

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

**PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA: análise da relação entre a  
estratégia de implementação e o perfil do público alvo na  
Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Bruno Pereira Torrozo Souza

Belo Horizonte  
2009

Bruno Pereira Torrozo Souza

**PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA: análise da relação entre a  
estratégia de implementação e o perfil do público alvo na  
Região Metropolitana de Belo Horizonte**

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 obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Frederico Poley Martins  
Ferreira

Belo Horizonte

2009

S729p Souza, Bruno Pereira Torrozo

PlanSeQ Bolsa Família: análise da relação entre estratégia de implementação e o perfil do público alvo na Região Metropolitana de Belo Horizonte / Bruno Pereira Torrozo Souza. – Belo Horizonte: FJP / Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009.  
viii, 83f. : il.

Orientador: Professor Dr. Frederico Poley Martins Ferreira  
Monografia (graduação) – FJP / Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2009.  
Referências bibliográficas: f. 70-72

1. Qualificação. 2. PlanSeQ Bolsa Família. 3. Programa Bolsa Família. 4. PNQ. 5. Integração de Políticas. 6. RMBH. I. Ferreira, Frederico Poley Martins. II. Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho. III. Título.

CDU 331(815.11 RMBH)

Bruno Pereira Torrozo Souza

PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA: análise da relação entre a estratégia de implementação e o perfil do público alvo na Região Metropolitana de Belo Horizonte

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 obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Área de concentração: Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

---

Frederico Poley Martins Ferreira (Orientador) – Fundação João Pinheiro

---

Alexandre Queiróz (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, Maio de 2009

***A minha família, pai, mãe, Henrique e Amanda, pelo esforço, incentivo, apoio e carinho dedicados na trajetória diária de nossas vidas.***

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço ao meu orientador pela paciência e sabedoria demonstradas frente aos vários momentos de indecisão e mudança de rumo, bem como por todo conhecimento, idéias, sugestões, críticas e elogios que viabilizaram a realização deste trabalho.

Agradeço aos Professores Alexandre Queiróz e Reginaldo Nogueira pela oportunidade de ampliar conhecimentos na área de Emprego, Trabalho e Renda, fator fundamental para uma melhor percepção do campo aqui estudado.

Agradeço aos senhores Fernando Sette, Juliano Pimentel, Paulo Guerra e Igor Mendonça pela oportunidade dada e confiança depositada para integrar a equipe da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social.

Agradeço a todos os colegas de SEDESE que contribuíram de alguma forma, ou de todas possíveis, para a realização deste trabalho.

## RESUMO

Este trabalho busca analisar o Plano Setorial de Qualificação do Bolsa Família no que tange a estratégia de implementação utilizada, até então, pelo governo, à luz do público alvo, bem como de suas propostas e objetivos, delimitando a Região Metropolitana de Belo Horizonte como o *locus* da análise. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, com fins de estabelecimento de um marco teórico da Qualificação, expondo suas perspectivas, debatendo o papel do Estado e descrevendo a atual política nacional na área, o Plano Nacional de Qualificação. Por conseguinte foi feita uma descrição do objeto de estudo, com base na realização de pesquisa documental, bibliográfica e na participação na Oficina de Implementação do PlanSeQ Bolsa Família, passando por uma breve discussão do Programa Bolsa Família, identificação da estratégia do plano e caracterização do público alvo com base nos dados do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal. Finaliza-se com a indicação de algumas tendências do plano, bem como conclusões acerca desse.

Palavras-chave: Qualificação. PlanSeQ Bolsa Família. Programa Bolsa Família. PNQ. Integração de políticas. RMBH.

## **ABSTRACT**

This paper analyze the Sectorial Plan of Qualification for Bolsa Família in respect of the implementation strategy used so far by the government in light of the target audience, as well as its proposals and objectives, delimiting the Metropolitan Region of Belo Horizonte as locus of analysis. For this, a literature search was conducted for the purposes of establishing a theoretical framework of qualifications and outlining their perspectives, discussing the role of the state and describing the current national policy in the area, the National Plan of Qualification. Thus was a description of the object of study on the basis of desk research, literature and participation in the Workshop on Implementation of Bolsa Família PlanSeQ via a brief discussion of the Bolsa Família Program, the strategy of identification and characterization of the plan target audience based on Single Registration for Social Programs of the Federal Government. Ends with the indication of some of the trends and conclusions about that.

Key-words: Qualification. Bolsa Família PlanSeQ. Bolsa Família Program. National Plan of Qualification. Integration of Policies. Metropolitan Region of Belo Horizonte.

## **LISTA DE SIGLAS**

Cad-Único – Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e desempregados

CAIXA – Caixa Econômica Federal

CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador

IDF – Índice de Desenvolvimento Familiar

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MTE – Ministério do Trabalho e Emprego

NIS – Número de Identificação Social

PAC – Programa de Aceleração do Crescimento

PBF – Programa Bolsa Família

PEA – População Economicamente Ativa

PIB – Produto Interno Bruto

PIS – Programa de Integração Social

PLANFOR – Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador

PlanSeQ – Plano Setorial de Qualificação

PlanSeQ Bolsa Família – Plano Setorial de Qualificação do Bolsa Família

PNQ – Plano Nacional de Qualificação

PPA – Plano Plurianual

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais

SENARC – Secretaria Nacional de Renda e Cidadania

SIGAE – Sistema de Gestão das Ações de Emprego

SINE – Sistema Nacional de Emprego

SUBTER – Subsecretaria de Estado de Trabalho Emprego e Renda de Minas Gerais

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>9</b>
<b>2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL: A QUESTÃO DA QUALIFICAÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2.1 As perspectivas da qualificação</b> .....	<b>13</b>
<b>2.2 O papel do Estado e a política de qualificação</b> .....	<b>17</b>
<b>2.3 Plano Nacional de Qualificação (PNQ)</b> .....	<b>21</b>
<b>2.3.1 As modalidades do PNQ - Planos Setoriais de Qualificação</b> .....	<b>26</b>
<b>3 O PLANO SETORIAL DE QUALIFICAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA</b> .....	<b>31</b>
<b>3.1 Sobre o Programa Bolsa Família</b> .....	<b>31</b>
<b>3.1.1 Funcionamento do PBF: Focalização, Acesso, Seleção e Condicionais</b> .....	<b>33</b>
<b>3.1.2 Bolsa Família e a porta de saída: a importância das ações complementares</b> .....	<b>36</b>
<b>3.2 O PlanSeQ Bolsa Família</b> .....	<b>37</b>
<b>3.2.1 Estratégia e operacionalização</b> .....	<b>40</b>
<b>3.2.2 Segmentação</b> .....	<b>45</b>
<b>3.2.3 Público Alvo na Região Metropolitana de Belo Horizonte</b> .....	<b>49</b>
<b>4 TENDÊNCIAS DO PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE</b> .....	<b>58</b>
<b>5 CONCLUSÕES</b> .....	<b>67</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>70</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>73</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O desenvolvimento das políticas sociais no Brasil, desde o seu desenho até sua forma de operacionalização, permitiu a ampliação do número de atores envolvidos no processo de promoção da equidade e justiça social nos dias de hoje, alargando também as possibilidades do exercício integral da cidadania por parte da população. Uma das necessidades colocadas para a viabilização de processos que privilegiassem critérios como eficácia, eficiência e transparência, foi a integração dos diversos setores governamentais, de modo a possibilitar elaboração e implementação de políticas públicas multidisciplinares, mais alinhadas às demandas sociais e com maior chance de gerar resultados positivos. Além disso, o alinhamento ao contexto da nova dinâmica trazida pela Reforma do Estado é considerado fator de potencialização dos resultados das políticas sociais, principalmente no tangente ao funcionamento do aparato público na prestação de serviços de sua competência, otimizando os meios do processo de prestação desses serviços com fins de ampliar os resultados finalísticos.

O objeto de análise deste trabalho, o Plano Setorial de Qualificação do Bolsa Família (PlanSeQ Bolsa Família), constitui uma ação do Governo Federal inserida nessa perspectiva, ao tempo que é realizada através da articulação de diferentes pastas (Ministério do Trabalho e Emprego – MTE, Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e Casa Civil), bem como entre os três níveis de governo, integrando diferentes políticas já existentes, o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e o Programa Bolsa Família (PBF). Aqui se pretende a análise do objeto, observando a estratégia de implementação utilizada, até então, pelo governo, à luz do público alvo, bem como de suas propostas e objetivos, delimitando a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) como o *locus* da análise. Cabe dizer que o PlanSeQ Bolsa Família encontra-se em fase de implementação e não apresenta nenhum resultado final que possibilite uma análise mais profunda, no sentido de avaliação do plano. O que se pretende de fato é identificar algumas tendências, oportunidades, erros e acertos existentes até agora.

A partir disso, algumas perguntas lógicas são feitas: Qual a relevância da análise do PlanSeQ Bolsa Família no contexto desta monografia? Quais os objetivos dessa análise? A quais perguntas se pretende responder? Por quais meios isso será

feito? Todas essas perguntas são chaves para a estruturação do trabalho e, o conteúdo de suas respostas deve servir como referência para o entendimento e validação de toda parte descritiva, analítica e conclusiva por vir.

Política de âmbito nacional, em fase de implementação, com possibilidade de forte impacto sobre um segmento significativo da sociedade e com investimentos da ordem de 150 milhões de reais<sup>1</sup>, o PlanSeQ Bolsa Família congrega diversos aspectos, como o de política integrada, que o concedem grande importância. Ao mesmo tempo configura ação complementar ao PBF, programa alvo do debate público nacional, principalmente em torno das suas condições de acesso, seleção e condicionalidades, o plano traz a discussão em torno dos meios de promoção de emancipação de beneficiários (parte pouco debatida do PBF), tratando de uma ação específica na área da Qualificação. Posto isso, podemos apontar um aspecto da importância em se discutir e analisar o PlanSeQ Bolsa Família, ao tempo que representa parte pouco debatida, pontualmente, de uma política de grande alcance como o PBF e, para o caso específico do plano, sem análises mais criteriosas de nível acadêmico.

Outro aspecto que pode justificar a relevância do tema, ainda relacionado à política em si, se configura a partir do momento em que o plano é uma ação de integração de programas da área de qualificação e assistência, representada pela articulação das estruturas do Ministério do Trabalho e Emprego e do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Tal integração, ainda, se expande aos demais níveis de governo, Estados e Municípios, uma vez que puxa o aumento do grau de interoperabilidade horizontal, entre as áreas de Assistência Social e Emprego, Trabalho e Renda de cada nível, e vertical, entre os três níveis de governo, em função da implementação do plano.

O objetivo principal deste trabalho é o de identificar pontos positivos e negativos do PlanSeQ Bolsa Família, bem como indicar tendências desse para a Região Metropolitana de Belo Horizonte. A partir disso, alguns objetivos específicos devem ser pontuados:

- Delimitar a estratégia utilizada no PlanSeQ Bolsa Família a luz do desenho, segmentação e implementação do plano;

---

<sup>1</sup> Investimentos para qualificação, na área de construção civil, previstos em 2008.

- Caracterizar o público alvo, para região Metropolitana de Belo Horizonte, a partir dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal;
- Confrontar a estratégia delineada com as características do público alvo.

Com isso, ao final do trabalho, espera-se lançar alguns levantamentos em relação ao seguinte questionamento: A estratégia utilizada no PlanSeQ Bolsa Família alinha-se às características do público alvo na Região Metropolitana de Belo Horizonte no sentido de atender a promoção efetiva da emancipação dos beneficiários do PBF através da qualificação e, conseqüente alocação no mercado de trabalho e aumento do nível de renda?

Para o desenvolvimento do trabalho, inicialmente utilizou-se uma pesquisa bibliográfica, com fins de estabelecimento de um marco teórico, base do entendimento das considerações a serem feitas sobre o PlanSeQ Bolsa Família. Tal marco trata da questão da Qualificação, considerando essa uma possibilidade de inclusão social. No primeiro capítulo são discutidas as perspectivas da Qualificação, tentando delimitar o conceito dessa através da explicitação do entendimento encontrado na literatura. Por conseguinte, fala-se sobre o papel do Estado na promoção dessa, trazendo algumas justificativas para uma ação direta, bem como para as possibilidades de posição do Estado frente aos agentes interessados. O capítulo é encerrado por uma descrição da atual política nacional de Qualificação, o PNQ, seus avanços e características.

No segundo capítulo é feita uma abordagem do objeto de estudo, descrevendo de forma estruturada. Tal estruturação contempla, primeiramente, uma parte para descrição e debate do PBF, programa integrante, junto com PNQ, da política estudada. Uma breve discussão em torno do seu funcionamento e da necessidade da promoção de saídas (emancipação) é feita com intuito de ampliar a possibilidade de entendimento acerca da criação e funcionamento do PlanSeQ Bolsa Família. Na outra parte do capítulo é feita a descrição do plano, de sua estratégia de implementação e segmentação dada. Além disso é feita uma caracterização do público alvo do programa.

Na tentativa de se alcançar o objetivo principal do trabalho, a partir da caracterização do público alvo, feita com base nos dados do Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cad-Único), da identificação da

estratégia prevista para implementação e dos dados de mobilização e adesão ao plano estudado, relativos aos Relatórios Gerenciais do PlanSeQ Bolsa Família disponibilizados pelo MTE, pretende-se uma análise que indique tendências do programa para a RMBH. O terceiro capítulo destina-se a explicitação dessas tendências, sendo seguido pelas conclusões acerca do trabalho desenvolvido.

## **2 POLÍTICAS PÚBLICAS DE INCLUSÃO SOCIAL NO BRASIL: A QUESTÃO DA QUALIFICAÇÃO**

O capítulo trata a questão da qualificação, suas perspectivas, delimitação, a função do Estado, evolução e alguns outros aspectos, preocupando-se, prioritariamente, com o caso brasileiro. A intenção é configurar um marco teórico da qualificação e dar base para o melhor entendimento do PlanSeQ Bolsa Família. Inicia-se com o debate acerca das perspectivas da qualificação, onde se pretende a delimitação dessa enquanto conceito, a descrição da evolução ao longo do tempo, a pontuação dos diversos fatores que influenciam as perspectivas da qualificação e guiam a percepção acadêmica e do mercado de trabalho acerca das formas de planejamento e realização das ações voltadas à qualificação.

Dando continuidade, passa-se a discussão do papel do Estado, e sua abrangência, na formatação e implementação dos processos de qualificação nos dias de hoje. Finaliza-se com a descrição do atual formato da política de qualificação, utilizado pelo Governo Federal e evidenciado pelo Plano Nacional de Qualificação. Para tal, além de uma breve análise das mudanças observadas em relação a políticas anteriores ao PNQ, focaliza-se, no tocante à modalidade de execução, para descrição do PlanSeQ.

### **2.1 As perspectivas da qualificação**

Ao falarmos em perspectivas da Qualificação, o que se busca entender e explicar, são os caminhos possíveis para o processo de qualificação, desde a essência até a forma como se manifesta. Nisso, uma diferenciação bastante discutida, não somente no âmbito acadêmico, como também na prática de realização de políticas públicas voltadas para proporcionar novos conhecimentos e habilidades aos trabalhadores, vem à tona. A diferença entre duas perspectivas, uma de qualificação tradicional, meramente instrumental e uma de qualificação que se expanda aos limites da educação formal, ou seja, que inclua conteúdos que permitam a continuidade da formação, o alargamento do poder de discernimento e

questionamento do educando frente a diversas situações, bem como um exercício mais intenso da cidadania.

Nessa discussão, duas definições, a de qualificação e a de educação, merecem registro. Lima e Lopes (2005) colocam a qualificação como relação constituída em função da propriedade, significado e uso dos conhecimentos formatados no e pelo trabalho, através dos agentes sociais do trabalho; e a educação como processo sistematizado de apropriação, significado e uso do conhecimento gerado pela humanidade, geral ou específico, que inclua os agentes sociais de educação de forma a relacionar educadores e educandos. Ainda para os autores, o conceito de qualificação vem sendo considerado como ponto de encontro entre Economia do Trabalho (Teoria do Capital Humano<sup>2</sup>), Sociologia do Trabalho (qualificação como construto social) e Sociologia da Educação (trabalho como princípio educativo), que com suas diferentes tradições geram uma falsa identidade entre educação e qualificação, reduzindo a qualificação como uma modalidade da educação.

Ao contrário, partindo-se de alguns pressupostos<sup>3</sup> acerca da qualificação e educação os autores concluem que a análise da relação trabalho-educação leva a discussão sobre a forte influência dos processos produtivos, e suas mutações, sobre os processos educacionais. Dessa forma, a qualificação tratada como um processo complexo de construção social, intimamente ligada aos processos de trabalho e capaz de definir a integração, permanência ou exclusão produtiva do indivíduo, seria um ponto de intersecção entre o mundo do trabalho e o da educação, não podendo ser tratado como algo exclusivo de um desses. A partir disso, a qualificação supera o pensamento de instrumentalização dos recursos humanos em função de determinada atribuição, típico de regimes de produção taylorista-fordistas, e, frente a um cenário de flexibilização do mercado de trabalho e das competências dentro das empresas, passa a pensar processos que privilegiem a polivalência<sup>4</sup> do trabalhador,

---

<sup>2</sup> Busca entender as razões do investimento em estudo e os retornos em produtividade individuais e coletivos (externalidades positivas) desse investimento. Principais estudiosos são Theodore Schultz e Gary Becker.

<sup>3</sup> Ver <LIMA, Antônio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira. **Diálogo Social e Qualificação Profissional: experiências e propostas**. Coleção Qualificação Social e Profissional, Brasília, v.1, p.11-14. 2005.>

<sup>4</sup> Tal polivalência deve ser entendida como possibilidade de melhor adaptação do trabalhador ao novo perfil das vagas do mercado, que ampliam o tamanho das competências de cada posto.

bem como o trabalho como forma de inserção, não só produtiva, mas também social.

Nisso, observa-se uma migração para um cenário da qualificação, que passa de uma valorização de aspectos técnico-operacionais em detrimento de uma fundamentação teórica, mais ampla, como descreve Manfredi (2007), ligadas exclusivamente ao posto de trabalho em si, para um processo de formação que valorize a pluralidade, possibilitando a adaptação a diversos públicos diferentes, abarcando dimensões diversas do saber (além das habilidades e conhecimentos laborais) e permitindo a continuidade do processo (evolução da formação social e profissional). Como bem colocado, acerca do que deve ser proposta das políticas de qualificação no Brasil:

O desafio é o de qualificar massivamente os trabalhadores com uma metodologia que rompa com a concepção tradicional de capacitação profissional e incorpore a formação escolar para possibilitar a continuação do processo educativo do trabalhador. (ALVES e VIEIRA, 1995, p.121)

Outra vertente de análise das perspectivas da qualificação relaciona-se à função desempenhada por essa, que extrapola a destinação da qualificação à formação do trabalhador como forma de satisfação das demandas de empregadores e de mutações da estrutura do mercado de trabalho. Como traz Lima citado por Mendonça (2008), a qualificação profissional pode ser dividida em três funções básicas: qualificação como via de retorno ao emprego (seguro desemprego e reciclagem profissional); como política ativa de emprego<sup>5</sup> (fazer frente à demanda do mercado por mão-de-obra qualificada); como direito e política pública (debate democrático → possibilidade de inserção social dentro e fora da Organização).

