital de habilitação. Para se habilitar, a entidade deve ser cadastrada na secretaria e apresentar documentação que comprove sua regularidade técnica e jurídica. Uma comissão, a “Comissão Especial de Licitação e Avaliação de Documentação e Propostas”, especificamente constituída para esse fim, é responsável pela análise da documentação. A habilitação não obriga a secretaria a contratar a entidade, mas tão somente autoriza que esta apresente propostas para executar ações de qualificação.

Paralelamente à habilitação de entidades ocorre o processo de identificação da demanda de qualificação social e profissional. Esse processo, no ano de 2007, apresentou uma consulta as prefeituras municipais, comissões municipais de emprego, postos do SINE e CPPTs, quando presentes, através de um formulário. Neste era solicitado ao demandante que listasse, em ordem de prioridade, oito cursos que fossem interessante ao município, bem como o preenchimento da principal atividade econômica local, de outras atividades econômicas desenvolvidas e da previsão de implantação de novos empreendimentos com perspectivas de geração de emprego e renda.

A priorização dos cursos demandados não segue critérios objetivamente estabelecidos, sendo embasados em algumas diretrizes da resolução nº 333 do CODEFAT, resolução nº 21 do CETER e do próprio edital de habilitação. Nesse processo os municípios são pontuados de acordo com o Índice de Desenvolvimento Humano, que confere mais pontos a municípios com IDH menor do que 0,7 e localizados em mesorregiões prioritárias, como o Vale do Jequitinhonha. Buscando potencializar a integração destas políticas do SPTER foram priorizados os municípios onde já existe infra-estrutura para políticas de trabalho, como postos do SINE, CPPTs, Comissões Municipais de Emprego e Diretorias Regionais da SEDESE.

No ano passado ocorreram algumas iniciativas que buscavam priorizar municípios onde havia a previsão de novos investimentos produtivos, buscando parcerias para a absorção dos qualificados, essa iniciativa ainda é fragmentada e não representa um critério

claramente estabelecido. Residualmente também buscou-se realizar parcerias como contrapartidas financeiras, em equipamentos e/ou em infra-estrutura; com municípios, empresas ou entidades executoras visando melhorar o resultado da ação de qualificação.

Ao realizar o trabalho de levantamento e priorização de demandas não foi realizado um diagnóstico sobre o mercado de trabalho dos diversos municípios, buscando identificar as ocupações que teriam melhor absorção em cada local, potencializando a inclusão produtiva do trabalhador.

Uma vez estabelecida a demanda das ações de qualificação social e profissional, esta é divulgada no sítio da SEDESE, para que as entidades habilitadas enviem propostas para execução das ações à Diretoria de Qualificação Profissional, no prazo de 20 dias. Na proposta as entidades devem justificar a escolha pela ação, apresentando a metodologia e a estratégia que será utilizada para a geração de renda dos qualificandos.

Técnicos da Diretoria de Qualificação Profissional são responsáveis pela análise da consistência e coerência das propostas. Nessa análise são considerados o histórico da entidade e a sua experiência em cursos semelhantes ao que se propõe realizar. Não existem critérios sistematizados para priorização das entidades. Uma vez selecionadas as entidades, estas são contratadas por meio de dispensa de licitação, através da celebração de contratos.

A orientação das entidades executoras a respeito das diretrizes para a execução das ações de qualificação ocorre em apenas um encontro, em um seminário realizado pela Subsecretaria com representantes das entidades contratadas. Esse encontro, entretanto, acaba tendo como foco esclarecer o procedimento de formalização da contratação, como a forma de operar o SIGAE *web*. Aspectos importantes para a inclusão produtiva do trabalhador, como a articulação das ações de qualificação com outras ações do SPTER, com a escolarização formal e o desenvolvimento sustentável local, acabam não sendo abordados. Os diversos aspectos problematizados no trabalho monográficos, importantes para a efetiva inclusão produtiva do trabalhador acabam sendo relegados a segundo plano, uma vez que a duração do encontro permita abordar apenas aspectos formais da execução das ações de qualificação.

Ao longo da execução das ações de qualificação a SEDESE realiza uma supervisão, com o objetivo de verificar se as obrigações contratuais por parte da entidade, como a oferta de lanche aos alunos e distribuição de material didático tem sido cumprida. A supervisão tem como foco verificar a regularidade das ações de qualificação quanto aos requisitos formais estabelecidos. Dessa forma, assim como nos seminários questões relativas à qualidade das ações, como as dimensões pedagógicas, e a potencialização da inserção produtiva do trabalhador, como a parceria com empresas ou escolas, para aumentar a

escolaridade, não são abordadas. Caso se verifique que a entidade não tem cumprido com os requisitos formais estabelecidos no contrato, como a carga horária, a entidade é notificada.

Dessa forma, se observa que a execução das ações de qualificação carece de critérios objetivos que tornem o processo mais transparente e eficiente, principalmente quanto à priorização das demandas de qualificação e quanto à seleção das entidades executoras. A orientação e supervisão das entidades executoras ainda abordam apenas as questões formais necessárias à execução das ações de qualificação, não tratando ainda dos diversos fatores capazes de potencializar a inclusão produtiva do trabalhador, como a integração com as demais políticas do SPTEP, com a elevação da escolaridade bem como a realização de parcerias com investimentos privados ou coletivos, capazes de absorver o trabalhador.

Outro aspecto precário do processo é a gestão da informação, e sua utilização para orientar a tomada de decisão. Dessa forma não são utilizados estudos a respeito do mercado de trabalho, nem mesmo a PED que é uma das ações do SPTEP, nem os cadastros administrativos, como o CAGED e o SIGAE, que poderiam indicar as flutuações dos setores produtivos em relação ao mercado de trabalho, pois demonstram os números de admitidos, demitidos e o saldo de cada setor, apontando os setores produtivos em expansão e retração. Essa tela poderia orientar quais ocupações deveriam ser priorizadas, e evidenciaria a integração da política de intermediação de mão de obra e a de qualificação.

5.3 Análise dos Dados Primários.

Essa análise, que tomou como base as entrevistas¹¹ realizadas com os atores envolvidos na política de qualificação desenvolvida pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, foi fundamentada a partir das dimensões abordadas no capítulo três, identificadas como capazes de afetar os resultados da política no que se refere à efetividade da inserção produtiva.

Dessa forma, a partir das idéias trabalhadas nas avaliações de impacto, referente ao PLANFOR e ao PNQ, e de processo, referente ao PNQ, foi feito um esforço de síntese das principais características institucionais relevantes para a compreensão dos fatores que influenciam no formato da política e seus resultados. Esses aspectos foram abordados nas entrevistas buscando identificar qual era a posição dos principais atores quanto a esses fatores.

¹¹ O roteiro de entrevistas aplicadas aos gestores públicos envolvidos na política pública de qualificação social e profissional desenvolvidas, bem como a listagem dos gestores públicos entrevistados realizada na SubTER se encontram em anexo.

A) Processo de Planejamento e Desenho da política

O Planejamento, para os atores envolvidos na área fim do processo de qualificação social e profissional, era frágil, pois não havia um setor para produzir informações que subsidiassem de forma sólida a tomada de decisão indicando, por exemplo, qual eram os movimentos, as flutuações de emprego¹², no mercado de trabalho.