Frente a isso, uma importante questão a ser tratada, que também define as perspectivas da qualificação, é a metodologia de funcionamento dessa. Os atores envolvidos, a formatação do processo de formação e a abrangência dada são alguns fatores que irão influenciar essa metodologia de funcionamento e impactar a sociedade, uma vez que os resultados dessa metodologia serão observados através de mutações das relações de trabalho, do perfil da população de trabalhadores (empregados e desempregados) e da própria dinâmica de oferta e demanda de

---

<sup>5</sup> Apesar do uso do termo **ativa**, para o autor em questão, a qualificação não configura um meio de geração direta de emprego, mas sim de atenuar o desemprego e contribuir para reinserção no mercado.

mão-de-obra. Ao citar Rosandiski, Mendonça (2008) fala de duas dimensões da qualificação relacionadas à sua dinâmica, a individualista e a coletivista.

Ao partir de requisitos impostos pelos empregadores, a qualificação se dissocia da melhor captação das demandas por qualificação realmente capazes de estruturar as relações de trabalho e potencializar o desenvolvimento dos atores envolvidos no mercado. Dessa forma, a dimensão individualista acaba por priorizar acordos particulares entre empregado e empregador, sendo a empresa que rege a construção da qualificação profissional. Por outro lado, na utilização da qualificação como meio de debate entre os demais agentes do mercado, sindicatos e Estado, com empregadores (empresas) e trabalhadores (muitas vezes sem um órgão de representação), aproxima-se mais de uma metodologia que privilegie o desenvolvimento coletivo desses atores, bem como dos padrões de produtividade. Então, a qualificação funcionaria como eixo estruturante das relações de trabalho, multipolarizando benefícios e promovendo um desenvolvimento mais equânime das partes. Novamente, ao se referir as observações de Rosandiski, Mendonça (2008) pontua o não enquadramento do Brasil nessa dimensão coletivista, uma vez que “a montagem da industrialização brasileira não se ergueu com base em um sistema de relações de trabalho que tivesse na qualificação um de seus eixos estruturantes”. (MENDONÇA, 2008, p.51)

Pode-se também observar essa percepção a partir do seguinte fragmento:

A história brasileira mostra que tanto a educação formal quanto os programas de capacitação profissional estiveram sempre dissociados de um projeto nacional de desenvolvimento. Como conseqüência, responderam sempre às demandas formuladas pelos agentes econômicos, sem que houvesse a preocupação em antever respostas às demandas futuras. (ALVES e VIEIRA, 1995, p.121)

Em suma, no tangente as suas perspectivas, observa-se que a qualificação segue diversos formatos e se presta diferentes funções. Contudo, a evolução e manifestação do processo de formação voltado para o trabalho é influenciado por diversas variáveis, e suas mutações, relacionadas aos processos produtivos. As necessidades de cada estrutura diferente de mercado de trabalho variam muito, mas o que se observa, principalmente no caso brasileiro, é uma evolução da percepção (não somente de teóricos, mas também do mercado de trabalho) da qualificação como meio de desenvolvimento social. A fusão entre treinamento profissional para a

satisfação dos requisitos do mercado e aspectos da educação formal que propiciem a continuidade do processo de aprendizado e uma inserção não somente produtiva, mas também social, é percebida como objeto e desafio da qualificação.

O envolvimento dos diversos atores partícipes do mercado de trabalho é outro ponto chave da discussão. Um debate mais democrático, para a formatação de processos de qualificação mais próximos às percepções descritas, demanda forte envolvimento de sindicatos, empresários e Estado. A partir disso, segue-se com um debate acerca do papel do Estado no processo de qualificação, enfatizando o caso brasileiro, e como este papel se traduz em políticas de qualificação.

## **2.2 O papel do Estado e a política de qualificação**

Atualmente, ao se pensar no processo de qualificação, há uma tendência, verificada na percepção dos autores supracitados, em se discutir o escopo de atuação dessa no que tange a sua funcionalidade e funcionamento. A evolução da percepção da qualificação de uma vertente mais instrumental, ligada a modelos taylorista-fordistas de produção, para uma vertente que privilegie o debate democrático acerca dos rumos da qualificação, passando por um momento de percepção ligada às competências laborais, seu exercício e ocorrências advindas disso, como colocado por Manfredi (2007), culmina no envolvimento mais ativo das partes integrantes do mercado de trabalho.

Posto isso, uma discussão mais focada em uma dessas partes, no caso, o Estado, leva ao questionamento sobre o seu papel na construção e desenvolvimento das ações de qualificação. Qual a amplitude e intensidade da ação governamental, nos processos de qualificação profissional, frente a uma estrutura de mercado que requer um profissional multifacetado e dinâmico, preparado para lidar com novas tecnologias e com estruturas de trabalho mais flexíveis? A resposta a essa pergunta é de difícil delimitação e, nem tão pouco há pretensão de se concluir algo sobre como o Estado deve agir ou não. O que nos interessa neste tópico é um debate acerca dessa ação, levantando alguns pontos que influenciam o papel do Estado na qualificação no Brasil.

O processo de evolução das tecnologias utilizadas no setor produtivo brasileiro, principalmente a partir dos anos 90, com o advento da robótica e da informática, acompanhado do desenvolvimento de novas técnicas gerenciais, configuraram uma quebra com a estrutura do mercado de trabalho nacional, passando a demandar novas habilidades e conhecimentos dos trabalhadores. Como colocam Menezes-Filho e Rodrigues Jr. (2003) ao concluírem sobre a relação entre progresso técnico e uso da qualificação:

“As estimativas ainda mostraram relação entre o estoque de capital e uso de qualificação entre 1989 e 1997, o que pode estar refletindo a complementaridade entre capital físico e trabalho qualificado. Note-se que tal evidência também pode estar associada aos impactos da tecnologia, uma vez que esta pode estar sendo incorporada aos bens de capital, sobretudo em suas gerações mais recentes.” (MENEZES-FILHO e RODRIGUES JR., 2003, p.597)

Contudo, para Alves e Vieira (1995), os níveis de formação dos trabalhadores brasileiros constituiriam um “*nó crítico*” à expansão desse processo, haja vista o constatado à década dos 90, através da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/90), que indica 53% da força de trabalho limitava-se a até 5 anos de estudo<sup>6</sup>. Verifica-se, então, levando-se em conta o processo de modernização produtiva e mutação das necessidades das empresas no que compete às habilidades para o desenvolvimento de algumas funções (ou até mesmo a criação de novas carreiras), o histórico de fragilidade das relações de trabalho no País, principalmente através da pouca expressividade, no geral, dos sindicatos, que a imensa massa de trabalhadores fica em situação vulnerável.

Frente a esse contexto, uma ação do Estado no sentido de qualificar a imensa massa de trabalhadores, principalmente no sentido de criar uma rede de proteção ao trabalhador<sup>7</sup> e de impedir um agravamento do desemprego estrutural, esse por sua vez causado em função de uma modernização que evolui bem mais rápido que a capacidade de acompanhamento da mão-de-obra disponível para preencher as demandas de novos perfis dos postos de trabalho, é bastante pertinente. Essa necessidade é observada, principalmente, nos Países subdesenvolvidos, que detêm um nível educacional, tanto no que compete ao tempo médio de estudo por cidadão,

---

<sup>6</sup> Informação retirada de Alves e Vieira (1995).

<sup>7</sup> Tal rede de proteção pode ser observada através do texto constitucional, que trás em seus artigos 6º ao 11º, fundamentalmente, dispositivos de regulação e proteção ao trabalhador e às relações de trabalho.

como no relativo à qualidade dos serviços prestados pela rede de ensino público, bastante baixo frente a Países desenvolvidos, produtores de tecnologias e com o processo de modernização produtiva de caráter percussor. Como bem pontuam Alves e Vieira:

“Dada a história das relações de trabalho e a fragilidade do movimento sindical, cabe ao setor público um papel mais ativo nesta área, com o objetivo de criar espaços de discussão com a sociedade para orientar novos investimentos, com vistas à criação de novos empregos, e até mesmo para formular uma política educacional e de formação profissional que responda às novas necessidades tecnológicas” (ALVES e VIEIRA, 1995, p.121)

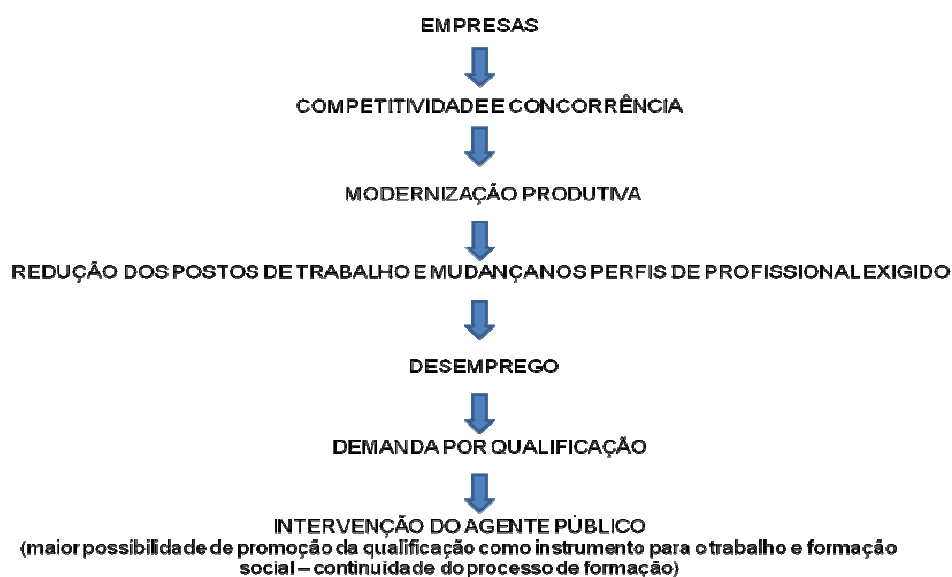
A própria Constituição Federal, em seu artigo 214, inciso IV e V, abrange a questão da formação profissional e do desenvolvimento técnico e científico nacional, como parte de uma política educacional que integre ações dentro do Poder Público, com o seguinte texto:

“A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à: [...]

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do País.” (BRASIL, 2006, p.127)

O seguinte esquema ilustra o raciocínio exposto até agora:



Elaboração: Própria

Desse modo, é desejável uma ação do Poder Público no tocante a promoção de uma política de qualificação profissional, sendo que, além do dito até aqui, Mendonça (2008) coloca que, o setor privado prefere investir na qualificação de seus próprios trabalhadores, fazendo isso por meios próprios e não contribuindo para o desenvolvimento de trabalhadores a serem inseridos produtivamente. Ao se concluir sobre a política de formação profissional, pontua-se em convergência ao dito:

“A política de formação profissional deve dar atenção maior aos trabalhadores em situação de fragilidade; casos típicos são os desempregados, os que trabalham no setor informal e mesmo aqueles trabalhadores menos organizados, empregados nos setores tradicionais da economia. Nesses casos, será preciso combinar currículos apropriados com necessidades ocupacionais de mercado, com a finalidade de permitir a esses grupos reais oportunidades de emprego e de trabalho.” (ALVES e VIEIRA, 1995, p.132)

Ainda, Mendonça (2008) elenca outras razões que justificam a ação governamental na qualificação como, os programas privados de qualificação tendem a ser mais restritos, evitando conteúdos que possibilitem maior autonomia ao trabalhador e criando ativos específicos, bem como limitando o fator social da qualificação; a qualificação representa para os empregadores um custo maior na contratação de novos empregados em detrimento do pagamento de horas extras aos que já estão em atividade, o que limita o aumento do quadro de empregados por empresa e não colabora para redução do desemprego; uma qualificação institucionalizada pelo governo, que promovesse a certificação padrão dos trabalhadores, ajudaria a diminuir alguns julgamentos, no momento da seleção, que tendem a privilegiar determinados grupos, segmentos e gêneros e; os custos individuais de qualificação são onerosos, podendo levar, por vezes, à interrupção dos investimentos em estudo em função do julgamento de que o ônus é maior que o benefício.

Na questão da qualificação, uma observação a ser feita é a de que o processo de qualificação sozinho não representa uma medida, direta, de combate ao desemprego e, mais uma medida de desenvolvimento social. Os desdobramentos da qualificação, como o aumento das habilidades para o trabalho da população (principalmente em idade ativa) e a formulação de um ambiente mais atrativo a investimentos por meio disso, o último por sua vez tanto pela possibilidade do aumento da renda disponível de cada trabalhador, quanto pelo aumento da oferta de

mão-de-obra qualificada, é que podem impactar positivamente a taxa de empregados. Dessa forma, uma ação do Estado que privilegie a adequação da massa de trabalhadores às novas demandas, unida a medidas de incentivo à modernização produtiva (que possibilitam a surgimento de novas demandas por trabalhadores), por exemplo, poderia proporcionar o desenvolvimento social e profissional e garantir um maior efeito da qualificação no combate ao desemprego.

Dessa forma, frente às razões expostas, que vão desde o histórico de relações trabalhistas até as limitações colocadas pelo setor privado como agente promotor da qualificação profissional, pode-se enxergar extrema importância em uma ação do Estado, no Brasil, no que tange a política de qualificação. Tal ação deve colocar o Estado num papel de mediador de interesses ao mesmo tempo em que o coloque como promotor ativo de da implementação dessa. Com isso, um debate mais democrático que culmine em decisões que criem uma rede proteção ao trabalhador (historicamente fragilizado) e às próprias relações de trabalho, valorizando uma qualificação profissional e social, que conceda sustentabilidade do trabalhador no mercado, bem como possibilite a continuidade do processo de modernização produtiva, criando ambiente confiável, desde o aspecto legal (respeito aos contratos) até a manutenção adequada da oferta de trabalho, preferencialmente deveria ser guiado pelo Estado, posto o caso brasileiro.

### **2.3 Plano Nacional de Qualificação (PNQ)**

O PNQ constitui uma política pública da área de Emprego, Trabalho e Renda, desenvolvida pelo Governo Federal por meio do MTE. Além disso, significa uma evolução no que compete à atuação do Estado na qualificação profissional, uma vez que implanta um formato de qualificação mais compatível com a evolução da Gestão Pública nos últimos anos, bem como dá abertura a um debate mais democrático, desde o desenho do plano até o atendimento que esse realiza na ponta. O que se observa no histórico da qualificação nacional, bem como na avaliação feita pela literatura acerca desse histórico, é que poucas medidas que se alinhassem a uma proposta de formação mais completa, social e profissional, foram implementadas pelo Estado.

Dentre as ações anteriores ao PNQ, a de maior destaque e, que de certa forma estruturou uma política que deu base a formatação do PNQ, foi o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PLANFOR). Ainda, mesmo não ligado diretamente ao desenvolvimento de políticas públicas de qualificação, mas atuante e importante na área, cabe menção ao chamado “Sistema S”, como bem ressaltam Alves e Vieira (1995):

“Não se deve deixar de mencionar a experiência de mais de 50 anos do sistema Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI)/Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), que durante boa parte desse período teve um papel significativo na qualificação dos trabalhadores, servindo de modelo para outros países latino-americanos, sem, no entanto, estar conectado a políticas públicas.” (ALVES e VIEIRA, 1995, p.120)

Ao citar Oliveira, Mendonça (2008) coloca que a principal distinção, que até confere o grau de evolução ao plano, do PNQ para o PLANFOR, é que esse classificava o problema da inserção no mercado como algo relativo ao indivíduo, sendo o Estado responsável apenas por “tão somente oferecer oportunidades a cada um, sobretudo através, de programas de educação profissional” (OLIVEIRA *apud* MENDONÇA, p.59, 2008), ao tempo que o PNQ é lançado com a tomada de consciência, por parte do governo, de que o problema do emprego impacta o todo social e deve ser tratada diretamente pelo Estado. Além disso, a pouca interação do PLANFOR com as demais ações de Emprego, Trabalho e Renda, ou até mesmo com ações de outras pastas, correlatas à qualificação, bem como alguns pontos operacionais do plano, constam, de modo freqüente na literatura, como fraquezas trabalhadas de melhor forma pelo PNQ.

Contudo, em contrapartida, uma queda significativa dos recursos para o financiamento da qualificação pôde ser observada, principalmente na migração do PLANFOR para o PNQ, sendo que de 2001, onde se dispunha de R\$ 493 milhões no Orçamento da União para a qualificação, para 2003, ano de início do PNQ e onde o Orçamento limitou-se à R\$ 186 milhões, observa-se uma redução de aproximadamente 62,27% nos recursos. Isso sugere, por um lado o insucesso do PLANFOR e a descrença dos planejadores orçamentários em sua efetividade e, por outro lado a expectativa em torno de uma política mais eficiente, que promovesse uma redução do desperdício e, conseqüentemente, um melhor aproveitamento dos recursos, ambos através de novos processos que corrigissem os erros do passado.

O PNQ foi instituído pela Resolução do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (CODEFAT) nº 333 de 2003 que, posteriormente foi revogada pela Resolução do CODEFAT nº 575<sup>8</sup> de 2008, sendo que essa última revê os critérios de repasse dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) com vistas à execução do PNQ, sobre a gestão do plano e seu formato de implementação. É executado em uma estrutura descentralizada, por meio da celebração de convênios, únicos e plurianuais, com entidades públicas ou sem fins lucrativos. Tais convênios representam uma inovação em relação ao PLANFOR, uma vez que se pretende no PNQ a garantia da continuidade das ações e a valorização do planejamento, incentivando estudos mais aprofundados e propostas mais detalhadas em função do caráter único e plurianual dos convênios.

O PNQ é norteado, de acordo com seu Termo de Referência datado de abril de 2008, pelos seguintes princípios:

- I. Articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;
- II. Qualificação como Direito e Política Pública;
- III. Diálogo e Controle Social, Tripartismo e Negociação Coletiva;
- IV. Respeito ao pacto federativo, com a não superposição de ações entre estados, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;
- V. Adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;
- VI. Trabalho como Princípio Educativo;
- VII. Reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional;
- VIII. Efetividade Social e na Qualidade Pedagógica das ações.” (MTE, 2008, p. 3)

Tais princípios mostram a intenção de uma qualificação que expanda os limites da instrumentalização para o trabalho e confere maior grau diálogo entre as partes interessadas em políticas públicas de qualificação, além de uma evolução gerencial que caminha no sentido de integração de ações correlatas desenvolvidas isoladamente antes. Ainda, os objetivos traçados, no mesmo documento, para o PNQ, corrobora a idéia de ampliação da ação do Estado, principalmente no sentido de inserção produtiva, e de reconhecimento da qualificação profissional e social. São os objetivos, de aumentar e potencializar:

- “I. formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;

---

<sup>8</sup> Anexo.

II. elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;

III. inclusão social do trabalhador, redução da pobreza, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;

IV. obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, ou seja, a inserção no mundo do trabalho, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;

V. permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;

VI. êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária;

VII. elevação da produtividade, da competitividade e da renda;

VIII. articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;

IX. articulação com as demais ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego.” (MTE, 2008, p. 3-4)

No que compete à efetividade social das ações de qualificação, o PNQ prevê o atendimento à População Economicamente Ativa (PEA), acima de 16 anos, compreendendo sete requisitos para o alcance do determinado fim. Tais requisitos podem ser resumidos em:

- Estabelecimento de metas compatíveis com a realidade local, sujeitas a aprovação dos conselhos e comissões de trabalho/emprego locais;
- As ações devem se sustentar na intenção de organização social e, na medida do possível, em medidas de alocação produtiva dos qualificados;
- Previsão de co-financiamento com priorização de projetos que apresentem contrapartidas reais, respeitando-se o porte e capacidade econômica da ação e sem prejuízo da contrapartida legal estabelecida na Lei Orçamentária Anual (LOA);
- O encaminhamento ao mercado feito de forma articulada ao SINE;
- Encaminhamento ao Sistema Público de Educação por meio da articulação com as secretarias municipais e estaduais, em respeito as regras do Ministério da Educação;
- Articulação com os sistemas de educação locais com fins de aproveitamento de estrutura e não sobreposição das ações do Sistema S;
- Atendimento de grupos e públicos, priorizando o acesso, conforme especificação do Termo de Referência:

“[...]1. trabalhadores/as sem ocupação cadastrado/as nas agências do Sistema Nacional de Emprego - SINE ou seu sucedâneo e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda; além disso, as ações de QSP deverão dar especial atenção aos 2. trabalhadores/as rurais e da pesca, incluídos nesse grupo agricultores familiares e outras formas de produção familiar, assalariados empregados ou desempregados, assentados ou em processo de assentamento, populações tradicionais, trabalhadores/as em atividades sujeitas a sazonalidades ou instabilidade na ocupação e fluxo de renda; 3. pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada; 4. trabalhadores/as domésticos; 5. trabalhadores/as em setores sujeitos a reestruturação produtiva; 6. trabalhadores/as referentes à políticas de inclusão social, tais como os beneficiários de outras políticas sociais e beneficiários de políticas afirmativas; 7. trabalhadores em situação especial; e, por fim, os 8. trabalhadores/as para o desenvolvimento e geração de emprego e renda.” (MTE, 2008, p.4-5)

O atendimento no âmbito do PNQ prevê cortes mais específicos de modo a adequar o público alvo com a consecução dos objetivos propostos, segmentando a priorização em função de fatores como vulnerabilidade e ocupação. Haja vista o exposto, com destaque para a menção feita aos beneficiários do Programa Bolsa Família, que engloba o público elegível às ações relacionadas ao objeto de análise deste trabalho:

“[...] dentre os grupos de trabalhadores a serem beneficiados, serão priorizados trabalhadores beneficiários do programa do seguro-desemprego, trabalhadores cadastrados nos postos de intermediação de mão-de-obra, trabalhadores/as domésticos/as; trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva; pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social, inclusive do programa Bolsa Família, de ações afirmativas de combate à discriminação; de políticas de integração e desenvolvimento regional e local; trabalhadores/as internos e egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante e de familiares de egressos do trabalho infantil; trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, setores considerados estratégicos da economia; trabalhadores/as do setor artístico, cultural e do artesanato; trabalhadores/as de micro e pequenas empresas; estagiários/as; trabalhadores/as da pesca, agricultores/as familiares e outras formas de produção familiar, assalariados/as empregados/as rurais ou desempregados rurais, assentados ou em processo de assentamento, populações tradicionais étnicas (quilombolas, indígenas etc), outras populações ou ocupações tradicionais (seringueiros, castanheiros, ribeirinhos, caiçaras etc); pessoas com deficiência.” (MTE, 2008, p. 5)

Ao dividir o conteúdo dos cursos em escalas de necessidade e classificando desde o conhecimento básico ao específico, os planejadores públicos alinham-se a questão debatida anteriormente sobre a perspectiva da qualificação, privilegiando a

continuidade da formação, o caráter social dessa e todo o conhecimento funcional, direcionado para o trabalho e para cada especificidade em função da demanda. Os conteúdos foram divididos em 4 grupos, considerados os Conhecimentos Básicos, Conhecimentos Básicos Obrigatórios e duas categorias de conhecimentos específicos. O que se observa é a necessidade da aplicação dos conteúdos às diferentes realidades, bem como a característica do grupo de Conhecimentos Básicos Obrigatórios<sup>9</sup> que se alinham, majoritariamente, à vertente social da formação.

O MTE estabelece uma carga horária média para os cursos de 200h, demandando as exceções de parecer técnico do ministério deferindo a justificativa apresentada pela conveniada. O cumprimento da carga horária é de extrema importância, uma vez que representa um indicador de avaliação da qualidade pedagógica no âmbito do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal. Ainda, há uma delimitação de 70 a 80% da carga horária do curso para os conteúdos específicos, cabendo ressalvas mediante, da mesma forma já citada, parecer técnico do ministério deferindo a justificativa apresentada pela conveniada.

### ***2.3.1 As modalidades do PNQ - Planos Setoriais de Qualificação***

Como bem define o Termo de Referência do PNQ, com relação à modalidade de execução do plano:

“As ações do PNQ serão executas por meio de cinco modalidades divididas em três grupos de ações:

1. As ações de educação profissional, compreendendo formação inicial e continuada, poderão ser realizadas tendo como referência territórios ou setores produtivos específicos. No primeiro caso, a modalidade de execução será a dos 1.1. Planos Territoriais de Qualificação - PlanTeQs e, no segundo, os 1.2 Planos Setoriais de Qualificação – PlanSeQs, concebidos como planos complementares aos anteriores. Em termos genéricos, os PlanTeQs e PlanSeQs caracterizam-se como espaços de integração das políticas de desenvolvimento, inclusão social e trabalho (em particular, intermediação de mão-de-obra, geração de trabalho e renda e economia solidária) às políticas de qualificação social e profissional, em

---

<sup>9</sup> As ementas relacionam-se à saúde e segurança no trabalho, educação ambiental, direitos humanos, sociais e trabalhistas, relações interpessoais no trabalho, informação e orientação profissional.

articulação direta com oportunidades concretas de inserção do/a trabalhador/a no mundo do trabalho. [...];

2. O segundo tipo de ações do PNQ diz respeito às 2.1. ações de desenvolvimento de metodologias e tecnologias de qualificação, estudos e pesquisas (Projetos Especiais de Qualificação - PROESQs) e 2.2. ferramentas de gestão e participação social (Convênios de Gestão). O objetivo desse grupo de ações é desenvolver novos instrumentos de promoção da qualificação profissional, auxiliando, assim, as ações principais do PNQ.

3. O terceiro grupo é composto por ações de Certificação Profissional.” (MTE, 2008, p. 8)

Para se entender melhor o PlanSeQ Bolsa Família, cabe uma descrição mais ampla acerca dos PlanSeQs e sua estrutura. Eles constituem projetos e ações de caráter estruturante, emergencial ou setorial, que não conseguem ser atendidos pelos PlanTeQs em função de fatores relativos ao tempo ou tamanho da demanda, representando medidas auxiliares a esse. São associados, obrigatoriamente a outras políticas de emprego, formais, sociais (onde se encaixa o PlanSeQ Bolsa Família) e emergenciais. A definição da implementação de um PlanSeQ parte da proposição de órgãos da Administração Pública Federal, secretarias municipais e estaduais da área de Emprego, Trabalho e Renda, entidades ligadas à organização sindical, empresas públicas e privadas, etc.

A partir da apresentação da proposta, o projeto parte para discussão em audiências públicas, possibilitando a participação de todos os interessados no processo. Os participantes são organizados em forma de uma Comissão de Concertação, paritária e, no mínimo, tripartite. Então, essa comissão transforma a proposta em projeto, sujeito à apreciação do MTE, fundamentalmente focada no conteúdo, esse último devendo respeitar:

“1. Apresentação detalhada do empreendimento que origina a proposta de PlanSeQ, com ênfase na estimativa de geração de postos de trabalho e na demanda de pessoal qualificado;

2. Diagnóstico de demandas econômicas (industriais, comerciais e de serviços) e sociais associadas ao empreendimento que origina a proposta de PlanSeQ, como instrumento de desenvolvimento local;

3. Matriz de qualificação, detalhando quantitativo de vagas, ocupações demandadas, carga horária, estratégias de elevação de escolaridade, custos e metas de colocação de trabalhadores/as;

4. Matriz de despesas de custeio, detalhando contrapartida real do/s demandante/s, dividida segundo o porte e a capacidade econômica dos agentes públicos, privados e sociais envolvidos, inclusive de investidores, que serão contabilizadas, no projeto, como uma única contrapartida;

5. Cronograma de atividades, incluindo estratégias de divulgação, cadastramento de beneficiário/as e demais ações pertinentes ao planejamento, execução e acompanhamento do projeto;

6. Fluxo de intermediação pré e pós-processo de qualificação, sendo que os planos de intermediação de mão-de-obra serão elaborados em conjunto com as agências locais do SINE e serão submetidos ao Departamento de Emprego e Salário da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego do Ministério do Trabalho e Emprego - DES/SPPE/MTE, para apreciação;
7. Identificação de Comissão de Elaboração e Acompanhamento, responsável pela elaboração e acompanhamento do projeto e sistematização da experiência, caso aprovado;
8. Diagnóstico das instituições de qualificação existentes no território a ser atendido, com análise preliminar da sua qualificação técnica;
9. Pré-análise das propostas apresentadas pelas instituições de qualificação diagnosticadas;
10. Ata da comissão de concertação aprovando a proposta de Plano.” (MTE, 2008, p. 11)

A Comissão de Concertação do PlanSeQ Bolsa Família na área de construção civil, por exemplo, é constituída pelos seguintes membros:

- Ministério do Trabalho e Emprego – MTE
- Ministério do Desenvolvimento Social – MDS
- Casa Civil da Presidência da República – PR/CC
- Fórum Nacional de Secretarias Estaduais do Trabalho – FONSET
- Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social – CONGEMAS
- Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Construção – ABRAMAT
- Câmara Brasileira da Indústria da Construção – CBIC
- Sindicato das Indústrias da Construção da Bahia – SINDUSCON/BA
- Sindicato das Indústrias da Construção do Ceará – SINDUSCON/CE
- Sindicato das Indústrias da Construção do Rio Grande do Sul – SINDUSCON/RS
- Central Geral dos Trabalhadores do Brasil – CGTB
- Central Única dos Trabalhadores – CUT
- Força Sindical
- Nova Central Sindical de Trabalhadores
- União Geral dos Trabalhadores – UGT

Em relação à aplicação dos recursos, para os PlanSeQs a proporção de recursos do PNQ é limitada em um valor mínimo de 20%, ou seja, de todo o recurso disponível, 20%, ou mais, devem ser aplicados na implementação de Planos

Setoriais. Para se ter uma idéia, a configuração das proporções pode ser observada no quadro abaixo:

Ação do PNQ	Proporção dos Recursos
PlanTeQs	No máximo 70%
PlanSeQs	No mínimo 20%
ProEsQs, Convênios de Gestão e Certificação	No máximo 7%
Ações de sustentação, implementadas mediante aplicação direta	No máximo 3%

Quadro 1: Proporção dos Recursos para linhas de atuação do Plano Nacional de Qualificação

Fonte: MTE (2008)

Além da necessidade de disponibilidade orçamentária e financeira, a liberação dos recursos para o PlanSeQ será feita com base de uma análise combinada dos seguintes fatores relativos ao projeto:

- “A. qualidade e consistência da proposta apresentada, considerando justificativa, objetivos, resultados e metas pretendidos, referências metodológicas, forma de operacionalização, estrutura detalhada de custos e comprovação de experiência da entidade em qualificação de trabalhadores;
- B. experiência comprovada de realização de atividades de qualificação profissional;
- C. consistência da proposta em relação aos planos de trabalho das demais conveniadas atuando na localidade e ao público atendido;
- D. proposta que seja complementar a um projeto já desenvolvido por meio de convênio firmado no âmbito do PNQ, principalmente para projeto de PlanSeQs cujo escopo contenha previsão de utilização de metodologia elaborada por ProEsQ;
- E. continuidade, de forma a garantir o progresso ou aprimoramento de projetos já iniciados, sem prejuízo ao estímulo de novas parcerias;
- F. eficiência e eficácia, considerando a capacidade de execução, cumprimento de metas físico financeiras em ano (s) anterior (es) e oferta de contrapartida pela entidade em questão;
- G. índices do mercado de trabalho para o setor e público e da capacidade local instalada da rede de educação profissional.” (MTE, 2008, p. 15)

Os índices colocados, no caso do PlanSeQ, correspondem a indicadores do mercado de trabalho para setores específicos de atuação do plano, para o público ao qual se pretende atingir e para a capacidade de absorção da rede educacional local. Tais indicadores devem contemplar a demanda do mercado para pessoas qualificadas por setor; quantidade de desempregados que pleiteiam a qualificação;

número de formados em cursos de mesma ementa da qualificação requerida no território; capacidade de execução das entidades em respeito à meta, forma e tempo estipulados e; para casos de PlanSeQ provenientes de demandas sociais, caso do objeto de análise deste trabalho, dados sobre renda e nível de vulnerabilidade da população a se atingir.

As exigências, relativas aos PlanSeQs, colocadas pelo MTE mostram a preocupação com a participação plena dos atores impactados pelas políticas públicas de Qualificação, com a qualidade dos serviços prestados na ponta, bem como com a efetividade do processo, alinhando as ações a outras políticas de Emprego, Trabalho e Renda e/ou de outras pastas no intuito do cumprimento do proposto em cada projeto. O PlanSeQ Bolsa Família, como já dito, se encaixa em uma demanda social de PlanSeQ, que integra políticas de diferentes áreas e conflui para as tendências colocadas pelo PNQ, ao tempo que tenta promover a emancipação dos beneficiários do PBF e pleiteia ampliar as possibilidades de colocação no mercado de trabalho, qualificando profissionalmente e desenvolvendo socialmente seu público alvo.

### **3 O PLANO SETORIAL DE QUALIFICAÇÃO DO BOLSA FAMÍLIA**

Neste capítulo pretende-se a descrição minuciosa do objeto de análise, o PlanSeQ Bolsa Família. Para isso, inicia-se com a descrição, e breve discussão, do Programa Bolsa Família, uma vez que esse representa uma das partes do processo de integração de políticas públicas que tem como resultado o PlanSeQ Bolsa família. Dando continuidade, parti-se para a descrição do próprio PlanSeQ Bolsa Família, e, na expectativa da melhor compreensão do leitor, faz-se uma análise separada (mas ao mesmo tempo conexa) da estratégia e operacionalização do plano, principalmente relativa ao desenho e implementação dos processos utilizados; seguindo com a análise da segmentação dada, em suas três vertentes, geográfica, do público alvo e do conteúdo dos cursos e; finalizando com a descrição do público alvo para a RMBH, valendo-se dos dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

#### **3.1 Sobre o Programa Bolsa Família**

As discussões acerca de políticas de promoção do direito à renda e condições mínimas para superação de problemas antigos da realidade social brasileira, como altos índices de desigualdade e pobreza, vêm ocupando em larga escala o debate em torno da ação do Governo na melhoria da qualidade de vida do cidadão, principalmente a partir do final dos anos noventa. A partir disso, desde o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, observa-se iniciativas na área de transferência condicionada de renda, evidenciadas, principalmente, pelos programas: Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás e Cartão Alimentação.

Tais programas, para Cohn e Fonseca (2004), representavam uma ação fragmentada de governo, uma vez que envolviam quatro Ministérios diferentes (Educação, Saúde, Minas e Energia e o extinto Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome), pulverizavam acentuadamente os recursos e sobrepunham públicos-alvo, gerando elevados custos administrativos, com falhas de coordenação e ausência de perspectiva intersetorial. Apesar de

marcarem um avanço no campo das políticas públicas, os programas ainda não superavam as características elencadas, somando-se a essas, de acordo com as autoras, a operação por um sistema de cotas de atendimento, o reduzido valor do benefício, o fato de focalizar apenas um membro do grupo familiar e a inobservância de experiências semelhantes nas esferas estadual e municipal, como problemas para a consecução dos objetivos propostos.

Face à necessidade de se garantir a evolução das políticas de redução da pobreza e promoção de condições mínimas de acesso à alimentação, educação e saúde, em 2004 é promulgada a Lei nº 10.835, que institui a renda básica da cidadania. A lei define o direito de acesso de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há mais de cinco anos a um benefício monetário, igual para todas as pessoas, capaz de suprir as necessidades básicas no tangente à alimentação, educação e saúde, priorizando as camadas mais vulneráveis, considerando condições orçamentárias e de desenvolvimento nacional e condicionando o alcance do estabelecido no *caput*<sup>10</sup> do artigo 1º da lei a etapas, a critério do Executivo Federal.

Logo em seguida, é promulgada a Lei nº 10.836 de 2004 que institui o Programa Bolsa Família, e o Decreto nº 5.209 de 2004, o que, de certa forma, representa o esforço de unificação dos programas de transferência de renda condicionada executados até então e deixa a cargo do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome a coordenação, gestão e operacionalização do programa<sup>11</sup>. De acordo com Mesquita (2007), a criação do programa foi determinada por dois aspectos, um de ordem política e outro de ordem técnica. O primeiro aspecto decorre da necessidade de resposta do governo aos problemas apresentados pelo Fome Zero, principalmente no tocante à gestão e controle do programa. Já o segundo decorre da análise feita no momento de transição do governo federal, acerca dos programas de transferência condicionada

---

<sup>10</sup> “... renda básica de cidadania, que se constituirá no direito de todos os brasileiros residentes no País e estrangeiros residentes há pelo menos 5 (cinco) anos no Brasil, não importando sua condição socioeconômica, receberem, anualmente, um benefício monetário.”

<sup>11</sup> Da criação do PBF até o Decreto nº 5.209 de 2004 tais atribuições ficaram a cargo de uma Secretaria Executiva ligada diretamente à Presidência da República. Após o Decreto a coordenação do programa é repassada ao MDS, mais especificamente à Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC).

de renda existentes<sup>12</sup>, onde se identificou problemas, anteriormente citados, relativos à fragmentação administrativa e sobreposição de públicos-alvo.

### **3.1.1 Funcionamento do PBF: Focalização, Acesso, Seleção e Condicionalidades**

O PBF toma como unidade de intervenção a família, propiciando o acesso àquelas que se encontram em condições de pobreza ou extrema pobreza. Para definição desses dois grupos alvo do programa, o governo estabelece a linha de pobreza por meio da renda familiar, estando as famílias com renda per capita entre R\$ 60 e 120 no grupo considerado pobre e as famílias com renda per capita abaixo de R\$ 60 no grupo considerado extremamente pobre. De acordo com a lei que institui o programa e a MP nº 411 de 2007, que a modifica, para o primeiro grupo o benefício pode chegar ao teto de R\$ 54, composto por um benefício variável de R\$ 18 por cada criança de 0 a 12 anos, e adolescente de até 15 anos, gestante e nutriz que formam o grupo familiar, no limite máximo de três benefícios, ou a R\$ 60 no caso de vinculação a adolescentes de 16 a 17 anos, no limite máximo de dois benefícios. Para o segundo caso, o benefício é composto por um valor fixo de R\$ 58, passível de acréscimo por um benefício variável de R\$ 18 ou R\$ 30, funcionando da mesma forma anteriormente citada. Tais valores, ainda, poderão ser complementados pelas administrações estaduais, municipais e do Distrito Federal, variando tal possibilidade em função do termo de cooperação firmado com a União.

Dessa forma, o acesso ao PBF é restrito às famílias em situação de extrema vulnerabilidade no que compete à disponibilidade de recursos monetários. Nesse ponto, um problema que se observa na estratégia de definição e seleção do público alvo do programa é a questão dos critérios utilizados. O uso exclusivo da renda como critério de definição do acesso e seleção, por si só, não é capaz de qualificar a pobreza por completo, uma vez que essa contempla diversas dimensões da vulnerabilidade social, não ligadas, necessariamente, à renda (TOWNSEND e SEN apud SENNA *et al.*, p.88,2007). Além disso, a definição de um valor de renda per

---

<sup>12</sup> Os principais programas de transferência condicionada de renda eram o Bolsa Escola, o Bolsa Alimentação, o Auxílio Gás e o Cartão Alimentação.

capta muito baixo, o que tende a excluir famílias que se encontram em situação similar de pobreza do benefício; e a desvinculação do corte feito a um índice capaz de reajustar automaticamente o valor do benefício tende, no médio prazo, a tornar o PBF cada vez mais restritivo, uma vez que a renda per capita das famílias pode sofrer acréscimo em função da variação do salário mínimo, por exemplo, o que exclui a família das condições de acesso ao programa, mas não, via de regra, em função de melhoria, em termos reais, na situação da renda familiar, constituem outros problemas do PBF (SENNA *et al.*, 2007).