Com a criação da Superintendência de Monitoramento e Avaliação, e a instituição do Observatório do Trabalho, esses atores esperam que estas estruturas se encarreguem de produzir informações que permitam um planejamento mais eficaz, uma vez que a Superintendência de Trabalho, Emprego e Renda fica muito sobrecarregada com a própria execução das ações de qualificação, como a contratação das entidades.

Entretanto, atores envolvidos com o a avaliação e monitoramento afirmam que o planejamento ainda é reativo, e tem sido feito para cumprir formalidades, principalmente na celebração do convenio único, para transferência de recursos do MTE.

- Diagnostico para a execução das ações

De uma forma geral é consenso de que o planejamento não é embasado em diagnósticos conscientes e que há necessidade de desenvolver estudos a respeito do mercado de trabalho, e outros fatores importante para o SPTER, que permitam configurar uma tela mais precisa a respeito da realidade e com isso realizar um planejamento mais eficaz.

- Participação no processo de planejamento das ações

A maioria dos atores acredita que o processo participativo no planejamento das ações poderia se ampliado. A atuação de outros atores no planejamento das ações como as Comissões Estaduais e Municipais de Emprego ainda é muito incipiente, a atuação dessas instâncias tem se mostrado fragmentada. A secretaria acredita ser necessário elaborar programas de capacitação para os conselheiros. A esse respeito, um ator pondera que não basta capacitar sem dar autonomia para participar do processo decisório, dessa forma é necessário empoderar essas instâncias, confiar nas “apostas quentes”, que seriam as idéias propostas por esses atores. Entretanto não existe evidencias de que esse processo tem sido desenvolvido na pratica.

- Monitoramento e avaliação

O monitoramento e a avaliação das ações de qualificação ainda têm se mostrado pouco estruturado, embora tenha sido criado estruturas especificas para a realização

¹² Flutuações de emprego se refere aos segmentos que estão em expansão, ou retração, na economia

dessas ações, ainda não existe um acompanhamento sistematizado dos indicadores, como número de qualificandos, qualificandos encaminhados para o SINE, ou inseridos no mercado de trabalho. Os atores envolvidos na área fim, apontam principalmente para a necessidade de acompanhamento dos egressos para auferir os impactos reais da qualificação para o trabalhador. Entre tanto os próprios atores envolvidos com o monitoramento e avaliação, afirmam que ainda não existe um acompanhamento dos indicadores, embora tenha sido pensada formas mais concretas de monitoramento, através de um sistema de acompanhamento digital.

B) Relação político institucional

- Conhecimento das linhas gerais da política

O debate a respeito das diretrizes da política de qualificação, de acordo com alguns atores poderia ser ampliado. Esse momento se restringe a um seminário, em que são abordados alguns aspectos da política de qualificação, com as entidades executoras e com as CMT e CET, antes da execução dos cursos. Esse seminário, entretanto como já foi abordado anteriormente acaba tendo como foco a orientação a respeito do cumprimento de requisitos formais para a execução dos cursos, como a forma de preenchimento das informações. Aspectos referentes a praticas pedagógica e cidadãs, bem como iniciativas que potencializam a inserção produtiva são pouco abordados.

O debate com os atores internos, da SEDESE, é quase inexistente, dificultando a assimilação das diretrizes do plano. Existem poucos momentos de reflexão a respeito das políticas de qualificação, e sua integração com as demais ações do SPTER, entre os atores. Através das entrevistas percebe-se que não há consenso quanto algumas diretrizes entre os diversos atores envolvidos na política.

- Escolha dos cursos de qualificação

Como já foi caracterizado no processo de execução das ações de qualificação, a escolha dos cursos parte das demandas encaminhadas pelo município, ou pelas CMT, ou SINE's caso existam no município. Alguns atores acreditam que o município não dispõe de informações para elaborar as demandas por cursos de qualificação, dessa forma afirmam que esta sendo feito um esforço de orientação dos prefeitos, buscando promover um maior entrosamento entre os cursos de qualificação e o desenvolvimento municipal de alguns segmentos produtivos. Entretanto essa iniciativa ainda é muito fragmentada e residual

A escolha de cursos de qualificação ainda não é embasada em informações produzidas pelo Observatório do Trabalho. “Não existe uma padronização para a priorização dos cursos”. Segundo os atores, seria interessante mapear melhor as demandas. Para isso há de se diferenciar o mercado formal, cuja expansão ou retração das ocupações, pode ser diagnosticada por dados como os fornecido pelo SIGAE e pelo CAGED¹³, que são registros administrativos relativos à intermediação do mercado informal.

O mercado informal é muito importante, e está em expansão, por isso embora o SPTE deva ter como foco o mercado formal, ele não pode desconsiderar o informal. A economia solidária é uma das formas de se desenvolver atividades, auto gerenciadas, no mercado informal. Seu mapeamento, e estudos que indiquem onde devem ser focados os investimentos, entretanto ainda são frágeis.

Para concluir, embora se afirme haver esse esforço para elaboração de critérios de seleção da demanda, não existe nenhuma ação sistematizada nesse sentido, o que aponta para uma atuação fragmentada, outra dificuldade é que ainda não existe um instrumento de diagnóstico da aptidão produtiva municipal, baseado nas atividades em expansão no local. Nesse aspecto não há consenso entre os atores a respeito da utilização de registros administrativos, como o CAGED, para mapear o mercado de trabalho e fundamentar um critério de priorização dos cursos. De acordo com um dos atores “Não é possível criar critérios com base em um registro administrativo, seria politicamente impossível”.

- Escolha das entidades executoras

Não existem critérios objetivos e transparentes para a seleção da entidade executora. Os atores envolvidos com a execução acreditam que é necessário ampliar o número de entidades executoras que atuam nas ações de qualificação. Entretanto acham que essa ampliação tem que ser lenta, pois muitas vezes não se tem conhecimento da capacidade técnica dessas, o que acaba levando a priorização das entidades mais tradicionais, por se ter mais conhecimento a respeito da competência na execução dos cursos.

- Articulação com ações do SPTE

Os atores afirmam existir um esforço muito grande de articulação das políticas de qualificação social e profissional, principalmente com as políticas de intermediação.

¹³ O SIGAE representa um registro administrativo a partir do qual são computados os colocados e demitidos pelas ações de intermediação do SINE, já o CAGED contabiliza todos os colocados, demitidos e o saldo de trabalhadores do Estado, no último quadro esses registros serão especificados de forma mais aprofundada.

Entretanto, embora tenha se falado constantemente a respeito de integrar as políticas do SPTEP, na prática não se observa muitos avanços e essa integração ainda é muito residual.

Um exemplo disso é que o próprio sistema de informação elaborado pelo MTE, que atua em nível nacional, o SIGAE, responsável pelas ações de intermediação não dialoga com o de qualificação. Outro exemplo foi o enfraquecimento dos CPPT's, Centros Públicos de Promoção do Trabalho, estrutura idealizada pelo Plano Plurianual Estadual como responsável pela oferta das diversas ações do SPTEP, para promoção do trabalhador e que deveria incorporar os SINE paulatinamente. O que se observou, na prática foi que os centros públicos não conseguiram oferecer as funções, muito menos se fortalecer como centro de referência, capaz de absorver os SINE's, concretizando-se em um exemplo clássico da dificuldade de integração das diversas funções do SPTEP.