Ainda, cabe ressaltar a dificuldade em estabelecer critérios de seleção capazes de captar satisfatoriamente as diversas e distintas vulnerabilidades que poderiam implicar na inclusão, ou não, de determinada família no público alvo da política, frente a um cenário de diferenças de custo de vida entre as regiões e rendas indiretas recebidas pela família por exemplo. Tal dificuldade culmina no aumento dos custos operacionais e complexidade da formatação instrumentos de coleta confiáveis.

A operacionalização da seleção é feita por meio do Cad-Único, que teve sua utilização iniciada em 2001 e objetiva ser um grande banco de dados que uniformize as informações da parcela passível de atendimento do Governo no que compete às questões sociais, dando base ao planejamento de políticas públicas de intervenção social não somente no Governo Federal, mas também no Estados e Municípios. Todo o controle do Cad-Único é feito pela Caixa econômica Federal (CAIXA), indo desde a formatação dos instrumentos de coleta de dados, passando pela atualização, até a seleção dos beneficiários (por meio de análise das informações) dos programas sociais. Ademais, a gestão operacional dos recursos do PBF também é feita pela CAIXA, que fornece os cartões bancários e deposita mensalmente os valores nas contas dos beneficiários.

As condicionalidades impostas aos beneficiários concentram-se na área da saúde e educação, o que, para o Governo, constitui um meio de promoção do acesso do cidadão aos serviços básicos, por um lado levando ao conhecimento do cidadão a existência de determinados serviços e a importância da utilização desses (mesmo que o uso para beneficiários seja compulsório em função das condicionalidades) ou, por outro, facilitando o trabalho da Administração Pública em disponibilizar serviços planejados com base nas reais demandas do cidadão e aproximando a oferta da demanda. Além disso, há expectativa do Governo de que o

cumprimento das condicionalidades seja um meio de quebrar o ciclo intergeracional da pobreza, impedindo, no longo prazo, a perpetuação, ou até mesmo aumento, dos níveis de pobreza no País.

Na área da saúde, as condicionalidades do programa estipulam o acompanhamento nutricional de crianças de 0 a 6 anos, nutrizes e gestantes, a regularidade do cartão de vacinas, o acompanhamento pré e pós natal das gestantes e a participação das mães, com filhos entre 0 e 6 anos, das atividades educacionais sobre saúde e nutrição. No lado da educação, o exigido limita-se à frequência mínima de 85% na escola para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. As sanções para o não cumprimento das condicionalidades podem ir de suspensão temporária até o cancelamento definitivo do benefício. O fornecimento das informações para controle do cumprimento das condicionalidades envolve os três níveis de governo e o próprio público beneficiado. A partir de uma análise de todo o processo de funcionamento, fica evidente a sobrecarga no controle do cumprimento das condicionalidades sobre as Administrações Municipais, o que abre brecha para falhas causadas desde omissão de informações até falta de estrutura para dar cabo de todo o processo, que vai desde a oferta dos serviços relativos a educação e saúde até a capacidade operacional de fomento do sistema de informações do programa. A sensível diferença existente, estruturalmente falando, entre as Administrações Regionais do País acaba por prejudicar não somente o controle do cumprimento das condicionalidades, como também os próprios beneficiários, uma vez que podem acabar recebendo algum tipo de sanção em função da incapacidade da Administração local em prover os serviços necessários e fornecer as informações no tempo correto.

Ainda na perspectiva da capacidade estrutural dos municípios em gerenciar o PBF, uma discussão que, para Senna *et al.* (2007) gera polêmica em torno das condicionalidades, é que por um lado essas podem representar uma oportunidade de ampliação dos serviços públicos na área de saúde e educação, a medida que geram uma pressão da demanda por esses serviços, mas contudo, por outro lado:

[...] ao ser exigido o cumprimento de obrigatoriedades como condição para o exercício de um direito social, os próprios princípios de cidadania podem estar ameaçados. (LAVINAS apud SENNA *et al.*, 2007, p.90)

A questão é que ao propiciar o alargamento do exercício do direito a serviços sociais básicos, como os de saúde e educação, mesmo como forma de cumprimento de uma contrapartida em função do programa, há uma concretização da ciência dos direitos individuais por parte de grande parcela de cidadãos, o que pode ser entendido como uma forma de ampliação do exercício da própria cidadania, sem, no entanto, deixar de, em certo grau, ir contra os princípios que a permeiam.

### ***3.1.2 Bolsa Família e a porta de saída: a importância das ações complementares***

No que tange a perspectiva da inclusão social, é clara a importância de medidas complementares ao Bolsa Família como forma de promoção da emancipação dos beneficiários. Programas na área de geração de empregos, apoio e incentivo à economia solidária, capacitação e profissionalização<sup>13</sup>, entre outros, aliados às condicionalidades (na área de educação e saúde) constituem medidas de potencialização da ação governamental, consonante a um dos principais objetivos do PBF de quebra da pobreza intergeracional. Nesse ponto, uma questão bastante debatida é a capacidade, ou não, do programa em propiciar tal emancipação. De acordo com Mesquita (2007), para aqueles que acreditam que o benefício gere, em nível suficiente para insustentabilidade da política, relativo grau de acomodação e desincentivo à busca de meios próprios para auferir renda, o problema está relacionado diretamente com o indivíduo, por motivo de acomodação, preguiça ou falta de sorte. Ainda, para a autora, tal crítica ao programa como forma de incentivo à inatividade vem desprovida de uma análise mais criteriosa acerca de questões estruturais que levam à geração e aprofundamento da pobreza e que demandam medidas similares ao PBF.

Por outro lado, medidas de transferência direta que ampliam a renda podem proporcionar ao trabalhador um aumento do poder de barganha no mercado de trabalho, da capacidade de escolha e até mesmo criam possibilidade de melhor desenvolvimento familiar, uma vez que pais poderiam dedicar mais atenção ao

---

<sup>13</sup> Aqui se encaixa o PlanSeQ Bolsa Família, principal objeto de análise neste estudo.

desenvolvimento dos filhos nas atividades e necessidades diárias, principalmente relativas à saúde e educação.

Nesse sentido, cabe a ação conjunta entre os três níveis de governo para o desenvolvimento de atividades de inclusão social voltadas para a promoção da autonomia do cidadão. Uma vez que o benefício monetário viabilizado pelo PBF representa, juntamente com as condicionalidades e condições de acesso do programa, um meio pelo qual se pretende viabilizar a quebra da pobreza intergeracional, redução dos níveis de desigualdade e vulnerabilidade social, a realização de programas complementares são de extrema importância para a substituição gradual do governo no processo de transferência de renda. De modo tal, que o cidadão que vive em situação de risco social possa, por si só, além de auferir patamares maiores de renda, desenvolver o entendimento da cidadania e o reconhecimento de direitos e deveres, bem como o exercício desses. Assim, o benefício funciona como catalisador no processo de superação da pobreza, mostrando sua importância em tal processo, mas também a sua incapacidade de atingir os resultados esperados isoladamente, demandando uma articulação com programas de caráter estrutural.

Para fins desse trabalho, como já dito anteriormente, focaremos nossa análise para um desses programas complementares ao PBF, o Plano Setorial de Qualificação do Bolsa Família, relativo à qualificação profissional, ou seja, à potencialização dos atributos dos indivíduos em idade de trabalho para entrada e permanência no mercado de trabalho. Tal programa constitui mais uma ação intersetorial do governo federal, envolvendo o MTE e o MDS<sup>14</sup> e será descrito no seguinte tópico.

### **3.2 O PlanSeQ Bolsa Família**

Inserido no formato previsto pelo Plano Nacional de Qualificação, o PlanSeQ Bolsa Família é peculiar na medida em que se destina, exclusivamente, ao

---

<sup>14</sup> Atores de outras esferas de governo também estão envolvidos na operacionalização do plano (Estados e Municípios), bem como as unidades executoras credenciadas e contratadas para a realização dos cursos.

atendimento dos beneficiários do PBF, na faixa etária de 18 a 60 anos e com, no mínimo 4ª série do Ensino Fundamental completa. Formata uma tentativa do governo federal em promover, não somente, a emancipação dos beneficiários, como também o remodelamento do perfil do trabalhador, uma vez que boa parcela da população brasileira desprovida de atributos técnicos (e meios para consegui-los), demandados pelo mercado, é passível da qualificação.

De acordo com informações do MDS e do MTE<sup>15</sup>, o plano pretende qualificar aproximadamente 211.930 pessoas, sendo a concentração dos cursos em duas áreas: a construção civil e o turismo. Para a construção civil, a meta de qualificação é de 184.297 pessoas e para o turismo de 27.633 pessoas, com expectativa do governo de inserção imediata no mercado de trabalho, de parcela dos qualificados, por meio das empresas que atuam no desenvolvimento de ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC). No caso da RMBH, para a área de construção civil, primeira a ser implementada, a expectativa de formação e inserção no mercado, por meio de empresas envolvidas em obras do PAC, são, de acordo com documento do MTE<sup>16</sup>, respectivamente, de 19.220 pessoas e 45% desse número.

A tabela abaixo mostra a distribuição das vagas para a construção civil, bem como dos recursos, para as Regiões Metropolitanas e outras regiões:

**TABELA 1**  
**Distribuição de vagas e recursos por Região Metropolitana e Outras Regiões – PlanSeQ Bolsa Família / Construção Civil – Brasil – 2008**

<b>Regiões</b>	<b>Vagas para Beneficiários Final</b>	<b>Recursos Alocados</b>
<b>Regiões Metropolitanas</b>	<b>179.482</b>	<b>141.791.024</b>
Baixada Santista	8.357	6.602.030
Belém	2.103	1.661.679
Belo Horizonte	19.220	15.184.169
Campinas	3.760	2.970.239
Curitiba	7.485	5.913.150
Fortaleza	9.235	7.295.266

<sup>15</sup> Informações retiradas da apresentação feita no Fórum Metropolitano do PlanSeQ Bolsa Família, em Belo Horizonte, em Fevereiro de 2009.

<sup>16</sup> Proposta aprovada na Comissão de Concertação.

<b>Regiões</b>	<b>Vagas para Beneficiários Final</b>	<b>Recursos Alocados</b>
Manaus	2.544	2.009.545
Porto Alegre	10.973	8.668.922
Recife	8.357	6.602.030
RIDE - DF	5.213	4.118.270
Rio de Janeiro	48.771	38.529.090
Salvador	9.380	7.410.274
São Paulo	44.084	34.826.360
<b><i>Outras Regiões</i></b>	<b>4.815</b>	<b>3.803.702</b>
Vitória	859	678.836
Goiânia	1.093	863.425
Palmas	404	319.072
São Luis	779	615.016
Aracaju	526	415.682
Maceió	449	354.594
Campo Grande	705	557.078
<b>Total Geral</b>	<b>184.297</b>	<b>145.594.726</b>

Fonte: Adaptado de MTE (2008)

A seguir, pretende-se traçar a estratégia utilizada, até então, na operacionalização do PlanSeQ Bolsa Família, buscando identificar desde os agentes envolvidos na sua operacionalização até os procedimentos utilizados. Além disso, busca-se um entendimento acerca da segmentação dada ao plano, bem como os meios para tal, que, como já dito, concentra a capacitação na área de construção civil e turismo. Finaliza-se este capítulo com a descrição do público alvo e suas peculiaridades, para então partimos para uma análise mais elaborada das tendências do plano em função da estratégia, segmentação e público alvo. Cabe enfatizar que toda a análise restringe-se ao caso da RMBH.

### **3.2.1 Estratégia e operacionalização**

O Plano Setorial de Qualificação do Bolsa Família imprime uma estratégia de implementação descentralizada, valendo-se dos três níveis de governo (política tripartite), do apoio das entidades executoras dos cursos, bem como do entendimento, por parte do público alvo, da importância da emancipação e do desenvolvimento familiar para a perpetuação de um cenário de diminuição da pobreza e eficácia da ação governamental nesse sentido. Em seu desenho é evidenciada a integração entre duas políticas já existentes, o Plano Nacional de Qualificação do MTE e Programa Bolsa Família do MDS, mostrando que a intersectorialidade não se restringe ao envolvimento de União, Estados e Municípios, níveis de governo, mas também vai para dentro desse, unificando diferentes ramos, Desenvolvimento Social (Assistência) e Emprego, Trabalho e Renda em uma ação conjunta que contemple interesses de ambos os lados. Haja vista alguns objetivos do PlanSeQ Bolsa Família colocados pelos ministérios envolvidos:

- Atender à demanda de mão-de-obra qualificada para as vagas criadas por setores econômicos específicos, tais como da construção civil e do turismo;
- Implementar um modelo unificado de ações complementares que ampliem as oportunidades de inclusão produtiva dos trabalhadores beneficiários do Programa Bolsa Família;
- Adequar os cursos de qualificação profissional às demandas regionais de mão-de-obra;
- Estimular a articulação entre os setores de trabalho e assistência social nas esferas federal, estadual e municipal.

Para a apresentação da estratégia cabe, previamente, colocar alguns questionamentos que guiaram, sem, no entanto, definir, o processo de identificação dessa, no intuito de organizar em um sentido lógico as ações desenvolvidas no processo de implementação do plano. Ao se pensar em uma política de tamanha importância e magnitude, que, antes de tudo, configura uma ação complementar a um programa de grande relevância, objeto do debate nacional sobre a responsabilidade do governo em promover o desenvolvimento social, diminuição da

pobreza e combate à fome, bem como sobre a forma pela qual o faz (ou deveria fazer), um questionamento vem à tona:

Como mobilizar pessoas que, de certa forma, têm uma parcela da sua renda “garantida” por transferência governamental, para irem além do cumprimento das condicionalidades do PBF e buscarem de forma mais direta um meio de conquistar a emancipação do programa? Ou seja, como fazê-las enxergar no plano a potencialização, não somente da possibilidade de auferir a renda mínima necessária à manutenção de uma vida digna, por meios próprios, como também do desenvolvimento no exercício da cidadania através do melhor entendimento da vida em sociedade, dos mecanismos de regulação dessa e da própria importância individual para o desenvolvimento coletivo.

Ainda, questiona-se em que nível de governo concentra-se o papel da mobilização? Por que meios seriam feitos o registro e controle de todas as ações? Qual o nível de responsabilidade e autonomia de cada ator envolvido na estratégia? Como fazer a seleção entre os elegíveis ao plano? Quais as condições de acesso ao plano? Qual a segmentação dada?<sup>17</sup> Essas e outras perguntas serviram como guia na identificação da estratégia utilizada pelo governo. Vale dizer que neste capítulo há uma preocupação exclusiva com a descrição da estratégia. Um debate sobre possíveis problemas, oportunidades, potencialidades, erros ou acertos do governo, será assunto do próximo capítulo.

Ao pensar na mobilização, o governo, no desenho do plano, optou por concentrar tal ação nos ministérios envolvidos, de forma que podemos perceber duas facetas para isso. A primeira seria a mobilização das regiões metropolitanas, áreas de focalização geográfica do plano, através da mobilização de toda a estrutura ligada às ações de emprego, bem como aquela ligada à Assistência Social. Tal medida, naturalmente, caberia ao próprio governo federal, uma vez que esse é o sujeito do qual partiu a iniciativa da política. A segunda faceta da mobilização está relacionada a como chegar até as famílias passíveis de participação no plano, de forma a, não somente informá-las da oportunidade, como também convencê-las da importância em aderir à iniciativa do governo. Nessa segunda faceta já não fica tão óbvio qual deve ser o sujeito responsável pela operacionalização da mobilização dos beneficiários.

---

<sup>17</sup> Aspectos relativos à segmentação dada ao PlanSeQ Bolsa Família serão tratados no tópico seguinte.

O fato é que ambas as ações ficaram a cargo da parceria instituída entre os referidos ministérios, sendo que toda mobilização dos atores responsáveis pela implementação, na ponta, foi feita por comunicação dos ministérios aos órgãos e pessoal competente para tal (SINE<sup>18</sup>, CRAS<sup>19</sup>, gestores locais do PBF e das políticas relativas ao Emprego, Trabalho e Renda), de modo a informar as responsabilidades de cada um dentro da política, os procedimentos e meios a utilizar na implementação do plano, a oferta para cada região e as metas de atendimento, bem como estabelecer um fluxo de informação entre os agentes envolvidos. Em uma etapa posterior, reuniões entre os agentes já citados, mais as entidades executoras, em cada região metropolitana, chamadas Oficina de Implementação do PlanSeQ Bolsa Família, foram instituídas a fim de, através da discussão do plano de trabalho, captação das opiniões difusas dos agentes da ponta e proposição de melhorias, se afinar a estratégia e estreitar os laços entre MDS, MTE e os demais participantes.

Já a mobilização dos beneficiários, foi feita através de cartas<sup>20</sup> enviadas, em nome do Ministério do Trabalho e Emprego, pela empresa responsável pelo desenvolvimento dos sistemas envolvidos e gestão de todos os dados e informações, com base no banco de dados do Bolsa Família, repassado pelo MDS. Cabe ressaltar que as cartas não foram enviadas a todas as famílias beneficiárias do programa<sup>21</sup>, contudo, em quantidade suficiente de alcance de um número de beneficiários superior ao de vagas disponibilizadas. Neste ponto, para melhor entendimento do processo de mobilização, é necessário sabermos das condições de acesso do plano, uma vez que somente as famílias com integrantes que cumprissem os requisitos foram comunicadas. As condições de acesso exigiam, além de ser beneficiário do Bolsa Família, a maioria e 4ª série do Ensino Fundamental completa para participação do processo de qualificação. Além disso, comunicação no extrato bancário do PBF, cartazes e panfletos, bem como veiculação em outros tipos de mídia como televisão, rádio e jornais, foram utilizados na mobilização dos beneficiários.

---

<sup>18</sup> Sistema Nacional de Emprego.

<sup>19</sup> Centro de Referência da Assistência Social.

<sup>20</sup> Modelo anexo.

<sup>21</sup> Somente a parcela das famílias residentes às Regiões Metropolitanas, que são alvo do PlanSeQ Bolsa Família.

O plano busca priorizar, dentre todas as famílias, aquelas em situação de maior vulnerabilidade social, quesito medido através do Índice de desenvolvimento Familiar (IDF), sendo que, em uma situação de superação do número de vagas pelo número de inscritos a prioridade será dada àquelas pessoas cuja família está em situação de maior risco social, de acordo com o IDF. Ou seja, está configurada uma tentativa do governo em criar uma porta de saída do PBF, prioritariamente, para aquelas famílias que se encontram no grupo de extrema pobreza, uma vez que as possibilidades dessas famílias estarem em pior situação, de acordo com o IDF, são maiores e, ao mesmo tempo, o alargamento das possibilidades de aumento da renda, por parte dessas famílias, representa uma medida mais intensificada com fins à redução das desigualdades sociais.