Entretanto, coloca-se que houve avanços importantes na articulação das ações de qualificação e intermediação executadas na secretaria, a partir da priorização de municípios em que já existe uma estrutura da SEDESE, responsável pelo desenvolvimento de outras ações do SPTEP.

Dessa forma têm sido priorizado os municípios que possuem SINE's e CPPT's para a realização de cursos de qualificação, buscando facilitar a utilização das informações dos SINE's para promover a intermediação dos alunos qualificados. Contudo, fica a cargo da entidade executora buscar utilizar esses dados para auxiliar o trabalhador a se inserir no mercado de trabalho. Essa responsabilidade da executora, também não é um consenso entre os atores. Alguns acham que é a própria SEDESE que deve fortalecer essa ação, outros acreditam que por estar a entidade mais próxima do aluno, dever-se-ia criar instrumentos que vinculem de forma mais coercitiva, o encaminhamento do educando ao SINE, pela executora.

O objetivo precípua da Secretaria foi colocado por um dos atores, como a inserção no mercado de trabalho, através do SPTEP. A forma de mensurar essa inserção é obtida através dos colocados no mercado de trabalho, pelo sistema de informação do SIGAE, que fornece o número de trabalhadores admitidos, demitidos e o saldo no mercado de trabalho, pelas ações de intermediação realizadas pelo SINE. Atualmente existem 92 postos do SINE, distribuídos em 83 municípios de Minas Gerais.

O desempenho das ações de intermediação pelo SPTEP pode ser mensurado através da comparação com o número de trabalhadores admitidos e desligados em todo o estado de Minas Gerais. Esse coeficiente demonstra qual é a porcentagem de trabalhadores no

Estado de Minas que tem se inserido no mercado pelas ações de intermediação do SINE. Desde 2007, quando foi criado o Observatório do Trabalho e esses dados começaram a ser mensurados tem se observado melhoras no número de colocações de trabalhadores pelo sistema público de intermediação, o SINE. Essa discussão é importante, pois de acordo com alguns atores a utilização desses dados pode ser fundamental para o acompanhamento das ações do SPTER, e principalmente de sua integração.

“Observa-se um crescimento significativo de colocações pelo SINE, através dos dados do SIGAE, o que demonstra uma maior participação do SPTER, através da articulação das ações de qualificação e intermediação de mão de obra”.

Antes da instituição do Observatório do Trabalho esses dados, referentes a intermediação, não eram muito utilizados, mas alguns atores já afirmam que a priorização das ações de qualificação deveria ser calcada nestes, que podem fornecer quais ocupações estão em expansão ou retração.

O ideal seria analisar as flutuações de emprego a partir dos subsetores do IBGE e que as ocupações seguissem a Classificação Nacional das Atividades Econômicas, CNAE, que são os padrões adotados pelos sistemas de informação. Essa uniformização dos dados, fontes e referências é importante para que as ações do SPTER dialoguem e possam ser monitoradas de forma consistentes. Um dos problemas mencionados pelos atores com relação à integração era a falta de uniformização para colher dados dos relatórios, levando a informações incongruentes e dados que não “batiam”. Dessa forma, assim como colocaram alguns atores, a integração das políticas do SPTER passa também por uma uniformização de dados, conceitos e diretrizes que permitem uma articulação coerente.

- Articulação com outras políticas

Alguns atores afirmaram ter cogitado a articulação das políticas de qualificação desenvolvidas na SEDESE, com outras políticas de qualificação desenvolvidas por outras secretarias, mas essa articulação não chega a ser tratada de forma concreta. Nesse sentido, acreditam que embora não saibam se o resultado seria melhor se houvesse essa articulação, essa poderia ser importante para não sobrepor ações.

Uma articulação importante para a secretaria seria com Secretaria de Educação, buscando elevar a escolaridade dos qualificados. Um dos atores chegou a afirmar que o mais coerente era que as políticas de qualificação se inserissem na Secretaria de Educação. Entretanto essa parceria não é aprofundada por questões políticas, uma vez que a Secretaria de Educação não estaria se mostrando aberta para dialogar.

- Articulação com outras instâncias de participação

O Papel das Comissões e Conselhos de Trabalho, Emprego e Renda de acordo com os atores ainda é incipiente. Uma das razões apontadas para esse fato seria o próprio desenho institucional delas que prevêem eleições de dois em dois, que levam a uma grande rotatividade e uma atuação fragmentada. Dessa forma além dessas instâncias, principalmente no âmbito municipal, serem muito influenciadas por questões políticas locais, sua atuação não tem sido consistente e contínua, pois os atores envolvidos mudam muito e estão constantemente associados a interesses políticos municipais transitórios.

A atuação dos conselhos e comissões, de acordo com alguns atores, se mostrou bastante distinta, existindo instâncias de participação bastante estruturada, enquanto outras apresentam atuação muito frágil.

- Articulação com a política das entidades executoras

Os atores acreditam que a maioria das entidades tem desenvolvido um trabalho sério, e que muitas vezes não é a remuneração que impulsiona a execução das ações de qualificação. Um dos maiores problemas apontado por um dos atores, são os baixos valores pagos as entidades, que acabam por não cobrir os custos efetivos, comprometendo a qualidade dos cursos. Outro problema apontado é que a política de qualificação da SEDESE acaba “refém” das entidades executoras, pois mesmos que queiram realizar determinados cursos em uma localidade, como o Norte de Minas, tem dificuldade para encontrar entidades que se disponham a desenvolver o curso.

O papel da entidade, quanto ao acompanhamento dos egressos para o SINE ou para o mercado de trabalho, ainda não é um consenso entre os atores. Alguns acreditam que é responsabilidade da secretaria orientar os egressos e buscar formas de inclusão produtiva, outros acreditam que a entidade pode auxiliar nessa política com o egresso, principalmente se considerarmos que é a responsável direta pela execução das ações, junto aos alunos.

- Articulação com investimentos privados

Têm ocorrido parcerias pontuais com alguns investimentos privados, com o objetivo de facilitar a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Algumas delas têm sido celebradas com empresas como a Vallourec Manesman, a MBR e a Tigre. Em geral, quando ocorrem essas parcerias a SubTER oferta o curso e a empresa disponibiliza o

equipamento para a realização do curso, se comprometendo com a priorização da contratação do educando.

Esse processo é interessante, pois viabiliza algumas formações, que seriam muito caras para serem ofertadas em razão do equipamento necessário para o treinamento, e facilita a inserção do trabalhador naquele empreendimento. Entretanto, como já foi abordado no capítulo um, as firmas tendem a ofertar formações muito específicas, como foi o caso da Tigre, que disponibilizou o equipamento para realização de cursos de confecção de tubos, ao contrario das formações públicas, que tendem a ser mais universais e flexíveis, buscando facilitar a inserção do trabalhador no mercado de trabalho, como uma formação polivalente.

O mapeamento de grandes empreendimentos, que possam viabilizar parcerias, que vão se instalar, entretanto, ainda é muito precário. Uma forma apontada pelos gestores é o acompanhamento de notícias pelos veículos de informação, mas também não é muito eficiente, pois muitas informações são sigilosas, em virtude da concorrência. A identificação de pequenos e médios negócios, onde a maioria da população esta ocupada, entretanto, pode ser identificado pelo CAGED.

C) Qualidade Pedagógica das ações de qualificação

- Temas e conteúdos

Não se tem um padrão pedagógico, nem um acompanhamento da qualidade pedagógica dos cursos que estão sendo ofertados. Um dos atores aponta para a necessidade de se criar um núcleo pedagógico, que busque garantir um mínimo de qualidade nos cursos ofertados.

- Suporte ao desenvolvimento das ações de qualificação

Os recursos que mais faltam para o desenvolvimento das ações de qualificação são referentes aos equipamentos para execução dos cursos. A solução apontada pelos atores seria a estimulação de parcerias com o município ou empresas, visando aproveitar a infraestrutura e equipamentos para realização do curso. Isso por que o valor pago as entidades executoras para a realização dos cursos de qualificação dificilmente possibilita o provimento dos equipamentos, principalmente quando envolvem maquinários caros.

- Práticas coletivas

As praticas coletivas são desenvolvidas principalmente através do curso de competências básicas. Este, de acordo com os atores, tem têm sido bem executado pelas

entidades executoras, mas como já foi mencionado não existe um acompanhamento dessas ações, o que dificulta uma afirmação mais concreta a esse respeito.

- Práticas pedagógicas

De acordo com os atores, os cursos, através de suas práticas pedagógicas, tem papel significativo para aumentara as chances dos indivíduos se inserirem no mercado de trabalho. Quando questionados se acreditam que as dimensões trabalhadas pelo capital social, como a formação de redes sociais de relações, eram mais importante para a inclusão produtiva do trabalhador do que a própria qualificação, devendo ser mais incentivada nos cursos, a maioria dos atores afirmou acreditar que o curso em si era mais significativo para viabilizar a inclusão produtiva.

Existem iniciativas pontuais promovidas pela SEDESE, em parceria com as entidades executoras, em que a secretaria incorpora a função pedagógica de orientar e incentivar os educandos a desenvolver micro empreendimentos ou iniciativas autônomas de investimento. Nesse sentido foi ministrado um curso, no ano passado, com técnicas de produção, marketing de venda e é indicado formas de financiamento, micro credito.

Embora acreditem que essa iniciativa é importante a secretaria acha que seria difícil expandir essa pratica que se restringiu, a poucos cursos no ano passados. Quanto à incorporação de outras funções que auxiliem a inserção produtiva, como a concessão de micro credito função incorporado por alguns SPTER, os atores acham que dificilmente isso ocorreria, acreditando que a secretaria deva se concentrar na função precípua de execução dos cursos de qualificação.

D) Resultados quanto ao impacto

- Atendimento do público prioritário, mais vulnerável.

Esse é um ponto polêmico entre os atores, que criticam principalmente a forma como este público foi delimitado. Esse público é composto por diversas minorias. E em alguns casos fica muito complicado constituir turmas exclusivas de alunos pertencentes a algumas dessas minorias. O exemplo que elucida esse fato é a dificuldade de se constituir turmas de egressos do sistema prisional. Estes têm dificuldade de admitir essa condição e de se inserirem no mercado de trabalho. Dessa forma a constituição de turmas de egressos do sistema prisional é difícil para a entidade executora, embora seja uma meta a ser alcançada pela SEDESE, é prejudicial para o próprio egresso, que em razão do preconceito social, dificilmente vai ser assimilado pelo mercado de trabalho. O certificado de participação do

curso de qualificação, que aponta a condição do indivíduo como egresso do sistema prisional, também, dificilmente vai auxiliar a inserção no mercado de trabalho, em razão do preconceito, inclusive o que se observa é que o egresso busca omitir informações que permitam identifica-lo como egresso do sistema prisional.

Entre tanto o atendimento de minorias, como tem sido observada na execução das ações do PNQ, é muito importante para empoderadas, afirma um dos atores.

- Articulação com políticas de educação

A articulação com a educação, se restringe a oferta de cursos supletivos aos indivíduos que procuram os postos do SINE, quando possível. Essa ação é pontual, ocorrendo em apenas alguns SINE's, e atende um número restrito de pessoas, pois não é uma ação direta da secretaria de educação. Uma vez que como mencionado não existe uma parceria concreta com a secretaria de Educação.

- Melhoria do Capital Social

Não existe nenhuma política diretamente relacionada com o desenvolvimento do capital social. Embora em alguns cursos sejam abordado temáticas relativa ao associativismo e ao cooperativismo, não é estimulado de uma forma direta o fortalecimento das relações sociais, bem com sua sofisticação, através da participação em sindicatos ou associações comunitárias. Considerando a importância desse fator para a empregabilidade do indivíduo, como apontou o estudo do CEDEPLAR, essa pode ser uma falha das ações de qualificação executadas pela SEDESE.

- Inserção no mercado de trabalho

Algumas ocupações têm apresentado uma ótima absorção pelo mercado de trabalho, é o caso de costureiros, soldadores, caldeireiros e maquineiros. Os alunos que passam por esses cursos são imediatamente contratados.

O acompanhamento do egresso, entretanto, que permitiria identificar a eficácia dos cursos de qualificação, quanto à inserção no mercado de trabalho não existe. E como afirma um dos atores “O sonho seria isso (acompanhar o egresso)... é o retorno que a gente tem se o curso de qualificação e economia solidária tem dado certo.”.

- Desenvolvimento da dimensão cidadã

O curso contribui muito para o desenvolvimento da dimensão cidadã, de acordo com os atores envolvidos na área fim, melhorando a socialização dos indivíduos e o conhecimento de seus direitos. Observa-se também a melhoria da auto estima, o que de

acordo com os atores é muito bom, pois se não existe certeza a respeito do retorno dos cursos quanto à empregabilidade, em razão da ausência de acompanhamento do egresso, a melhoria da vida dos indivíduos, quanto a essa dimensão social, é nítida, afirmam.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As políticas públicas de emprego hoje se estruturam através do Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda, que por meio das funções de intermediação da mão de obra, qualificação profissional e do seguro-desemprego buscam proteger o trabalhador da ausência de trabalho, e mitigar estas conseqüências, garantindo sua inserção no mercado de trabalho. O presente trabalho se propôs a analisar os fatores que condicionam os resultados dessas políticas. Entretanto embora essa função, em geral na maioria dos países, seja de natureza permanente, ainda que possa ocorrer em intensidades diferentes, seus resultados quanto à inserção do trabalhador permeia questões de natureza transitória, como problemas de emprego específicos, conjunturais e estruturais, que impactam na absorção ou exclusão do trabalhador no mercado de trabalho.