A partir da mobilização, feita para os agentes implementadores e para os beneficiários em potencial, o procedimento passa a ficar mais regionalizado em sua operacionalização, uma vez que os agentes locais são os responsáveis pela recepção e encaminhamento para os cursos, contudo, seguindo as diretrizes estabelecidas pela esfera federal. Com a carta do MTE em mãos<sup>22</sup>, os beneficiários interessados dirigem-se aos postos da rede SINE (gestão estadual) ou da rede CRAS (gestão municipal) para uma espécie de inscrição prévia, não no curso de fato, mas para o pleito a uma vaga no curso desejado. Nesse momento o atendente credenciado recebe o interessado e dá procedimento à inscrição por meio do SIGAE (Sistema de Gestão das Ações de Emprego), dando entrada no módulo de atendimento / cadastro do trabalhador e indicando o Número de Identificação Social (NIS) ou número do Programa de Integração Social (PIS), com fins de identificação do interessado e, registrando o programa de crédito desse, no caso, o Bolsa Família. Além disso, o atendente deve informar ao interessado os cursos disponíveis para aquela localidade e pedir a indicação de cinco opções, em ordem de preferência, para posterior definição das turmas e convocação.

Dando continuidade ao processo, as listas com os pré-inscritos serão repassadas as entidades executoras dos cursos, já com as turmas geradas pelo próprio sistema, com informações para o contato e convocação dos alunos. Tais entidades poderão ser contratadas tanto pelo MTE, como pelos Estados e Municípios através de Convênio Plurianual Único. Para os cursos da área de

---

<sup>22</sup> As cartas foram enviadas por família, aos cuidados do titular do benefício do PBF, informando os integrantes elegíveis daquela família e os procedimentos a serem tomados.

construção civil as duas possibilidades valem e, para os cursos da área de turismo a execução da contratação será feita diretamente pelo MTE. Os recursos para execução do PlanSeQ Bolsa Família são provenientes do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), somadas quantias de co-financiamento e contrapartidas dos convênios. Todo o acompanhamento das inscrições pode ser feito pelos gestores locais e pelos ministérios através da ferramenta de geração de relatórios gerenciais, disponibilizadas no site do MTE. Além de constituir uma forma de monitoramento da resposta ao plano, uma vez que há possibilidade de obter a informação utilizando-se diferentes tipos de filtros, os relatórios são um meio de fomento à discussão, no sentido de aperfeiçoamento da estratégia, entre os atores envolvidos.

Pensando em situações onde os custos de oportunidade de cada interessado pesem na sua decisão (inscrever-se ou não, manter-se ou não no curso), o governo tentou diminuir a possibilidade de insucesso oferecendo alimentação e transporte durante o desenvolvimento dos cursos<sup>23</sup>, vendo esses como fatores, na maioria das vezes, fundamentais na hora da tomada de decisão por interessados em situação de vulnerabilidade social. Além disso, há recomendação do MTE às entidades executoras para não ultrapassarem o limite diário de 4 horas/aula, uma vez que, muitas vezes, os beneficiários do Bolsa Família têm algum tipo de ocupação, doméstica ou profissional, mesmo que informal, que os impede de dedicar mais que 1/6 do dia à qualificação.

Em suma, a estratégia de implementação do PlanSeQ Bolsa Família preza pela desconcentração das ações sem, contudo, descentralizar o poder de decisão frente a necessidades de mudança no plano da política. Dessa forma, a balança que contrapõe autonomia e responsabilidade, no que compete aos agentes locais, estaduais ou municipais, pesa mais para o lado das atribuições (responsabilidades) em detrimento do poder decisório, sem que isso configure, necessariamente, um desequilíbrio não salutar ao desenvolvimento da política, haja vista que se trata de uma política de âmbito nacional. A desconcentração das ações se dá pela maior proximidade, das esferas estadual e municipal, dos cidadãos alvo da política, bem como pela maior facilidade na identificação de possíveis erros de estratégia<sup>24</sup>. Além disso, a descentralização configura uma oportunidade de articulação e alinhamento

---

<sup>23</sup> Os cursos terão 200 horas/aula, sendo 80 horas/aula para a etapa teórica e 120 horas/aula para a etapa prática.

<sup>24</sup> Agentes locais somente identificam as dificuldades. A definição de soluções fica a cargo da coordenação plano, em nível federal.

entre os setores de Assistência Social e Emprego, Trabalho e Renda, dentro de cada e, entre as três esferas de governo, justificativa corroborada por um dos objetivos, supracitado, do plano.

### **3.2.2 Segmentação**

Fator integrante da estratégia do plano, a segmentação dada a esse, para fins desta monografia, é tratado separadamente, uma vez que configura um fator de extrema importância no alcance dos objetivos aos quais se propõe o PlanSeQ Bolsa Família. Essa pode ser identificada em três vertentes, para o plano em questão, sendo a primeira relativa ao público alvo do plano, a segunda ao foco geográfico dado e a terceira à escolha pelas áreas de conhecimento para a focalização dos cursos.

Para entendermos melhor a razão da primeira vertente, cabe ressaltar a definição de PlanSeQ dada pelo próprio Ministério do Trabalho e Emprego em apresentação feita aos gestores locais da política no Fórum Metropolitano do PlanSeQ Bolsa Família em fevereiro de 2009, em Belo Horizonte:

Plano orientado à execução de ações emergenciais, estruturantes ou setoriais de qualificação social e profissional, desenvolvidas a partir de demandas governamentais, sindicais, empresariais ou sociais. (Apresentação MTE, 2009)

A justificativa para a segmentação dada focar o plano exclusivamente nos beneficiários do Bolsa Família (o que já foi dito anteriormente), pode ser evidenciada através da definição, uma vez que o PBF abarca um setor social de extrema vulnerabilidade, cujo núcleo se concentra na família, mas contudo, não consegue, isoladamente, em detrimento das expectativas, a promoção do desenvolvimento familiar que proporcione a temporalidade do benefício em função da emancipação familiar. Dessa forma, uma medida de promoção da saída das famílias do Bolsa Família em detrimento da melhoria das condições de renda, essa por sua vez em razão do aumento da possibilidade de inserção produtiva via capacitação, é iminentemente emergencial e parte de uma forte demanda social.

Além disso, a segmentação para os beneficiários do PBF, unida a descentralização da política, como já dito, também configura uma oportunidade única de promover a integração entre os setores de Assistência Social e Emprego, Trabalho e Renda, nas três esferas de governo. Uma vez que duas políticas nacionais, de grande porte, como o PNQ e o PBF, caminham no sentido da integração, é colocado um desafio a todo o sistema de operacionalização dessas, podendo gerar ganhos para os setores governamentais envolvidos, bem como para todo o aparato de gestão pública, uma vez que se cria experiência e a possibilidade de replicação, seguindo o fluxo de transformação de conhecimento tácito em explícito. Dessa forma, a escolha pelos beneficiários do PBF representa, em termos de técnicas de gerenciamento e de integração de políticas, algo além, para o setor público, da promoção de portas de saída do Bolsa Família.

Uma observação com relação ao público alvo é a de que o governo pretende priorizar as mulheres elegíveis ao plano, numa medida aproximada de 30% a mais que homens nos cursos de qualificação. Tal priorização justifica-se pela maior quantidade de mulheres beneficiárias do PBF e menor quantidade relativa de participação no mercado de trabalho em comparação com os homens<sup>25</sup>.

No que tange a segunda vertente pontuada, o PlanSeQ Bolsa Família reserva 95% da oferta de qualificação em construção civil e 100% da oferta da qualificação em turismo para as Regiões Metropolitanas do País, concentrando seus esforços em uma parcela da população residente ao meio urbano e com características peculiares, que diferem do perfil de outros beneficiários do PBF. Uma observação que se faz acerca do foco geográfico dado ao plano é a de seu alinhamento com a terceira vertente citada, da área de conhecimento para desenvolvimento do curso e inserção produtiva dos beneficiários. No intuito de aproveitar os postos de trabalho criados recentemente no mercado, o Governo Federal focalizou as áreas de formação na construção civil e turismo, uma vez que essas áreas tiveram um forte aumento da oferta de postos de trabalho, fundamentalmente em função dos investimentos do PAC. Dessa forma, as possibilidades de inserção produtiva dos qualificados pelo PlanSeQ Bolsa Família ficaram maiores, uma vez que os cursos

---

<sup>25</sup> Para RMBH, dentro do público elegível ao PlanSeQ Bolsa Família, a participação de homens no mercado de trabalho em relação ao total de homens elegíveis é maior em 9,52% na comparação com a mesma relação para as mulheres.

encaminhassem a formação para os referidos setores, justificando a escolha pela formação a ser dada nos cursos.

A tabela abaixo mostra a relação inicial<sup>26</sup> entre a distribuição percentual dos investimentos do PAC em obras de habitação, saneamento e grandes obras estruturantes, e dos recursos para o PlanSeQ Bolsa Família da Construção Civil, mostrando também o valor total dos recursos do PlanSeQ para cada território:

**TABELA 2**

**Relação entre a distribuição percentual dos investimentos do PAC em obras de habitação, saneamento e grandes obras estruturantes, e dos recursos para o PlanSeQ Bolsa Família da Construção Civil por Região Metropolitana e Outras Regiões – Brasil – 2008**

Territórios	Distribuição		Dotação Inicial de Recursos
	Investimentos do PAC	Recursos do PLANSEQ	
<i>Região Metropolitana</i>	<i>100,00</i>	<i>95,00</i>	<i>142.500.000</i>
Manaus	1,13	1,08	1.613.065
Salvador	4,17	3,97	5.948.237
Fortaleza	4,11	3,90	5.855.920
Ride DF	2,81	2,67	4.007.940
Belo Horizonte	8,55	8,13	12.188.354
Belém	0,94	0,89	1.333.832
Recife	6,86	6,52	9.780.172
Curitiba	5,19	4,93	7.401.868
Rio de Janeiro	24,66	23,42	35.135.247
Porto Alegre	4,88	4,64	6.958.556
São Paulo	31,79	30,20	45.296.367
Campinas	1,67	1,59	2.384.215
Baixada Santista	3,23	3,06	4.596.225
<i>Outras regiões</i>	<i>-</i>	<i>5,00</i>	<i>7.500.000</i>
<b>Total</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>	<b>150.000.000</b>

Fonte: MTE (2008)

<sup>26</sup> Proposta antes da decisão final na Comissão de Concertação.

Além disso, a maioria esmagadora dos investimentos concentrou-se nas Regiões Metropolitanas do País, dessa forma, a maioria dos postos de trabalho foi aberta nessas áreas, justificando assim a focalização geográfica dada pelos ministérios envolvidos. Através da tabela nota-se que o montante de investimento por região, relativo ao PAC, condiciona de certa forma a proposta de distribuição dos recursos do PlanSeQ Bolsa Família<sup>27</sup>. As tendências do mercado, determinadas pela ação governamental, essa, por sua vez, através do PAC, foram influentes tanto na escolha pelas áreas de formação, quanto na focalização geográfica nas Regiões Metropolitanas, tendências essas que viabilizam o sucesso do PlanSeQ Bolsa Família no sentido de aumento das chances de absorção dos qualificados pelo mercado e a formatação de uma real porta de saída para as famílias beneficiárias do PBF.

No caso da segmentação dada para as áreas de formação, especialmente para a construção civil, que abarca parcela considerável das vagas, conseqüentemente dos recursos também, outra justificativa utilizada é a de evolução do setor nos últimos anos. Um dado interessante é sobre o Produto Interno Bruto (PIB) da construção civil, que se encontra em uma crescente há quatro anos, com um crescimento de 5% observado no ano de 2007. Também, dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) corroboram o crescimento evidenciado pelo PIB, mostrando que desde 2004 há expansão das vagas formais para o setor. Um exemplo é o crescimento na contratação observado entre fevereiro de 2007 e o mesmo mês de 2008, que elevou para 1,6 milhões o número de trabalhadores empregados no setor, representando um crescimento percentual de 400%. (Adaptado de MTE, 2008)

Com o tipo de segmentação dada, alinhada a estratégia de aceleração do crescimento e desenvolvimento econômico do País, aumenta o poder de barganha do governo, junto ao setor privado, para inserção imediata dos qualificados pelo plano. Esse fator também constitui parte da estratégia de implementação em discussão, sendo evidenciado, principalmente, pela segmentação dada nas vertentes do foco geográfico e da área de conhecimento.

---

<sup>27</sup> Na proposta aprovada, apresentada na TABELA 1, a distribuição de recursos inclui algumas Regiões Metropolitanas e, alguns valores têm uma mudança percentual significativa.

### **3.2.3 Público Alvo na Região Metropolitana de Belo Horizonte**

Para a confrontação com a estratégia utilizada pelo Governo Federal na implementação do PlanSeQ Bolsa Família, neste tópico pretende-se elencar algumas características do público alvo do plano para RMBH. Tais características serão informadas com base no Cad-Único. Dessa forma os filtros para a busca das características desejadas são a localização geográfica, no caso a RMBH, que engloba os municípios de Baldim, Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Capim Branco, Confins, Contagem, Esmeraldas, Florestal, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Itatiaiuçu, Jaboticatubas, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Matozinhos, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará, Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Taquaraçu de Minas e Vespasiano; a faixa etária, definida de 18 a 60 anos e; o grau de instrução dos beneficiários, que se limita ao mínimo de 4ª série do Ensino Fundamental completa.

Para o filtro colocado, as informações que foram buscadas no intuito de dar base para a indicação de algumas tendências do plano, de acordo com o *layout* do próprio banco de dados, foram definidas em função de características influentes na decisão individual pelo pleito, ou não, às vagas disponibilizadas para a qualificação. A busca foi realizada no início do mês de maio, do ano de 2009. Nessa data o processo de implementação encontrava-se na fase de fechamento de turmas e convocação dos candidatos, esses que já haviam feito sua inscrição, para o pleito às vagas, nos postos do SINE ou CRAS.

Os dados mostram que o público elegível<sup>28</sup> para o plano é constituído em sua maioria de mulheres, sendo essas, 59,79% dos elegíveis. Em números absolutos, o público alvo para a RMBH é de 493.918 pessoas, com a maioria dessas concentradas no município de Belo Horizonte. Ainda, o grau de instrução formal concentra 99,67% das pessoas até o limite de Ensino Médio Completo, respondendo a faixa do Ensino Fundamental Incompleto, ou seja, aquelas pessoas que pararam de estudar entre a 5ª e 8ª séries, inclusive, por 45,94% do total de elegíveis.

---

<sup>28</sup> Beneficiários do Bolsa Família, de 18 a 60 anos, com no mínimo 4ª série do Ensino Fundamental completa.

**TABELA 3**  
**Público Alvo PlanSeQ Bolsa Família com relação a Sexo e Grau de Instrução –**  
**RMBH – 2009**

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
Sexo	Masculino	198.625	40,21
	Feminino	295.293	59,79
Grau de Instrução	Com 4ª série completa do Ensino Fundamental	78.719	15,94
	De 5ª a 8ª série incompleta do Ensino Fundamental	226.930	45,94
	Ensino Fundamental completo	33.237	6,73
	Ensino Médio incompleto	90.012	18,22
	Ensino Médio completo	63.377	12,83
	Superior incompleto	1.054	0,21
	Superior completo	415	0,08
	Especialização	101	0,02
	Mestrado	47	0,01
	Doutorado	28	0,01

Fonte: Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal / MDS

Elaboração Própria

No que tange o estado civil e o grau de parentesco, os números indicam para uma grande maioria de pessoas declaradas solteiras, constituindo 63,82% do total, contudo, tal fator não impede as relações não formalizadas, onde há uma relação conjugal sem o registro legal. Pelo lado do grau de parentesco em relação ao titular do benefício, geralmente a mulher/mãe, 40,61% dos elegíveis tem relação de parentesco não conjugal e 39,61% são o próprio titular. Dentre os que detêm um grau de parentesco não conjugal com o titular, a maioria assume posições de possível dependência direta, como filho(a), filho(a) adotivo(a) ou enteado(a), constituindo essas três categorias unidas uma parcela de 178.813 pessoas. Considerando que todas as pessoas encontram-se em idade ativa, essa parcela pode representar um potencial maior de interesse pelas vagas do PlanSeQ Bolsa Família, pois são prováveis dependentes, alfabetizados, com idade apta para o

trabalho e com um processo de formação, mesmo que incompleto, mais atual frente aos titulares (mães), que tendem a ser mais velhos. Dar continuidade a um processo de formação, mesmo que voltado para a profissionalização, seria mais fácil com um processo de formação mais recente.

**TABELA 4**  
**Público Alvo PlanSeQ Bolsa Família com relação a Estado Civil e Parentesco em relação ao Titular do Benefício – RMBH – 2009**

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
Estado Civil	Solteiro(a)	315.242	63,82
	Casado(a)	139.704	28,28
	Divorciado(a)	7.606	1,54
	Separada(a)	18.799	3,81
	Viúvo(a)	4.679	0,95
	Não Informado	7.888	1,60
Parentesco em relação a mãe/responsável legal da família	Mãe/Responsável Legal	195.660	39,61
	Esposo(a)	62.377	12,63
	Companheiro(a)	28.527	5,78
	Filho(a)	176.513	35,74
	Pai	462	0,09
	Avô/Avó	17	0,00
	Irmão/Irmã	8.755	1,77
	Cunhado(a)	756	0,15
	Genro/Nora	1.070	0,22
	Sobrinho(a)	2.605	0,53
	Primo(a)	382	0,08
	Sogro(a)	175	0,04
	Neto(a)	4.081	0,83
	Tio(a)	182	0,04
	Adotivo(a)	658	0,13
	Padrasto/Madrasta	137	0,03
	Enteado(a)	1.642	0,33
	Bisneto(a)	15	0,00
	Sem Parentesco	728	0,15
	Outro	3.108	0,63
Não Informado	6.068	1,23	

Fonte: Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal / MDS

Elaboração Própria

Com relação aos dados sobre a situação dessas pessoas no mercado de trabalho, observa-se que a imensa maioria, representada por 58,06% do total, não trabalha. Esse fator não implica necessariamente na não ocupação fora do mercado de trabalho. Uma possibilidade são as atribuições domésticas, principalmente para o caso das mulheres. Isso conjugado aos fatos de que 69,28% das pessoas não freqüentam a escola e que 98,81% não apresentam qualquer tipo de deficiência que impossibilite o trabalho, mostra que boa parte do público alvo encontra-se aparentemente com condições para o desenvolvimento da qualificação e entrada no mercado de trabalho. Até aqui os dados indicam um campo favorável à implementação do plano, uma vez que o público elegível apresenta características de idade, instrução e situação ocupacional, no mercado de trabalho, que demandam a ação do governo no sentido de promoção de meios de potencialização do aumento da renda. Para melhor entendimento, ainda, cabe análise separada, por sexo.

**TABELA 5**

**Público Alvo PlanSeQ Bolsa Família com relação a Deficiência, Freqüência Escolar, Situação no Mercado de Trabalho – RMBH – 2009**

<b>Descrição Cad-Único</b>	<b>Conteúdo da Descrição</b>	<b>Quantidade Absoluta</b>	<b>Percentual da População Total</b>
Tipo de Deficiência*	Cegueira	531	0,11
	Mudez	131	0,03
	Surdez	467	0,09
	Mental	1.534	0,31
	Física	2.551	0,52
	Nenhuma	488.038	98,81
	Outro	950	0,19
Frequenta Escola	Pública Municipal	46.270	9,37
	Pública Estadual	83.360	16,88
	Pública Federal	231	0,05
	Particular	660	0,13
	Outra	1.600	0,32
	Não Frequenta	342.207	69,28
	Não Informado	19.590	3,97
Situação no Mercado de Trabalho	Empregador	156	0,03
	Assalariado com Carteira de trabalho	53.179	10,77
	Assalariado sem Carteira de trabalho	20.374	4,12

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
	Autônomo com Previdência Social	1.178	0,24
	Autônomo sem Previdência Social	78.921	15,98
	Aposentado/Pensionista	9.002	1,82
	Trabalhador Rural	1.286	0,26
	Empregador Rural	47	0,01
	Não Trabalha	286.765	58,06
	Outra	41.343	8,37
	Não Informado	1.667	0,34

\*Há possibilidade de declaração de mais de um tipo de deficiência por pessoa.

Fonte: Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal / MDS

Elaboração Própria

Como já dito, as mulheres respondem por significativa parcela dos elegíveis e, unindo-se isso ao fato de o PlanSeQ Bolsa Família contemplar o setor de construção civil com a esmagadora maioria das vagas para o processo de qualificação, o grupo feminino merece uma atenção especial, que possibilite o melhor entendimento das características do público alvo frente a oferta de qualificação do governo. A tabela abaixo mostra as informações para o mesmo filtro considerado anteriormente, somente acrescido da filtragem para o público feminino:

**TABELA 6**

**Público Feminino Elegível PlanSeQ Bolsa Família com relação ao Estado Civil, Deficiência, Freqüência Escolar, Grau de Instrução, Situação no Mercado de Trabalho e Parentesco em relação ao Titular do Benefício – RMBH – 2009**

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
Estado Civil	Solteira	186.500	63,16
	Casada	75.696	25,63
	Divorciada	6.593	2,23
	Separada	17.326	5,87
	Viúva	4.139	1,40
	Não Informado	5.039	1,71
Tipo de Deficiência*	Cegueira	269	0,09

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
	Mudez	69	0,02
	Surdez	259	0,09
	Mental	614	0,21
	Física	1.224	0,41
	Nenhuma	292.469	99,04
	Outro	522	0,18
Frequenta Escola	Pública Municipal	23.234	7,87
	Pública Estadual	44.087	14,93
	Pública Federal	109	0,04
	Particular	396	0,13
	Outra	944	0,32
	Não Frequenta	213.435	72,28
	Não Informado	13.088	4,43
Grau de Instrução	Com 4ª série completa do Ensino Fundamental	48.285	16,35
	De 5ª a 8ª série incompleta do Ensino Fundamental	128.816	43,62
	Ensino Fundamental completo	19.952	6,76
	Ensino Médio incompleto	53.838	18,23
	Ensino Médio completo	43.351	14,68
	Superior incompleto	673	0,23
	Superior completo	281	0,10
	Especialização	58	0,02
	Mestrado	25	0,01
	Doutorado	14	0,00
Situação no Mercado de Trabalho	Empregador	66	0,02
	Assalariado com Carteira de trabalho	24.497	8,30
	Assalariado sem Carteira de trabalho	11.238	3,81
	Autônomo com Previdência Social	585	0,20
	Autônomo sem Previdência Social	44.913	15,21
	Aposentado/Pensionista	6.144	2,08
	Trabalhador Rural	119	0,04
	Empregador Rural	14	0,00
	Não Trabalha	182.027	61,64
	Outra	24.729	8,37
	Não Informado	961	0,33
Parentesco em relação a mãe/responsável legal da família	Mãe/Responsável Legal	186.908	63,30
	Esposa	3.956	1,34
	Companheira	1.732	0,59
	Filha	87.664	29,69
	Mãe	24	0,01
	Avó	13	0,00

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
	Irmã	4.587	1,55
	Cunhada	409	0,14
	Nora	644	0,22
	Sobrinha	1.345	0,46
	Prima	243	0,08
	Sogra	142	0,05
	Neta	1.918	0,65
	Tia	106	0,04
	Adotiva	354	0,12
	Madrasta	43	0,01
	Enteada	714	0,24
	Bisneta	8	0,00
	Sem Parentesco	452	0,15
	Outro	1.907	0,65
	Não Informado	2.124	0,72

\*Há possibilidade de declaração de mais de um tipo de deficiência por pessoa.

Fonte: Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal / MDS

Elaboração Própria

O que se observa é que a grande maioria das mulheres elegíveis é solteira, não declarou qualquer tipo de deficiência, não frequenta a escola, tem um nível de instrução, predominantemente, na faixa de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup> série incompleta do Ensino Fundamental, não trabalha e é a própria titular do benefício do PBF. Contudo, há um contingente de beneficiários do Bolsa Família, para a RMBH, que têm idade entre 0 e 6 anos, de 191.889 pessoas, o que pode indicar uma tendência de ocupação doméstica por parte das mulheres, uma vez que na maioria dos casos para a RMBH tais crianças ficam sob cuidados de pessoas do sexo feminino. A análise dos dados acima pode levar a conclusão de que 63,3% das mulheres elegíveis têm grandes chances de responder por responsabilidades domésticas diretas, uma vez que esse percentual corresponde à quantidade de mulheres titulares do benefício, normalmente mães de família.

Pelo lado dos homens, os dados apontam que a maioria deles é solteiro e detêm uma relação de parentesco não conjugal com o titular do benefício, sendo 44,73% filhos. Um dado interessante é que, apesar da maioria não frequentar a escola, boa parcela, de 31,89% do total de homens elegíveis estudam. Em comparação com as mulheres, o percentual cai para 23,29%. Tal fato pode indicar

uma tendência de limitação do número de possíveis interessados, uma vez que em tese as mulheres têm mais atribuições domésticas que os homens, e esses, por sua vez, teoricamente mais propícios à qualificação, estão em boa parte na escola ou no mercado de trabalho, com um percentual de 45,47% de ocupados. Em comparação, para o mesmo dado as mulheres elegíveis tem um percentual de 35,95% de ocupação.

Abaixo a tabela com os dados analisados para os homens elegíveis na RMBH:

**TABELA 7**

**Público Masculino Elegível PlanSeQ Bolsa Família com relação ao Estado Civil, Deficiência, Freqüência Escolar, Grau de Instrução, Situação no Mercado de Trabalho e Parentesco em relação ao Titular do Benefício – RMBH – 2009**

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
Estado Civil	Solteiro	128.742	64,82
	Casado	64.008	32,23
	Divorciado	1.013	0,51
	Separado	1.473	0,74
	Viúvo	540	0,27
	Não Informado	2.849	1,43
Tipo de Deficiência*	Cegueira	262	0,13
	Mudez	62	0,03
	Surdez	208	0,10
	Mental	920	0,46
	Física	1.327	0,67
	Nenhuma	195.569	98,46
	Outro	428	0,22
Frequenta Escola	Pública Municipal	23.036	11,60
	Pública Estadual	39.273	19,77
	Pública Federal	122	0,06
	Particular	264	0,13
	Outra	656	0,33
	Não Frequenta	128.772	64,83
	Não Informado	6.502	3,27
Grau de Instrução	Com 4ª série completa do Ensino Fundamental	30.434	15,32
	De 5ª a 8ª série incompleta do Ensino Fundamental	98.114	49,40
	Ensino Fundamental completo	13.285	6,69

Descrição Cad-Único	Conteúdo da Descrição	Quantidade Absoluta	Percentual da População Total
	Ensino Médio incompleto	36.174	18,21
	Ensino Médio completo	20.026	10,08
	Superior incompleto	381	0,19
	Superior completo	134	0,07
	Especialização	43	0,02
	Mestrado	22	0,01
	Doutorado	12	0,01
Situação no Mercado de Trabalho	Empregador	90	0,05
	Assalariado com Carteira de trabalho	28.682	14,44
	Assalariado sem Carteira de trabalho	9.136	4,60
	Autônomo com Previdência Social	593	0,30
	Autônomo sem Previdência Social	34.008	17,12
	Aposentado/Pensionista	2.858	1,44
	Trabalhador Rural	1.167	0,59
	Empregador Rural	33	0,02
	Não Trabalha	104.738	52,73
	Outra	16.614	8,36
	Não Informado	706	0,36
Parentesco em relação a mãe/responsável legal da família	Responsável Legal	8.752	4,41
	Esposo	58.421	29,41
	Companheiro	26.795	13,49
	Filho	88.849	44,73
	Pai	438	0,22
	Avô	4	0,00
	Irmão	4.168	2,10
	Cunhado	347	0,17
	Genro	426	0,21
	Sobrinho	1.260	0,63
	Primo	139	0,07
	Sogro	33	0,02
	Neto	2.163	1,09
	Tio	76	0,04
	Adotivo	304	0,15
	Padrasto	94	0,05
	Enteado	928	0,47
	Bisneto	7	0,00
	Sem Parentesco	276	0,14
	Outro	1.201	0,60
Não Informado	3.944	1,99	

\*Há possibilidade de declaração de mais de um tipo de deficiência por pessoa.

Fonte: Cadastramento Único para Programas Sociais do Governo Federal / MDS

Elaboração Própria

#### **4 TENDÊNCIAS DO PLANSEQ BOLSA FAMÍLIA NA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE**

Ao pensarmos em integração de políticas de áreas distintas, uma preocupação evidente é o nível de interação entre os agentes públicos envolvidos, bem como se a integração existente abarca toda a troca de informação necessária à elaboração de uma estratégia eficiente. No caso do PlanSeQ Bolsa Família ambas as estruturas, de Assistência Social e Emprego, Trabalho e Renda foram mobilizadas, em seus três níveis. O que se pôde observar, principalmente por meio do acompanhamento do processo de implementação, seja pelas ações de acompanhamento realizadas na Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda (SUBTER) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social de Minas Gerais (SEDESE), seja pela experiência na Oficina de Implementação do PlanSeQ Bolsa Família<sup>29</sup> realizada no mês de março de 2009, em Belo Horizonte, foram aspectos que indicam uma ação incompleta dos ministérios na mobilização de toda estrutura.

A principal e recorrente queixa, apresentada pelos gestores locais da RMBH aos representantes dos ministérios foi a falta de informações sobre os procedimentos que envolviam a operacionalização do plano. Na discussão, alguns pontos chamaram atenção para falhas de estratégia, sendo:

- O descompasso entre a mobilização do público do plano e da estrutura de operacionalização, sendo o primeiro chamado a inscrever-se sem a preparação do segundo;
- A falta de preparo para os agentes da ponta, mesmo depois da mobilização, incorrendo em situações de desconhecimento dos cursos ofertados ou dos procedimentos a serem adotados;
- Falta de informações para a divulgação (mobilização) local do plano, incorrendo em casos de divulgação para além do público elegível;
- Dúvidas dos agentes envolvidos quanto à competência de realizar determinadas funções;

---

<sup>29</sup> Evento destinado a discussão, avaliação e revisão do Plano de Trabalho para implementação do PlanSeQ Bolsa Família na RMBH. Participaram gestores locais e representantes do MTE e MDS. Os esforços de realização vieram da parceria entre a SEDESE, MDS, Fórum Metropolitano do Programa Bolsa Família, SENAI, UNICAPES e da CAIXA.

- Não previsão de procedimentos para municípios sem postos SINE e/ou CRAS, ou com falta de estrutura<sup>30</sup> para o atendimento da demanda.

Tais pontos evidenciam a falta de coordenação entre os três níveis de governo. Um acontecimento decorrente desses pode ter como principal consequência, impactante no sucesso da implementação, a desistência de pessoas mobilizadas via carta, de modo que essas, interessadas, foram ao posto do SINE ou CRAS realizar sua inscrição como instruído no documento recebido e acabaram dispensados pelos agentes de recepção, esses, por sua vez, não haviam sido informados, se quer da realização do plano. Complementar a isso na explicação da consequência citada, pode ser o acontecimento, relatado na oficina, onde a inscrição não podia ser completamente efetuada, devido ao desconhecimento, por vezes, dos procedimentos de efetivação dessa. Com isso, o atendimento era encerrado com solicitação, por parte do atendente, de retorno do interessado posteriormente, fator de desestímulo à adesão.

A mobilização precária da estrutura de implementação, também, atrasou o processo de formação de turmas. Em algumas cidades da RMBH houve a duplicidade no fechamento das turmas em função da falta de definição da coordenação do plano com relação aos responsáveis por desempenhar tal tarefa ou o não fechamento no tempo previsto, em função do mesmo problema. A falta de diretrizes para a divulgação local, por meio das mídias de alcance regional, bem como a falha de comunicação com algumas prefeituras, possibilitou a ocorrência de casos de divulgação do plano para além dos elegíveis, gerando um problema na confirmação da inscrição das pessoas que não preenchiam os requisitos de acesso ao plano.

Ainda, a não existência de estruturas capazes de operacionalizar as inscrições nos municípios não foi pensada pelos planejadores, uma vez que qualquer medida para esse tipo de situação estava prevista. No caso da RMBH, para solucionar o problema, o Governo Estadual, por meio da SEDESE, disponibilizou a unidade móvel do SINE, além de instruir os agentes locais, que se deparassem com esse tipo de problema, para a realização manual das inscrições. Apesar da viabilização de meios de solução, a operacionalização do plano ficou

---

<sup>30</sup> Computadores, terminal de *internet*, pessoal, etc.

prejudicada. Tais fatores configuram um desestímulo para a demanda pela qualificação, reduzindo as chances de aderência ao plano nos níveis esperados pelo governo.

Outros problemas relativos à mobilização, contudo pela vertente do público alvo, pode se encontrar nos meios pela qual foi feita. A utilização de cartas para o chamado dos beneficiários do PBF elegíveis, ao pleito às vagas do PlanSeQ não configurou uma boa estratégia, visto que até meados de fevereiro de 2009, quando uma boa quantidade de cartas já haviam sido enviadas, apenas, aproximadamente, 2,8% dos mobilizados efetuaram a inscrição, de acordo com os dados dos relatórios gerenciais gerados pelo MTE. A tabela a seguir mostra a situação das inscrições à época frente à mobilização feita:

**TABELA 8**

**Mobilização de Beneficiários X Inscrições Realizadas por Município – PlanSeQ  
Bolsa Família – RMBH – Fevereiro/2009**

<b>Município</b>	<b>Qtd Comunicados Enviados</b>	<b>Qtd Membros da Família</b>	<b>Qtd Trabalhadores Inscritos</b>
Baldim	346	484	0
Belo Horizonte	32.271	39.004	1.580
Betim	6.098	7.035	172
Brumadinho	255	309	11
Caeté	219	257	0
Capim Branco	não informado	não informado	não informado
Confins	214	238	0
Contagem	5.779	6.299	3
Esmeraldas	219	246	5
Florestal	não informado	não informado	não informado
Ibirité	2.463	2.792	0
Igarapé	207	224	0
Itaguara	não informado	não informado	não informado
Itatiaiuçu	não informado	não informado	não informado
Jaboticatubas	201	237	0
Juatuba	249	288	20
Lagoa Santa	532	602	0
Mario Campos	não informado	não informado	não informado
Mateus Leme	251	274	0

<b>Município</b>	<b>Qtd Comunicados Enviados</b>	<b>Qtd Membros da Família</b>	<b>Qtd Trabalhadores Inscritos</b>
Matozinhos	564	703	19
Nova Lima	1.948	2.297	0
Nova União	não informado	não informado	não informado
Pedro Leopoldo	420	498	28
Raposos	649	845	0
Ribeirão das Neves	2.329	2.535	84
Rio Acima	373	459	0
Rio Manso	não informado	não informado	não informado
Sabará	1.044	1.191	39
Santa Luzia	2.148	2.499	0
São Joaquim de Bicas	287	321	0
São José da Lapa	572	686	0
Sarzedo	517	603	0
Taquaraçu de Minas	não informado	não informado	não informado
Unai	368	393	4
Vespasiano	558	613	58
<b>Total</b>	<b>61.081</b>	<b>71.932</b>	<b>2.023</b>

\*Único município não pertencente à RMBH onde há oferta de cursos e mobilização.

Fonte: Relatórios Gerenciais PlanSeQ Bolsa Família / MTE – [www.pacpbf.trabalhomte.com.br]

Elaboração Própria

Daí, o problema pode ser relacionado à estrutura da carta. Apesar de trazer explicações sobre o plano, bem como sobre as inscrições, em destaque estavam os nomes do titular e pessoas da família, com os respectivos NIS, aptas a se inscrever no PlanSeQ, bem como o título que trazia os nomes dos ministérios envolvidos, o nome do programa de origem (Bolsa Família) e a indicação de que se tratava de uma carta do governo.

Levados em conta o nível de vulnerabilidade de beneficiários do PBF, o grau de instrução, o não conhecimento prévio de qualquer informação acerca do PlanSeQ Bolsa Família, o conhecimento das possibilidades de notificação/punição frente o não cumprimento das condicionalidades do PBF e a possibilidade de no entorno de sua residência vizinhos beneficiários não terem recebido a carta (em função da inexistência de elegíveis, por exemplo), a estrutura da carta enviada pode levar que não se trata, claramente, de um benefício, mesmo que ainda explique o plano,

levando à decisão pelo não comparecimento aos postos do SINE ou do CRAS para esclarecimento.

Outro problema relativo ao meio de mobilização do público alvo, a carta, é configurado pela falta de conteúdos explicativos que, de fato, seriam levados em conta por pessoas em situação de vulnerabilidade e, em sua maioria mulheres com dependentes. Um exemplo simples, detectado pelo próprio MDS ao realizar grupos focais em algumas regiões metropolitanas do país, com fins de entender as razões que motivam a adesão, ou não, ao plano, pode ser dado pela dúvida quanto ao financiamento de transporte, alimentação e material para o curso, que são fornecidos pelo governo, mas a informação não chegou até os elegíveis. Além disso, uma percepção captada na investigação do ministério se refere à preocupação recorrente, principalmente das mães elegíveis, de onde deixar seus filhos/crianças durante o curso. Como já foi evidenciado, para a RMBH, o contingente de crianças de 0 a 6 anos é considerável, o que dá mais veracidade à preocupação identificada e diminui as chances de concretização da meta de qualificação de 19.220 pessoas.

Pelo lado da segmentação dada ao conteúdo da qualificação, a estratégia do governo parece não ter atinado para uma característica marcante de seu público alvo, o fato de, pelo menos para a RMBH, quase 60% das pessoas serem do sexo feminino. Como já dito, a imensa maioria das vagas para a qualificação é para a construção civil, um total de 184.297 vagas, que representa uma fração de quase 87% de todas as vagas disponibilizadas. Apesar de um recente crescimento da ocupação de vagas no setor por trabalhadores do sexo feminino, ainda é inexpressiva a quantidade de mulheres na construção civil<sup>31</sup>, o que pode refletir, ao mesmo tempo, o pouco interesse do público feminino no setor, certa rejeição dos empregadores à contratação de mulheres e a dificuldade, das já atuantes no setor, em quebrar barreiras e permitir a ampliação de postos de trabalho destinado para as mulheres na construção civil.

Para agravar a situação, como se pôde ver na apresentação dos dados no capítulo anterior, além da maioria dos elegíveis serem mulheres, a maioria dessas mulheres tem grandes chances de responder por compromissos domésticos. De

---

<sup>31</sup> A Pesquisa de Emprego e Desemprego, realizada pelo DIEESE e MTE/FAT, mostra a impossibilidade de desagregação das amostras para a quantidade de mulheres no setor de construção civil na RMBH. As análises indicam que a participação é muito baixa frente aos homens e que em 2008 o setor observou um crescimento maior da ocupação por homens das vagas disponibilizadas.

certa forma, ao segmentar o conteúdo dos cursos, o governo considerou mais a possibilidade de inserção no mercado em detrimento da aceitação pelo público alvo das vagas ofertadas, essa condicionada em grande parte pelas características do público. O que se pode observar é o baixo interesse dos mobilizados frente as metas do governo, sendo de 4,7% a quantidade de inscritos em relação à quantidade de pessoas mobilizadas na RMBH. Cabe ressaltar que a inscrição é para o pleito à vaga, existindo a possibilidade de desistência mesmo após o fechamento das turmas e convocação.