Através da análise das matrizes teóricas que fundamentam as atuais políticas de emprego, buscou-se chamar atenção para a necessidade de se observar o mercado de trabalho para elaborar políticas de emprego eficientes. Das matrizes teóricas nasce a distinção entre as políticas de emprego que embora unidas por um mesmo objetivo, proteger o cidadão da ausência do emprego ou de suas conseqüências, se diferencia por atuar de maneiras diferentes. Reduzindo a oferta de trabalho, no caso das políticas passivas, embasadas na teoria clássica, atuando através de instrumentos como o seguro desemprego; ou aumentando a oferta de trabalho, políticas ativas, embasadas na teoria de Keynes.

Para elevar o nível de emprego, as políticas ativas utilizam de ações como a qualificação profissional, a intermediação da mão de obra e a oferta de crédito. Entretanto, observa-se que esses pilares do sistema público de emprego foram incorporados paulatinamente, de modo não integrado. A implantação isolada das funções do SPTER, no tempo levou a formas de financiamento e gestão bastante distintos ao longo do tempo.

As políticas de qualificação profissional, foco do trabalho, só começaram a tomar corpo a partir dos anos 1980, diante da incapacidade das políticas passivas, principalmente o seguro desemprego, responder aos desequilíbrios econômicos e financeiros observados. No Brasil a estruturação das políticas de qualificação profissional ainda é muito recente. Apenas com a consolidação da fonte de financiamento, o FAT, foi possível ofertar as principais funções, já mencionadas, do SPTER.

A concepção da qualificação sofreu grandes mudanças ao longo do tempo, e isso transparece através de seus instrumentos de atuação. Esses foram basicamente o PLANFOR e o PNQ. O Primeiro apresenta como marco conceitual a Teoria do Capital

Humano, e através do acúmulo deste pretendia-se aumentar a empregabilidade da população. Essa concepção defende que trabalhadores qualificados teriam condições de se inserir ou reinsserir no mercado de trabalho. A qualificação seria o caminho para a empregabilidade, entretanto, observou-se que a despeito de sua importância, a qualificação não foi uma forma automática e isolada de se inserir no mercado de trabalho.

Destituído da dimensão social, em que a responsabilidade do Estado fica restrita a oferta de qualificação, sendo a inserção no mercado responsabilidade do trabalhador, o PLANFOR é substituído pelo PNQ. Este instrumento é fruto de uma concepção da qualificação como um direito social e como política pública, orientada para o desenvolvimento sustentável e a inclusão produtiva e social do trabalhador.

Os fatores que condicionam os resultados das políticas de qualificação, quanto à inclusão produtiva do trabalhador foram problematizados a partir das avaliações de seus instrumentos. Alguns aspectos das avaliações comprometem considerações mais consistentes, como a falta de grupo controle, em uma das avaliações, o que impossibilita isolar o impacto específico das ações de qualificação. De qualquer forma, essas avaliações são importantes para subsidiar a discussão a respeito dos fatores que influenciam na política.

As avaliações, principalmente a primeira referente ao PLANFOR, apontaram para a importância do capital social, da participação e formação de uma rede social sofisticada, bem como o aumento da escolaridade formal, para aumentar as chances de inserção no mercado de trabalho. E embora a qualificação, por si só, não tenha se mostrado significativa para a inserção no mercado de trabalho, os participantes dos cursos apresentaram melhoras quanto à escolaridade e capital social. Dessa forma indiretamente os cursos de qualificação podem estar auxiliando nessa inclusão, ao fomentar o desenvolvimento de outros aspectos que potencializam a inserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, a outra avaliação de impacto referente ao PNQ também apontou para melhorias quanto à escolaridade formal e a ocupação. A falta de um grupo controle, dificulta afirmar se essas melhorias são oriundas da participação nos cursos ou da influência de outros fatores, que não foram isolados, como o crescimento econômico.

Ganhos indiretos como melhoria da socialização e autoconfiança, devem ser considerados pois demonstra que pode ter havido ganho em capital social, importante para a empregabilidade, como aponta a primeira avaliação. Dessa forma os cursos ofertados pelo PNQ aparentemente tem conseguido atender, em parte, os seus propósitos, trazendo ganhos sociais e produtivos aos trabalhadores que participam. Pois como aponta a avaliação, o

egresso tem melhorado a escolaridade, a ocupação e declaram ter suas expectativas, em geral relacionadas ao aprendizado ou melhoramento da ocupação, atendidas.

A avaliação dos processos de execução das ações do PNQ apesar de demonstrar avanços nas ações sinaliza alguns pontos críticos. O diagnóstico da demanda das ações de qualificação, a fragilidade das instâncias participativas, bem como a integração das políticas do próprio SPTER, bem como a articulação com outras políticas, principalmente de educação e desenvolvimento local, se mostraram frágeis. A necessidade de se estabelecer critérios mais objetivos, e que busque uma seleção mais eficiente, para o processo de seleção das entidades executoras e ações de qualificação também foi apontado na avaliação.

Este estudo pretendeu transcorrer sobre a forma como essas dimensões estão sendo trabalhadas no planejamento e execução das ações de qualificação, no âmbito do Estado de Minas Gerais. A análise dos instrumentos de planejamento de médio, PPAG, e longo prazo do Estado, PMDI, revelaram uma atuação pulverizada das ações de qualificação no âmbito do estado. Não existem mecanismos concretos que visem à integração das políticas de qualificação desenvolvidas pelas diferentes Secretarias, visando evitar a sobreposição das ações e potencializa-las. E os mecanismos de integração das ações do SPTER dentro da SEDESE também não se mostraram claros nesses instrumentos.

No instrumento de planejamento da própria SEDESE a respeito do SPTER, o Plano Plurianual Estadual, a estratégia principal traçada para atingir o objetivo precípua do sistema, qual seja a elevação da inserção do número de trabalhadores no mercado de trabalho, redução do período de desemprego e mitigação do custo social deste, consistia na integração das funções do SPTER.

Além da melhoria da efetividade social das políticas do Sistema, para isso propunha o aprimoramento de parcerias entre o público e o privado, o planejamento e desenvolvimento da qualificação profissional, articulada com a elevação da escolaridade, potencialidades de geração de trabalho e renda local, adotando para essas ações mecanismos de acesso preferencial ao público mais vulnerável. E principalmente a articulação das ações de qualificação profissional com a intermediação de mão de obra, visando potencializar a inserção produtiva do trabalhador. A articulação dessas ações permitiria diagnosticar as ocupações de maior absorção no mercado e ofertar cursos relacionados com estas ocupações permitindo a inserção desses indivíduos, agora já dotados dos requisitos demandados, pelo mercado de trabalho.

A análise da execução das políticas de qualificação, a partir da caracterização das etapas do processo do PNQ, sinalizou para alguns pontos que já haviam sido problematizados pelas avaliações. Dessa forma a política carece de critérios objetivos que tornem o processo mais transparente e eficiente, principalmente quanto à priorização das demandas de qualificação e quanto à seleção das entidades executoras. A orientação da dimensão pedagógica dos cursos ainda é muito superficial. Estando a secretaria envolvida mais com a orientação e monitoramento do cumprimento dos requisitos formais necessários ao contrato, como a fiscalização do cumprimento da carga horária.