A tabela abaixo mostra situação das inscrições, em função da mobilização, em maio de 2009, para RMBH:

**TABELA 9**  
**Mobilização de Beneficiários X Inscrições Realizadas por Município – PlanSeQ**  
**Bolsa Família – RMBH – Maio/2009**

<b>Município</b>	<b>Qtd Comunicados Enviados</b>	<b>Qtd Membros da Família</b>	<b>Qtd Trabalhadores Inscritos</b>
Baldim	642	928	14
Belo Horizonte	60.327	74.418	3909
Betim	12.464	14.766	644
Brumadinho	1.038	1.291	37
Caeté	1.499	1.860	21
Capim Branco	0	0	4
Confins	214	238	19
Contagem	15.654	17.469	900
Esmeraldas	2.587	2.976	58
Florestal	0	0	1
Ibirité	5.454	6.335	257
Igarapé	1.027	1.141	55
Itaguara	0	0	0
Itatiaiuçu	0	0	2
Jaboticatubas	832	1.040	20
Juatuba	1.004	1.190	22
Lagoa Santa	1.331	1.554	36
Mario Campos	0	0	2
Mateus Leme	997	1.153	40
Matozinhos	1.041	1.344	61
Nova Lima	1.948	2.297	144

<b>Município</b>	<b>Qtd Comunicados Enviados</b>	<b>Qtd Membros da Família</b>	<b>Qtd Trabalhadores Inscritos</b>
Nova União	0	0	0
Pedro Leopoldo	1.976	2.413	104
Raposos	649	845	30
Ribeirão das Neves	9.861	11.016	580
Rio Acima	373	459	31
Rio Manso	0	0	0
Sabará	4.397	5.164	214
Santa Luzia	7.612	9.014	413
São Joaquim de Bicas	1.134	1.354	21
São José da Lapa	572	686	57
Sarzedo	517	603	47
Taquaraçu de Minas	0	0	0
Unaí*	3.114	3.451	39
Vespasiano	3.768	4.332	251
<b>Total</b>	<b>142.032</b>	<b>169.337</b>	<b>8.033</b>

\*Único município não pertencente à RMBH onde há oferta de cursos e mobilização.

Fonte: Relatórios Gerenciais PlanSeQ Bolsa Família / MTE – [www.pacpbf.trabalhomte.com.br]

Elaboração Própria

Em contraponto aos problemas observados, existem alguns acertos na estratégia utilizada pelo Governo federal na implementação do plano. A recomendação para que a carga horária diária do curso não ultrapasse 4 horas/aula condiz com um público que tem ocupações domésticas, escolares ou no mercado de trabalho. Além disso, duas características que correspondem a uma evolução da política de qualificação evidenciada no PNQ, mas que merecem menção, são a carga horária total do curso, bem como a distribuição dos conteúdos nessa. A carga de 200 horas/aula, que privilegia não somente conhecimentos específicos para o trabalho, como também conhecimentos básicos que potencializa a continuidade futura dos estudos, unida a um público com características que apontam um maior número de pessoas com um grau de instrução de Ensino Fundamental incompleto a Ensino Médio incompleto, pode ser um fator que contribua para redução das taxas de desemprego. De acordo com dados do DIEESE, contidos no Anuário da Qualificação Social e Profissional 2007, para a RMBH, em 2006, as taxas de desemprego mostram-se mais altas para faixa educacional mencionada, chegando a

16,8% para Ensino Fundamental completo e a 25,7% para Ensino Médio incompleto<sup>32</sup>.

Outro fator de acerto, fundamentalmente ligado a integração de estruturas, foi a mobilização dos CRAS para a operacionalização do plano. Apesar de toda a estrutura de realização dos PlanSeQs estar vinculada ao MTE, em uma demanda com um público específico, com vários problemas de forte subjetividade e diretamente ligado a ações de Assistência Social, um envolvimento da base dessas ações, representada pelo CRAS, traz maior credibilidade junto ao público do plano. Um contato mais próximo, onde já se passa a rotina do cidadão beneficiário do PBF aumenta as chances de esclarecimento de dúvidas e adesão ao plano. Nesse ponto, um questionamento a ser levantado acerca da mobilização do público alvo, relaciona-se ao papel dos agentes de base, acostumados ao contato diário com o público.

Talvez uma mobilização feita diretamente pela base da estrutura, somente com a coordenação do Governo Federal no sentido de padronizar e institucionalizar os procedimentos, não surtiria mais efeito para a consecução das metas de qualificação colocadas? Apesar da definição de metas, recursos, estratégias e segmentação terem a participação dos diversos entes governamentais interessados (bem como dos privados), faltaram decisões no sentido de mobilização da estrutura de base, não somente os CRAS, como também os SINES, para uma ação direta na interlocução com o público no momento de mobilização, e não somente depois dessa. Uma vez que tais instituições estão mais próximas do cidadão, a possibilidade de rejeição imediata ao plano poderia ser reduzida.

O fato é que a taxa de resposta na RMBH, mesmo com alguns pontos positivos, que poderiam estimular a demanda por qualificação, ainda é bastante baixa. Levando-se em conta a possibilidade de desistência, previamente e durante o curso, as características ocupacionais dos elegíveis, que evidenciam custos de oportunidade não favoráveis ao PlanSeQ Bolsa Família e as falhas na estratégia de implementação, principalmente no que tange a mobilização das pessoas, fica bastante difícil o alcance da meta estabelecida. Reformulações nessa estratégia,

---

<sup>32</sup> Apesar disso, não há necessidade de estar desempregado para participar da qualificação, nem tão pouco esse é um fator direto de desempate para preenchimento das vagas. As condições de acesso ao PlanSeQ Bolsa Família se restringem às já citadas.

principalmente no sentido de introduzir meios de persuasão mais próximos do cidadão, devem ser pensadas e implementadas o quanto antes.

## 5 CONCLUSÕES

Posto as informações sobre o PlanSeQ Bolsa Família, seu público e sua estratégia, o que fica claro é o pouco alinhamento desses dois aspectos no sentido de produção de resultados satisfatórios frente ao planejado e ao desejado para uma Política de Qualificação. Apesar de trazer uma proposta de qualificação inserida na tendência de valorização, antes de tudo, do trabalhador como cidadão, as falhas operacionais evidenciadas são o fator chave para o comprometimento dos resultados, até então, do plano na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

As seguintes observações tentam resumir, no tangente às falhas, o que se pôde extrair deste trabalho:

- O fluxo de informações, desde o desenho da política, até o início de implementação (estágio atual), apesar de propiciar um debate aberto e multipolarizado, não valorizou uma discussão mais profunda acerca das características do público alvo, incorrendo em erros de sensibilização, mobilização e na própria oferta de oportunidades;
- Pouca interação do Governo Federal, enquanto coordenador do processo, com as estruturas estaduais e municipais, de modo a criar um descompasso entre mobilização do público e dos agentes de implementação, pouco conhecimento da ponta acerca dos procedimentos e da própria política;
- A segmentação dada ao plano preocupou-se, fundamentalmente, mais com a possibilidade de inserção produtiva em detrimento das reais necessidades e anseios do público alvo da intervenção.

Contudo, concluiu-se também que o plano representa uma iniciativa louvável do Governo Federal. Ao tempo que cria um meio de saída de uma situação de vulnerabilidade, de caráter mais duradouro, para uma parcela significativa de cidadãos, o PlanSeQ Bolsa Família dinamiza o próprio PBF, proporcionando uma chance de emancipação dos beneficiários e alargando a possibilidade de promoção do alívio imediato da pobreza pelo governo. Além disso, o plano é uma possibilidade de aumento do nível de interoperabilidade entre as estruturas de Assistência Social e Emprego, Trabalho e Renda. O que o exemplo do próprio plano evidencia é que,

por vezes, essas estruturas podem agir diretamente em públicos parecidos, com características e demandas semelhantes. Desse modo, o plano, como política desenvolvida de forma integrada, além de evoluir os métodos de administração utilizados no setor público, amplia a arena de debate sobre políticas de intervenção nas áreas citadas e potencializa a eficiência e eficácia da ação pública na solução dos problemas sociais.

Outro fator de destaque positivo é a contribuição para o desenvolvimento social por meio de uma qualificação que resguarde conteúdos voltados para uma formação cidadã. Por se tratar de uma demanda bastante específica, voltada exclusivamente para o PBF, o plano amplia as possibilidades da promoção do desenvolvimento social pretendido, qualificando socialmente e dando condições de conhecimento e exercício mais próximos da plenitude a pessoas, notadamente, em situação de extrema vulnerabilidade.

Uma percepção acerca das falhas, principalmente de operacionalização, é da “transferência” de autonomia do Governo Federal para os agentes locais, ocorrida de forma natural, no desenvolvimento diário de meios de solução de problemas. Apesar da aproximação por meio de reuniões, como as oficinas supracitadas, a melhoria gradual do fluxo informacional e a maior presença da coordenação do plano ao longo do tempo, determinados problemas diários demandam solução urgente. Assim, dois fatores podem ser observados: a adequação natural dos processos à realidade estrutural encontrada, rompendo, por vezes, com um padrão pré-determinado e o aumento da autonomia dos gestores locais, fatores esses que podem acabar influenciando no descumprimento das regras estabelecidas, impactando positivamente as metas, contudo negativamente as condições de acesso.

Com isso, frente aos erros evidenciados, até então, na estratégia analisada por este trabalho, pode-se enxergar como expectativa futura para o PlanSeQ Bolsa Família, fundamentalmente na RMBH, a necessidade iminente de revisão do fluxo de trabalho, com fins de alcance das metas perto do tempo esperado. A intensificação dos debates promovidos nas Oficinas de Implementação do PlanSeQ Bolsa Família, de modo a não somente alinhar as ações, como também a revisão das funções de cada agente envolvido, adaptando as decisões tomadas para as especificidades sociais, econômicas e de estrutura do setor público da RMBH, mas ao mesmo tempo mantendo um padrão e fazendo com que as mudanças não

repercutam negativamente no cumprimento de regras e respeitem as peculiaridades do plano.

Outra ação no sentido de proporcionar um equilíbrio maior entre a oferta de vagas para egressos do PlanSeQ Bolsa Família e a demanda do público do plano, deve envolver uma discussão séria, baseada em estudos sócio-econômicos que indiquem o melhor caminho para os conteúdos e para a formação dada. Tais estudos devem se voltar para as possibilidades de inserção produtiva olhada do ponto de vista das necessidades do mercado e, também, das necessidades do público alvo. Como visto, a segmentação dada não respeitou algumas características dos elegíveis, ancorando-se, fundamentalmente, na possibilidade de inserção produtiva proporcionada em função das ações do PAC. Dessa forma, criou-se uma forte necessidade se tornar o plano mais atrativo aos olhos do seu público. Contudo, com uma forte maioria de mulheres compondo esse público e, esmagadora maioria de vagas para o setor de construção civil, o poder de atração ficou bastante reduzido, visto que historicamente o setor não conta com uma disponibilidade considerável de mão-de-obra feminina.

Em suma, o PlanSeQ Bolsa Família consta como uma ótima oportunidade, tanto de desenvolvimento social, quanto como de atendimento às demandas dos agentes do mercado de trabalho. Contudo, ainda demanda uma revisão de alguns pontos de seu planejamento, de modo a alinhar melhor sua oferta à demanda com que se depara e convergir os esforços de implementação para um nível de plena interação entre esferas de governo e áreas da Administração Pública que envolve. Por fim, cabe lembrar que, ainda, não se dispõe de resultados finais que permitam uma análise mais aprofundada do PlanSeQ Bolsa Família, de modo que todas as conclusões aqui expostas são com base em tendências observadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Edgar Luiz Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. **Qualificação Profissional: uma proposta de política pública**. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, n.12, p.117-144, jun/dez, 1995.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NBR 6023. **Informação e documentação: referências - elaboração**. Rio de Janeiro, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

BRASIL. **Lei 10.835, de 8 de janeiro de 2004**. Institui a renda básica de cidadania e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 2004.

BRASIL. **Lei 10.836, de 9 de janeiro de 2004**. Cria o Programa Bolsa Família, altera a Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 10 jan. 2004.

BRASIL. **Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003**. Institui o Plano Nacional de Qualificação (PNQ) e estabelece critérios para transferência de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) ao PNQ, implementado sob gestão do Departamento de Qualificação da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego (DEQ/SPPE), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), por meio de Planos Territoriais de Qualificação (PlanTeQs), em convênio com as Secretarias Estaduais de Trabalho ou de Arranjos Institucionais Municipais, e de Projetos Especiais de Qualificação (ProEsQs) de caráter nacional ou regional com instituições governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2003.

BRASIL. **Resolução nº 575, de 28 de abril de 2008**. Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (SINE), no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego. Diário Oficial da União, Brasília, 02 mai. 2008.

DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Políticas Públicas e trabalho: textos para estudo dirigido**. Campinas, 2006. 448p.

DIEESE. **Anuário da Qualificação Social e Profissional – 2007**. São Paulo, DIEESE, 280 p. 2007.

LEITE, Elenice M. **Do “operário padrão” ao “polivalente”:** novas fronteiras da qualificação do trabalho industrial? Estudos Econômicos, São Paulo, v.22, n. especial, p. 63-89, 1992.

LIMA, Antônio Almerico Biondi; LOPES, Fernando Augusto Moreira. **Diálogo Social e Qualificação Profissional: experiências e propostas.** Coleção Qualificação Social e Profissional, Brasília, v.1, 39p. 2005.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Trabalho, qualificação e competência profissional - das dimensões conceituais e políticas.** Revista Educação e Sociedade, Campinas, v.19, n.64, set, 1999. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010173301998000300002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010173301998000300002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 11 de abril de 2009.

MANFREDI, Sílvia Maria. **Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações.** In: Política pública de qualificação. São Paulo: Amais, 2007. Cap. 1, p. 11-35.

MENDONÇA, Igor Coura de. **A Política Pública de Qualificação Social e Profissional: uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do PNQ em MG.** 2008. 116f. Monografia (conclusão do curso) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

MENEZES-FILHO, Naércio Aquino; RODRIGUES JR., Mauro. **Tecnologia e Demanda por Qualificação na Indústria Brasileira.** Revista Brasileira de economia, Rio de Janeiro, v.57, n.3, p. 569-603, 2003.

MESQUITA, Camile Sahb. **O Programa Bolsa Família: uma análise do seu impacto e significado social.** 2007. 139f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Brasília.

MTE. **Plano Nacional de Qualificação - PNQ, 2003-2007.** Brasília: MTE, SPPE, 56 p. 2003.

MTE. **Plano Nacional de Qualificação, Termo de Referência.** Brasília, MTE, SPPE, 23 p. 2008.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS. Pró-Reitoria de Graduação. Sistema de Bibliotecas. **Padrão PUC Minas de normalização: normas da ABNT para apresentação de trabalhos científicos, teses, dissertações e monografias.** Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://www.pucminas.br/biblioteca>>. Acesso em: 15 de outubro de 2008.

SAMPAIO, Inayá Maria. **A Reestruturação do Capital e o impacto do modelo sóciometabólico nas políticas sociais: Um estudo sobre o Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PNQ)**. Revista da RET, São Paulo, Ano 1, n.1, p. 1-29, 2007.

## **ANEXOS**

**ANEXO A – Resolução nº 575 de 28 de abril de 2008 – Estabelece diretrizes e critérios para transferências de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), aos estados, municípios, organizações governamentais, não governamentais ou intergovernamentais, com vistas à execução do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego (SINE), no âmbito do Programa do Seguro-Desemprego.**

O Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – CODEFAT, no uso das atribuições que lhe confere o inciso V, do artigo 19, da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, resolve:

Art. 1º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ, como parte integrada do Sistema Nacional de Emprego - SINE, será financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT, cujas transferências aos estados, municípios, organizações governamentais, intergovernamentais e não governamentais sem fins lucrativos dar-se-ão por meio de convênios plurianuais e outros instrumentos firmados com o Ministério do Trabalho e Emprego - MTE, por meio da Secretaria de Políticas Públicas de Emprego – SPPE, com interveniência do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador - CODEFAT, nos termos da legislação vigente, da presente Resolução e demais orientações emanadas deste Conselho.

§ 1º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ será gerenciado pelo MTE, observados os Termos de Referência e Resoluções aprovadas por este Conselho, e legislação vigente.

§ 2º O PNQ tem como objetivo estabelecer uma articulação entre o Trabalho, a Educação e o Desenvolvimento, considerando a qualificação social e profissional um direito do trabalhador e instrumento indispensável à sua inclusão e aumento de sua permanência no mundo do trabalho.

Art. 2º A operacionalização do PNQ dar-se-á em sintonia com os planos plurianuais do Governo Federal e em observância aos seguintes princípios:

I. articulação entre Trabalho, Educação e Desenvolvimento;

II. qualificação como direito e política pública;

III. diálogo e controle social, tripartismo e negociação coletiva;

IV. não superposição de ações entre estados, municípios e com outros ministérios e o estabelecimento de critérios objetivos de distribuição de responsabilidades e recursos;

V. adequação entre as demandas do mundo do trabalho e da sociedade e a oferta de ações de qualificação, consideradas as especificidades do território do setor produtivo;

VI. trabalho como Princípio Educativo;

VII. reconhecimento dos saberes acumulados na vida e no trabalho, por meio da certificação profissional e da orientação profissional;

VIII. efetividade Social e qualidade pedagógica das ações.

Art. 3º Define-se como qualificação social e profissional as ações de educação profissional que colaborem para a inserção do trabalhador no mundo do trabalho e que contribuam para:

I. formação intelectual, técnica e cultural do trabalhador brasileiro;

II. elevação da escolaridade do trabalhador, por meio da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a educação de jovens e adultos e a educação profissional e tecnológica;

III. inclusão social do trabalhador, o combate à discriminação e a vulnerabilidade das populações;

IV. obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda;

V. permanência no mercado de trabalho, reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade;

VI. êxito do empreendimento individual ou coletivo, na perspectiva da economia popular solidária;

VII. elevação da produtividade, da competitividade e da renda;

VIII. articulação com as ações de caráter macroeconômico e com micro e pequenos empreendimentos, para permitir o aproveitamento, pelos trabalhadores, das oportunidades geradas pelo desenvolvimento local e regional;

IX. articulação com todas as ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, inclusive com os beneficiários do seguro-desemprego.

Art. 4º As ações de qualificação social e profissional deverão ser direcionadas prioritariamente para as seguintes populações:

I. beneficiários do Programa do Seguro-Desemprego;

II. trabalhadoras/es domésticos/os;

III. trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica e outras formas de reestruturação produtiva;

IV. pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; inclusive do programa Bolsa Família, de ações afirmativas de combate à discriminação; de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;

V. trabalhadores/as internos e egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas;

VI. trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante e de familiares de egressos do trabalho infantil;

VII. trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais;

VIII. trabalhadores de setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda;

IX. trabalhadores do setor artístico, cultural e de artesanato;

X. trabalhadores autônomos, por conta própria, cooperativados, em condição associativa ou autogestionada;

XI. trabalhadores de micro e pequenas empresas;

XII. estagiários;

XIII. trabalhadores/as rurais e da pesca;

XIV. pessoas com deficiência.

§ 1º Além das populações previstas no caput deste artigo, poderão ser atendidas na forma e limites previstos em Termo de Referência, representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas de trabalho, emprego e renda.