Os fatores capazes de potencializar a inclusão produtiva do trabalhador, identificados nas avaliações como a integração com ações de elevação da escolaridade, articulação das políticas do SPTER, e a realização de parcerias com investimentos privados ou coletivos, capazes de absorver o trabalhador, são trabalhados de forma pontual e fragmentada. Dessa forma, de acordo com os fatores identificados nas avaliações, é necessário um esforço da Secretaria para sistematizar e implantar mecanismos que garantam a execução desses aspectos para potencializar a inclusão produtiva do trabalhador.

Outro aspecto precário do processo é a gestão da informação, e sua utilização para orientar a tomada de decisão. Ainda não são utilizados estudos a respeito do mercado de trabalho, nem os cadastros administrativos, como o CAGED e o SIGAE, que poderiam indicar as flutuações dos setores produtivos em relação ao mercado de trabalho, pois demonstram os números de admitidos, demitidos e o saldo de cada setor, apontando os setores produtivos em expansão e retração, para direcionar as ações de qualificação profissional. Essa tela poderia orientar quais ocupações deveriam ser priorizadas, e evidenciaria a integração da política de intermediação de mão de obra e a de qualificação.

Dessa forma a última parte desse trabalho apresenta um caráter propositivo. Nesse ponto apresenta, com base nos aspectos levantados, elementos para o aperfeiçoamento de um dos pontos críticos do processo, qual seja, o diagnóstico da demanda das ações de qualificação social e profissional.

6.1 Explorando as conexões e propondo melhorias nas ações de qualificação desenvolvidas pela Subsecretaria de Trabalho Emprego e Renda

A análise dos dados, bem como das informações e considerações que já foram abordadas a respeito dos fatores que influenciam a política de qualificação, poderia subsidiar a proposição de diretrizes para a política.

Dessa forma este capítulo será concluído com a proposição de critérios para alocação dos recursos de qualificação, uma vez que estes são insuficientes para atender as demandas reais e necessárias de todos os municípios, exigindo um esforço de focalização quanto à abrangência geográfica e quanto à clientela a ser atendida, utilizando as estratégias identificadas que conferem maior efetividade às ações de qualificação.

A elaboração do diagnóstico das demandas de qualificação social e profissional para o Estado de Minas Gerais poderia ser constituída com base em indicadores econômicos, sociais e produtivos de cada região de planejamento. Através desses indicadores seria possível identificar de forma mais precisa as reais oportunidades de trabalho, emprego e renda, as flutuações no mercado de trabalho em cada região, bem como suas potencialidades. Dessa forma, o objetivo da Secretaria, qual seja, potencializar a inclusão do trabalhador no mercado, seria mais facilmente alcançado.

Assim sendo, as ações de qualificação deveriam se balizar em critérios que indiquem as características do mercado de trabalho do município, as possibilidades e potencialidades locais, através de empreendimentos formais e outras possibilidades de absorção pelo mercado informal, como a economia solidária, a empregabilidade de determinados cursos, bem como o grau de empreendedorismo de determinados municípios. Esses critérios poderiam ser fundamentados a partir de diversas fontes sólidas como o Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais (INDI), Atlas de Desenvolvimento Humano, Fundação João pinheiro, a PED, o IBGE e Caminhos do Desenvolvimento. Informações que os municípios e regionais fornecerem também deveriam ser utilizados, daí a importância de empoderamento dessas instâncias e da realização de um trabalho consistente destes, na identificação das possibilidades de criação de empregos e renda, uma vez que estas informações poderiam ser usadas como indicadores para a seleção dos cursos que serão financiados pela Secretaria. Dessa forma alguns dos critérios utilizados na priorização dos cursos poderiam ser baseados nos seguintes aspectos:

Critérios que poderiam orientar a seleção dos Cursos de Qualificação Social e Profissional.		
Critério	Objetivo	Metodologia
Interface com as atividades econômicas em desenvolvimento nos municípios	Identificação dos cursos que terão maior eficiência alocativa, a partir da qualificação adequada as atividades econômicas desenvolvidas no município. Neste sentido esse critério pretende priorizar cursos que tenham maior potencial de empregabilidade num determinado município. Para isso é necessário buscar instrumentos que permitam construir esse perfil sócio econômico dos municípios. Em municípios com investimentos voltados para o setor sucro alcooleiro, por exemplo, deveriam ser fornecidos cursos que atendam a este mercado.	<p>Construção do perfil dos municípios, a partir dos seguintes dados:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Micro região em que o município se insere 2. Macro região em que o município se insere 3. Área do município 4. População residente (urbano-rural, em números absolutos e relativos). 5. Atividades econômicas (agricultura, pecuária, indústria) desenvolvidas nos municípios. 6. Produto Interno Bruto discriminado, em números absolutos e relativos, por setores produtivos, agropecuária, indústrias e serviços. <p>Essas informações serão utilizadas para analisar se o curso demandado corresponde a uma necessidade real do município (se está alinhado com o perfil do município). Deverá ser traçada essa tela para todos os municípios de Minas Gerais</p> <p>Fonte de identificação: INDI, Comissões Municipais de Emprego, Diretorias regionais, ALMG, SEBRAE e IBGE.</p>

<p>Parcerias</p>	<p>Esse critério pretende facilitar a qualificação dos trabalhadores para inserção direta em pequenos ou grandes empreendimentos que necessitem de mão de obra qualificada. Dessa forma as parcerias correspondem àquelas oportunidades de qualificação que são notadamente mais efetiva em razão da inclusão dos trabalhadores nos investimentos (ex: caso Vallourec e Mannesmann) em que a empresa se articula com a Secretaria para realizar cursos na região, pois necessita de mão de obra qualificada. A validação da parceria ocorre pela Subsecretaria junto aos empreendimentos, que necessitem de qualificação para se desenvolverem.</p>	<p>A formalização das parcerias pode se dar de duas formas. Em uma delas, a SEDESE pode desenvolver instrumentos que auxiliem na identificação de grandes empreendimentos, através da utilização de informações do INDI, do mapeamento de empreendimentos através dos veículos de comunicação ou pela Central de Capitação de vagas do SINE. Uma vez identificado os empreendimentos que necessitam de trabalhadores qualificados, a SEDESE se articula para formalizar a parceria em que a Secretaria se compromete a qualificar os trabalhadores e o empreendimento a priorizar a contratação dos egressos. Uma outra possibilidade de parceria seria com os pequenos e médios empreendimentos, em razão da dificuldade de identificá-los por veículos de comunicação ou outros instrumentos, os próprios empreendimentos que necessitam de mão de obra qualificada poderia procurar a sedese para formalização da parceria, que então qualificaria os trabalhadores.</p> <p>Forma de identificação: INDI, Veículos de comunicação (como jornais e internet), pelo SINE (Central de Capitação de vagas), ou através das próprias empresas, que procurem a Sedese, garantindo a alocação dos treinados em seus empreendimentos.</p>
-------------------------	---	---

<p>Economia informal</p>	<p>O mercado informal é muito importante, e está em expansão, por isso é necessário desenvolver um critério que identifique melhores possibilidades de inserção do trabalhador no mercado informal, embora o SPTER deva ter como foco principal o mercado formal. Considerando que a economia solidária é uma das formas de se desenvolver atividades, auto gerenciadas, no mercado informal, esse critério pretende mapear e sistematizar informações a respeito do desenvolvimento da economia solidária nos municípios. Seu mapeamento pretende indicar onde devem ser focados os investimentos de forma mais precisa, apontando os empreendimentos que estão mais desenvolvidos, principalmente a partir de informações do Ministério do Trabalho, apresentado, portanto melhores possibilidades de inclusão produtiva do trabalhador no mercado informal.</p>	<p>A partir desse critério será mapeado as seguintes informações a respeito da economia solidária, através das informações presentes no Atlas do Ministério do Trabalho, sobre alguns municípios:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1- Quantos empreendimentos existem no município 2- Quantos são rurais ou urbanos 3- Quais atividades econômicas mais aparecem nos empreendimentos 4- Os produtos ou serviços mais produzidos pelos empreendimentos 5- Que tipo de apoio necessitam <p>Forma de identificação: Ministério do Trabalho e Emprego, através do Atlas da Economia Solidária.</p>
<p>Movimentação de Emprego</p>	<p>O critério Movimentação de Emprego foi elaborado para priorizar os cursos que apresentam maior empregabilidade, em determinado local e momento. Assim, este critério representa uma tentativa de considerar a capacidade de determinado grupo de atividades em uma região, para que os cursos referentes a este grupo de atividades sejam pontuados de acordo com o seu grau de desenvolvimento, nível de estabilidade e crescimento naquele local. Para priorizar os cursos que apresentem maior empregabilidade, em determinado local, serão considerados os sub-setores do IBGE que mais demandam trabalhadores em determinada microrregião, a cada</p>	<p>Neste critério, poderão ser considerados os 26 subsetores do IBGE* para classificar as várias atividades econômicas de uma determinada região. O ideal seria avaliar os subsetores que mais demandam trabalhadores nas 63 microrregiões de Minas Gerais, isso por que considerando que o Estado tem 853 municípios seria impossível trabalhar com o desenvolvimento dos subsetores em cada município. Para ponderar a importância de cada subsetor na economia de uma microrregião serão mensurados o (a) saldo (admitidos – desligados) e o (b) número de admitidos, através dos dados do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego - CAGED**. O primeiro (a)</p>

	<p>ano (Mais demandados pelo mercado de Trabalho), para a priorização dos cursos. Buscando selecionar os sub- setores mais expressivos de cada micro região, serão considerados os sub-setores que concentram no mínimo 80% das admissões dos trabalhadores formais, ponderando também o saldo de admissões e demissões. A partir deste critério, a priorização das ações de qualificação poderia se ater aos cursos relacionados com os setores que forem mais bem pontuados, o que indicaria que esses setores, de acordo com instrumentos detalhados na metodologia, teria mais facilidade de absorver, colocar e recolocar o trabalhador no mercado de trabalho, potencializando a inserção do trabalhador a partir da qualificação em determinado local, de acordo com a dinâmica do mercado deste.</p>	<p>procura mensurar a dinâmica, o saldo, o numero de admitidos e desligados em cada subsetor. Desta forma, os dados do CAGED mostram se determinado subsetor está contratando mais ou demitindo mais. Por exemplo: se a agricultura está em crescimento na região, provavelmente ela estará apresentando um saldo em expansão, demonstrando uma possível demanda para qualificação nesta área. Este número não pode ser considerado isoladamente, já que mensurar apenas a dinâmica de determinado subsetor desconsidera o peso e a importância na economia local. Para que este critério considerasse o peso de determinado subsetor nas atividades econômicas de uma região, deveria ser acrescido ao critério em análise, o número de admitidos (b) em determinado subsetor da microrregião. Pois muitas vezes, dois subsetores podem apresentar saldos semelhantes, movimentação semelhante, mas terem magnitudes diferentes¹⁴. Assim, na busca de corrigir este possível erro, o número de admitidos naquele setor também deve ser considerado na análise do critério.</p> <p>Forma de identificação: INDI (Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais), Veículos de comunicação (como jornais e internet), pelo SINE (Central de Capitação de vagas), ou através das próprias empresas, que procurem a Sedese, garantindo a alocação dos treinados em seus empreendimentos.</p>
--	--	---

¹⁴ Por exemplo pode acontecer que dois subsetores tenham um saldo de admitidos – desligados iguais a 100, mas um dos subsetores admitiu 2000 trabalhadores e demitiu 1900 trabalhadores, enquanto o outro subsetor contratou 200 trabalhadores e demitiu 100 trabalhadores. Dessa forma o primeiro setor é muito mais expressivo que o segundo, merecendo mais esforços quanto a qualificação por absorver mais mão de obra.

*O IBGE através do Código Nacional de Atividades Econômicas - CNAE apresenta um detalhamento das atividades econômicas, que foram classificadas em grandes setores, setores e subsetores. A tabela de códigos e denominações da CNAE foi oficializada mediante publicação no DOU - Resoluções IBGE/CONCLA nº 01 de 04 de setembro de 2006 e nº 02, de 15 de dezembro de 2006

**O conteúdo essencial da base é o movimento de admitidos e desligados. A origem dos dados é o movimento de admitidos e desligados, informado ao MTE pelos estabelecimentos empregadores por força da Lei 4923/65, com dados individualizados por trabalhador. A base de dados é organizada por competência (mês/ano) de declaração da movimentação e unidade da federação.

Fonte: Elaboração da Autora

Com esses critérios a Secretaria poderia melhorar a eficiência da intermediação do trabalhador, garantindo com que o curso de qualificação social e profissional seja, de fato, um diferencial para o trabalhador conseguir um emprego e auferir renda. Esses critérios apontam para a necessidade de se ater às dinâmicas econômicas e suas relações com o mercado de trabalho. É importante refletir sobre esse processo de absorção da mão de obra, pois os resultados limitados das políticas do SPTER, principalmente a da Qualificação Social e Profissional, quanto à empregabilidade (ou seja, o impacto das ações do Sistema Público de Emprego quanto à chance do indivíduo se inserir no mercado de trabalho), muitas vezes são equivocadamente associados à supostas disfunções do Sistema e de suas ações. Pois muitas vezes os problemas observados, como o nível de ocupação ou desocupação, decorre do fato de se atribuir uma responsabilidade ao Sistema que não lhe é devida, nem adequada.

Não cabe as ações de qualificação profissional, nem ao SPTER, resolver os problemas do emprego, mas favorecer o a inserção no mercado de trabalho, diante de uma trajetória de crescimento econômico. A qualificação profissional por si só não é capaz de resolver o problema do desemprego diante da retração econômica. Por isso é necessário sistematizar instrumentos que facilitem a identificação de possibilidades de inserção produtiva do trabalhador. Parcerias com empreendimentos, a análise dos setores econômicos que mais empregam em determinada região, o perfil produtivo da região e até opções de trabalho através da economia solidária, informal, podem apontar para qualificações mais eficientes e atentas a dinâmica do mercado de trabalho, através do qual o trabalhador é absorvido.

Esses critérios, que buscam auxiliar na escolha mais assertiva dos cursos de qualificação, bem como outras iniciativas como a articulação com a educação formal, o incentivo de instancias participativas e o desenvolvimento do capital social bem como a integração das diversas funções do SPTER, podem auxiliar para que as ações de qualificação contribuam para difundir econômica e socialmente, os benefícios do crescimento.

7 REFERÊNCIAS

AZEREDO, Beatriz. (2006) Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda no Brasil. Disponível em: www.ipea.gov.br/Destaques/brasil2/20_CAP7.pdf

AZEREDO, Beatriz. (1998). Políticas Públicas de Emprego: A Experiência Brasileira. Associação Brasileira de Estudos do Trabalho – ABET. São Paulo.

AZEREDO, Beatriz; RAMOS, Carlos Alberto. Políticas Públicas de Emprego: Experiências e desafios. Planejamento e Política Pública. n.12. jun/dez 1995. Disponível em < www.uspleste.usp.br/nasce/arquivos/projecon/polpublicaemprego.pdf>

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. Plano Nacional de Qualificação Profissional-PLANFOR: reconstruindo a institucional idade da educação profissional no Brasil. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 1998.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução 333, 2003.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução 385, 2004.

_____. Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador. Resolução 466, 2005.

_____. **II Congresso Nacional: Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda**. São Paulo: MTE, CODEFAT, FONSET, 2005.

_____. Convênio MTE/SPPE/CODEFAT nº 007/2006 – SEDESE/MG

_____. Termo de Referência para Elaboração do Plano Plurianual do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. **Gestão Social: O quê há de novo?**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. 2v.

CASTIONI, Remi. Avaliação de Políticas Públicas: Modelos e usos da avaliação de impacto em programas de formação profissional.

CEDEPLAR/UFMG (2002). Uma avaliação Experimental dos Impactos da Política de Qualificação Profissional no Brasil: O Caso do PLANFOR na região metropolitana de Belo Horizonte. Mimeografado

DEDECCA, Alexandre de Freitas Barbosa *In*: OLIVEIRA, Roberto Verás de. Novo momento para as comissões de emprego do Brasil? São Paulo: A+ Comunicação, 2007 Cap. 1, p. 15-65.

DIEESE. (2001). Política Pública de Emprego e Proteção ao Desempregado. *In*: A Situação do Trabalho no Brasil. DIEESE. São Paulo.

GENTILI, Pablo (1999). “O Conceito de Empregabilidade”. *In* SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 37 – 60.

LIMA, Antonio Almerico Biondi et al. A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT. *In*: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 61-81

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Plano Plurianual para o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2006-2009.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Plano Plurianual de ação Governamental 2008-2011.

OLIVEIRA, Roberto Verás de. A qualificação profissional como política pública. *In*: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 37-60

POCHMANN, Marcio. (2002). Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade: Novos caminhos para a inclusão social. 1.ed. São Paulo: Editora fundação Perseu Abramo e Cortez Editora

RAMOS, Carlos Alberto. (1995). Política Pública de Emprego: Experiências e Desafios. Planejamento de Políticas Públicas-IPEA. N 12

RAMOS, Carlos Alberto. (2003). Políticas de geração de emprego e renda: Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira, Disponível em <<http://www.unb.br/ih/eco>>

RAMOS, Davidson Afonso de. Políticas Públicas Ativas de Emprego: Estudo do caso brasileiro na década de 1990. 124 f. Dissertação de Mestrado em Ciência Política. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2006

RAMOS, Davidson Afonso de. Impactos do Capital Social sobre a eficiência de políticas públicas de qualificação: um estudo do caso do PLANFOR em Minas Gerais. *In* FAHEL Alexandre e NEVES Jorge Alexandre Barbosa (orgs.). *Gestão e Avaliação de Políticas Sociais no Brasil*. Belo horizonte: PUC Minas, 2007, p 291-326

SAUL, Ana Maria et al. A avaliação do Plano Nacional de Qualificação PNQ – construindo referenciais. *In*: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 89 – 112.

SAUL, Ana Maria et al. Síntese Avaliativa dos Planos Territoriais de Qualificação - PlanTeQs. *In*: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 137 – 164.

SAUL, Ana Maria et al. Pesquisa com egressos das ações dos PlanTeQs. *In*: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 165 – 184.

SAUL, Ana Maria et al. Síntese Avaliativa dos Projetos Especiais de Qualificação - ProEsQs. *In*: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber (orgs.). **Políticas públicas de Qualificação: Desafios Atuais**. São Paulo: A+ Comunicação, 2007, p 185 – 204.

UNITRABALHO. **Relatório de Avaliação do Planejamento do PLANTEQ**. Belo Horizonte, 2004.

KUHN, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. The University of Chicago Press, Chicago, IL, USA, 1996: 3rd edition, 1962.

ANEXO A – Roteiro de Entrevistas aplicadas aos gestores públicos envolvidos na política pública de qualificação social e profissional, desenvolvida na Subsecretaria de Trabalho Emprego e Renda:

1. Existem estudos que embasam a tomada de decisão quanto ao planejamento das ações?
2. Vários atores estão envolvidos no processo de planejamento das ações?
3. No processo de planejamento são considerados instrumentos para o monitoramento e avaliação das ações?
4. As diretrizes do plano estão assimiladas pelos atores?
5. Existem critérios e diagnósticos que orientam a seleção das demandas?
6. Existem critérios transparentes para a escolha da entidade executora?
7. Existe articulação entre as ações, como a IMO, Observatório e Economia solidária, qualificação social e profissional, Usina Mineira do Trabalho e Poupança Jovem?
8. Existe articulação da política de qualificação social e profissional com outras políticas, principalmente de educação e de desenvolvimento local?
9. Existe participação dos Conselhos Estaduais/Municipais de Emprego no planejamento, execução e acoutabitilidade das ações?
10. Qual a política das entidades executoras quanto às ações de qualificação, aos educandos e egressos?
11. Existem parcerias com empreendimentos privados, visando à inserção produtiva do trabalhador nos investimentos?
12. Existe um acompanhamento da qualidade dos temas e conteúdos trabalhados nos cursos?
13. Como você avalia os recursos necessários para o desenvolvimento das ações?
14. Como você avalia o desenvolvimento de conteúdos relacionados com a dimensão cidadã?
15. Como você avalia o impacto das ações de qualificação social e profissional quanto na inclusão produtiva do trabalhador?
16. A ação de qualificação social e profissional tem conseguido atender ao público prioritário, mais vulnerável?
17. Como o curso de qualificação tem incentivado o desenvolvimento da educação formal, através da articulação com as políticas de educação?
18. Como os cursos de qualificação tem incentivado o desenvolvimento do Capital Social dos educandos?
19. Como tem sido a inserção dos educandos no mercado de trabalho?

ANEXO B – Listagem dos gestores públicos entrevistados na Subsecretaria de Trabalho Emprego e Renda

ANEXO B – Listagem dos gestores públicos entrevistados na Subsecretaria de Trabalho Emprego e Renda	
Gestor entrevistado	Função que desempenha
Antônio de Noronha Amabile	Subsecretário de Trabalho, Emprego e Renda
Agnus Silva	Coordenador do Usina Mineira do Trabalho
Matheus Cópio	Diretor do Observatório do Trabalho
Juarez Guimarães de Abreu	Diretor de Qualificação Profissional
Juliano Pimentel Duarte	Diretor de Monitoramento e Avaliação das Ações de Trabalho, Emprego e Renda
Fonte: Elaboração da autora.	