§ 2º A não existência de posto do SINE ou seu sucedâneo não será impedimento para a realização das ações de qualificação social e profissional.

§ 3º Os trabalhadores, as pessoas e os representantes de que tratam os incisos do caput e o § 1º deste artigo somente poderão ser beneficiários das ações de qualificação social e profissional do PNQ se apresentarem número de cadastro no Programa de Integração Social – PIS ou no Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, ou Número de Identificação Social – NIS. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 4º No caso daqueles que não tenham o número de cadastro de que trata o parágrafo anterior, e que venham a ser selecionados para atendimento no âmbito do PNQ, os executores das ações de qualificação social e profissional convenientes do MTE deverão, durante a execução dessas ações, tomar as providências necessárias para que sejam devidamente cadastrados. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 5º Para assegurar a qualidade pedagógica das ações de qualificação oferecidas no âmbito do PNQ, os projetos de qualificação social e profissional deverão obrigatoriamente, quanto à carga horária, observar:

I. mínimo de 85% (oitenta e cinco por cento) de ações formativas denominadas cursos ou laboratórios, que não poderão ter carga horária inferior a 40 (quarenta) horas;

II. até 15% (quinze por cento) de ações formativas denominadas seminários e oficinas cuja duração não poderá ser inferior a 16 (dezesesseis) horas;

III. carga horária média de 200 h (duzentas horas) quando considerado o conjunto das ações formativas, salvo quando, justificativa fundamentada do proponente for aceita pela equipe técnica da SPPE-MTE.

§ 1º O programa dos cursos deverá contemplar no mínimo 70% (setenta por cento) e no máximo 80% (oitenta por cento) da carga horária total em conteúdos específicos, ressalvados casos especiais, devidamente justificados e previamente aprovados pelo MTE.

§ 2º Os cursos constantes do inciso I deste artigo englobam toda ação de qualificação social e profissional caracterizada como curso e outras formas de ensino presencial ou à distância.

Art. 6º O Plano Nacional de Qualificação – PNQ é implementado por meio de PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação, de PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação, ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação e Certificação Profissional.

Art. 7º Os PlanTeQs – Planos Territoriais de Qualificação contemplam projetos e ações de qualificação social e profissional – QSP circunscritas a um território, seja unidade federativa ou município, com vistas a assegurar progressivo alinhamento e articulação entre demanda e oferta de qualificação nesses territórios;

§ 1º Os PlanTeQs são executados sob gestão das secretarias estaduais de trabalho ou equivalentes; das secretarias municipais de trabalho, ou equivalentes, de municípios com mais de 200 mil habitantes e de organizações não governamentais sem fins lucrativos.

§ 2º Para verificação da quantidade de habitantes dos municípios será adotada a base a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (PNAD/IBGE), o Censo Populacional (IBGE) ou a estimativa oficial do IBGE, dos quais será escolhido o de base estatística mais recente e disponível.

§ 3º As ações de qualificação social e profissional no âmbito dos PlanTeQs serão executadas, por meio do Sistema Nacional de Emprego – SINE, conforme Resoluções deste Conselho.

§ 4º Os PlanTeQs devem ser analisados, aprovados em primeira instância e homologados pelas Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, Emprego e Renda, e posteriormente submetidos ao Ministério do Trabalho e Emprego, para aprovação final.

§ 5º As Comissões/Conselhos Estaduais e Municipais de Trabalho, devem articular e acompanhar as demandas levantadas pelo poder público e pela sociedade civil organizada, aprovar, em primeira instância, planos e projetos e supervisionar a execução das ações de QSP no âmbito do seu território, podendo, inclusive convidar os setores específicos não representados na comissão no momento de definição da demanda e outros momentos pertinentes.

§ 6º As ações no âmbito dos PlanTeQs poderão ser executadas diretamente pelo MTE, em caráter emergencial, ou por intermédio de entidades comprovadamente com experiência na execução das ações do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, nos casos de:

- a) impedimento legal, desinteresse ou falta de atendimento das obrigações, no prazo determinado para a formalização de convênios, por parte das secretarias estaduais e municipais;
- b) funcionamento irregular ou omissos dos Conselhos ou Comissões Estaduais e Municipais de Emprego no respectivo território que impossibilitem a elaboração e/ou aprovação do PlanTeQ;
- c) irregularidades na forma prevista no art. 15 desta Resolução;
- d) não cumprimento do Plano de Trabalho e do objeto do Convênio.

Art. 7º-A Os executores do PlanTeQ de que trata o § 1º do artigo anterior deverão cumprir meta de inserção dos beneficiários no mundo do trabalho equivalente a, no mínimo, vinte por cento da meta prevista nas ações de qualificação profissional do Plano. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 1º Serão aceitas como modalidade de inserção dos beneficiários dos PlanTeQs no mundo do trabalho: (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

- a) Emprego Formal; (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

b) Estágio Remunerado; e (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

c) Ação de Jovem Aprendiz, nos termos da legislação vigente. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 2º Para fins de comprovação da inserção de que trata este artigo, será aceita a seguinte documentação por modalidade de inserção, apresentada por cópia legível: (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

a) Emprego Formal: página da carteira de trabalho do beneficiário, onde constam os dados (nome, CPF, Carteira de Identidade) e o registro pela empresa contratante, e documento da intermediação de mão-de-obra operacionalizada no sistema informatizado disponibilizado pelo Ministério do Trabalho e Emprego; e (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

b) Estágio ou Ação de Jovem Aprendiz: contrato celebrado com a empresa ou órgão onde o beneficiário foi inserido. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 8º Cada PlanTeQ deverá obedecer aos seguintes percentuais de aplicação dos recursos do FAT, alocados ao convênio anualmente:

I. mínimo de 85% dos recursos e 90% da oferta de vagas em ações de qualificação profissional para a população prioritária definida no caput do Art. 4º desta Resolução;

II. até 10% dos recursos e 10% da oferta de vagas em ações de qualificação profissional para o grupo especificado no § 1º do Art. 4º;

III. até 5% dos recursos, estudos prospectivos de demanda e oferta de trabalho e QSP e ações de supervisão e monitoramento.

§ 1º O MTE, na análise do planejamento do território e das justificativas, poderá fazer adequações necessárias ou solicitar informações adicionais referentes às metas correspondentes às populações prioritárias;

§ 2º Os estudos prospectivos a que se refere o inciso III do caput deste artigo devem ser estritamente vinculados a detectar no território demandas futuras de QSP e analisar a correspondente oferta de cursos, sendo vedada a sua utilização para outros fins.

§ 3º As ações de monitoramento e supervisão a que se refere o inciso III do caput deste artigo devem incluir a participação de membros das comissões de trabalho e devem ser detalhadas e orçadas.

Art. 9º Os resultados serão mensurados por indicadores de efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência e eficácia, sendo utilizados tanto os previstos no PPA 2008- 2011 como outros a serem elaborados pelo DEQ/SPPE/MTE.

Art. 10. Os PlanSeQs – Planos Setoriais de Qualificação contemplam ações de qualificação social e profissional e serão propostos pelas entidades demandantes ou definidos pelo MTE e submetidos à análise e aprovação de uma Comissão de Concertação, organizada de forma paritária e tripartite pelos próprios demandantes, em audiência pública, sob a coordenação do MTE e com a participação de representante do Conselho ou Comissão de Emprego do território, na forma estabelecida no Termo de Referência aprovado por este Conselho.

§ 1º Os PlanSeQs podem ser formais – quando atendem trabalhadores assalariados do setor produtivo; sociais – quando atendem autônomos, empreendedores, agricultores familiares, integrantes da economia solidária; e emergenciais – quando atendem às vítimas do desemprego em massa causado por fatores econômicos, tecnológicos e/ou sociais relevantes.

§ 2º Os PlanSeQs serão executados por entidades sem fins lucrativos de que tratam os incisos I a VI do art. 17 desta Resolução e destinados a atender a um determinado setor da atividade econômica, a um projeto de ampliação ou de implantação de unidade produtiva em territórios circunscritos, quando o setor apresentar características que justifiquem o investimento, a partir de iniciativas

emergenciais por parte de governos, de empresas ou de entidades sindicais, empresariais ou sociais.

§ 3º Não poderão ser entidades convenientes para execução dos PlanSeQs as entidades participantes das Comissões de Concertação.

§ 4º Realizar Audiência Pública e constituir Comissão de Concertação nos termos deste artigo são procedimentos obrigatórios a serem observados pelo MTE na execução de ações do PlanSeQ, exceto quando se tratar de dotações orçamentárias oriundas de Emendas Parlamentares ao Orçamento do FAT, tendo os convenientes cadastro prévio no MTE e observadas as demais legislações vigentes aplicáveis à matéria. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 5º A entidade de qualificação indicada por Emenda Parlamentar para executar ações do PlanSeQ deverá apresentar seu projeto, previamente ao início das ações de qualificação social e profissional, à respectiva Comissão Estadual de Trabalho da Unidade da Federação onde será executado o projeto, para fins de conhecimento, destacando metas físico-financeiras, setor econômico e ocupações a serem atendidas. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 6º Fica o MTE autorizado a celebrar parceria com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para execução de PlanSeQs destinados aos beneficiários do Programa Bolsa Família e de objeto de emendas parlamentares. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

§ 7º Recomendar ao MTE que convide representantes da imprensa local do território a ser beneficiado com as ações do PlanSeQ, para acompanhar as audiências públicas. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 11. Os ProEsQs – Projetos Especiais de Qualificação contemplam a elaboração de estudos, pesquisas, materiais didático-pedagógicos, materiais de divulgação, metodologias e tecnologias de qualificação social e profissional, desenvolvidos em forma de projeto-piloto ou em caráter experimental e executados por entidades sem

fins lucrativos de comprovada especialidade e capacidade técnica e econômico financeira.

§ 1º Os ProEsQs serão propostos ao MTE pela entidade demandante e, em caso de aprovação, encaminhados aos Conselhos ou Comissões Estaduais de Emprego, para conhecimento e divulgação.

§ 2º Os ProEsQs também poderão ser definidos pelo MTE e encaminhados aos Conselhos ou Comissões Estaduais de Emprego, para conhecimento e divulgação.

§ 3º Os produtos e resultados dos ProEsQs são de caráter público e devem ser disponibilizados para utilização como referência no desenvolvimento de ações similares no âmbito do PNQ.

Art. 12. A ação de certificação profissional, no âmbito do PNQ, consiste no reconhecimento dos saberes, habilidades e práticas profissionais, desenvolvidas em processos formais ou informais de aprendizagem.

Parágrafo único. Poderão ser celebrados convênios ou contratos para viabilização de certificação de trabalhadores, de forma a contribuir para a maior inserção e a mobilidade dos trabalhadores no mundo do trabalho.

Art. 13. Por demanda do MTE, poderão ser celebrados convênios ou contratos de gestão voltados para a elaboração de avaliação externa, monitoramento e supervisão, divulgação de ações e programas, sistema informatizado de acompanhamento e gestão, censo e atualização do cadastro de entidades, manutenção e atualização do acervo de qualificação e avaliação da demanda de oferta de educação profissional nos territórios, incluindo acompanhamento de egressos dos cursos do PNQ, ações de apoio à gestão, diagnósticos e estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional.

Parágrafo único. Os convênios ou contratos de gestão poderão ser feitos com entidades governamentais e não governamentais sem fins lucrativos ou com empresas especializadas, nos termos da lei.

Art. 14. As ações do PNQ, para cada modalidade, serão executadas por meio da celebração de convênio ou outros instrumentos legais, nos termos da legislação vigente, após manifestação da área técnica opinando pela aprovação do plano/projeto e pela existência de disponibilidade financeiro-orçamentária.

Art. 15. Fica vedada a celebração de convênios com entidades proponentes que estejam em mora com a prestação de contas de convênios de exercícios anteriores ou tenham sido consideradas pelo MTE ou pelos órgãos fiscalizadores (CGU/TCU) irregulares ou em desacordo com a legislação vigente.

Art. 16. É vedada a celebração de convênios ou outro instrumento com entidades que tenham em seus quadros dirigentes ou ex-dirigentes de entidades que foram considerados em mora com a administração ou inadimplentes na utilização de recursos do FAT.

Art. 17. No âmbito dos convênios firmados para a execução do PNQ, poderão os convenentes firmar contratos ou outros instrumentos legais com as seguintes entidades sem fins lucrativos:

I. centros e institutos federais de educação profissional e tecnológica, escolas públicas profissionais e técnicas federais, estaduais e municipais, ou escolas de ensino médio integrado à educação profissional, empresas públicas e outros órgãos da Administração Pública, inclusive de administração direta de âmbito federal, estadual e municipal, incumbidos regimental ou estatutariamente do ensino, pesquisa ou extensão ou que comprovadamente executem ações de qualificação social e profissional;

II. universidades públicas definidas na forma da Lei nº. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e outras instituições públicas de ensino superior, devidamente reconhecidas pelo Ministério da Educação, na sua área de especialidade, em especial por meio de suas pró-reitorias de extensão;

III. serviços nacionais sociais e de aprendizagem;

IV. centrais sindicais, confederações empresariais e de trabalhadores, outras entidades representativas de setores sociais organizados, exclusivamente por meio de seus órgãos específicos de qualificação social e profissional: escolas, institutos, centros e fundações;

V. fundações, institutos, universidades, faculdades, centros de ensino profissionalizante – Proeps e outras entidades comprovadamente especializadas na qualificação social e profissional;

VI. entidades não governamentais sem fins lucrativos que comprovadamente realizem atividades de qualificação social e profissional;

VII. entidades não governamentais sem fins lucrativos da área de tecnologia, pesquisa ou inovação.

§ 1º As instituições descritas nos incisos I a IV deste artigo, quando de caráter nacional ou regional poderão ser, simultaneamente, conveniadas com o MTE e contratadas de uma ou mais das modalidades de implementação do PNQ, desde que na sua área de especialidade e que a soma dos recursos conveniados não ultrapasse a capacidade financeira da entidade nos termos da IN 01/97 da Secretaria do Tesouro Nacional.

§ 2º É vedada à instituição executora:

a) a realização de atividades fora do seu campo de especialização, no âmbito do PNQ;

b) a subcontratação, em parte ou na sua totalidade, do objeto principal do contrato de execução de ações de QSP no âmbito do PNQ, independentemente da denominação utilizada no ajuste.

§ 3º As entidades, descritas nos incisos I a VI deste artigo, deverão comprovar ao menos 3 (três) anos de constituição legal e com efetiva atuação no campo de sua especialidade.

§ 4º As entidades sem fins lucrativos deverão ser contratadas para a execução de ações de QSP por processo de licitação específico, nos termos da Lei nº 8.666/93, da Instrução Normativa STN nº 01/1997 e demais disposições normativas aplicáveis.

Art. 18. As instituições que tenham sido condenadas por crime que repercute em dano ao erário, nos termos previstos em lei, não deverão ser contratadas por três anos a qualquer título e em qualquer Unidade da Federação.

Art. 19. Os recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador aprovados e disponibilizados anualmente para as ações do PNQ e sua sustentação deverão apresentar a seguinte distribuição entre as modalidades dos Planos:

I. no máximo, 70% (setenta por cento) para os PlanTeQs;

II. no mínimo, 20% (vinte por cento) para os PlanSeQs;

III. no máximo, 7% (sete por cento) para ProEsQs, Convênios de Gestão e Certificação Profissional;

IV. no máximo, 3% (três por cento) para as ações de sustentação, implementadas mediante aplicação direta.

Parágrafo único. A alocação de recursos para execução de PlanSeQs destinados aos beneficiários do Programa Bolsa Família, e PlanSeQs e PlanTeQs objetos de emendas parlamentares fica desvinculada dos percentuais previstos no caput deste artigo. (Redação dada pela Resolução nº 578/2008)

Art. 20. A distribuição dos recursos destinados aos PlanTeQs será definida pelo CODEFAT, considerando para fins de cálculo:

- I. mínimo de 60% para o desenvolvimento de ações nas Unidades da Federação;
- II. até 30% para desenvolvimento das ações nos municípios de mais de 200 mil habitantes, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, Censo Populacional ou Estimativa Oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, considerando o de base mais recente, mediante convênios firmados com as Prefeituras Municipais;
- III. até 10% para o desenvolvimento das ações por entidades privadas sem fins lucrativos.

Art. 21. Após a ponderação dos percentuais estabelecidos nos Art. 19 e Art. 20 desta Resolução, a proposta de distribuição dos recursos a serem destinados aos PlanTeQs será elaborada pelo MTE e aprovada pelo CODEFAT, considerando ainda os seguintes critérios:

- I. manutenção de níveis mínimos de execução, por meio da distribuição linear de parte dos recursos;
- II. universalização da Política de Qualificação, por meio da ponderação do quantitativo da PEA de cada estado;
- III. redução de desigualdades regionais, orientado no sentido de favorecer unidades federativas do Norte, Nordeste e Centro Oeste.

§ 1º A proposta de distribuição de recursos mencionada no caput deste artigo poderá incluir critério de premiação por desempenho, envolvendo no máximo 20% do total de recursos destinados aos PlanTeQs, considerando os índices de efetividade social, qualidade pedagógica, eficiência, eficácia e volume real de contrapartida dos convenientes.

§ 2º O MTE poderá adicionar ao PNQ, a seu critério, recursos de outras fontes complementares aos recursos do FAT, devendo a utilização de tais recursos ser explicitada e submetida ao estabelecido nesta Resolução.

Art. 22. A seleção e distribuição dos recursos para entidades privadas sem fins lucrativos, em todas as modalidades do PNQ, além das exigências legais pertinentes a convênios entre poder público e entidades privadas, deverão considerar:

I. qualidade e consistência da proposta apresentada, considerando justificativa, objetivos, resultados e metas pretendidos, referências metodológicas, forma de operacionalização, estrutura detalhada de custos e comprovação de experiência da entidade em qualificação de trabalhadores;

II. experiência comprovada da entidade, na realização de atividades de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra, observando a obrigatória integração de ações; ou a experiência comprovada de desenvolvimento de metodologia de qualificação social e profissional;

III. consistência da proposta em relação aos planos de trabalho das demais conveniadas atuando na localidade e ao público atendido;

IV. proposta que seja complementar a um projeto já desenvolvido por meio de convênio firmado no âmbito do PNQ, principalmente para projeto de PlanSeQs cujo escopo contenha previsão de utilização de metodologia elaborada por ProEsQ;

V. continuidade, de forma a garantir o progresso ou aprimoramento de projetos já iniciados, sem prejuízo ao estímulo de novas parcerias;

VI. eficiência e eficácia, considerando a capacidade de execução, cumprimento de metas físico-financeiras em ano (s) anterior (es) e oferta de contrapartida pela entidade em questão;

VII. índices do mercado de trabalho e da capacidade local instalada da rede de educação profissional, conforme detalhamento constante de Termo de Referência.

Parágrafo único. No caso de implantação de Projeto Piloto, no âmbito dos Convênios Plurianuais Únicos, a exigência constante no inciso II deste artigo poderá, a critério do MTE/SPPE, ser dispensada.

Art. 23. Fica aprovado o Termo de Referência, anexo a esta Resolução, elaborado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, que norteará as ações do Plano Nacional de Qualificação.

Parágrafo único. O MTE deverá submeter, anualmente, a este Colegiado, para aprovação, Nota Técnica visando subsidiar o estabelecimento do custo aluno/hora médio a ser utilizado pelos convenentes.

Art. 24. É condição para a aprovação dos Planos a proposição de estratégias visando à elevação de escolaridade, à inclusão no mercado de trabalho ou ao acesso dos participantes a programas de informação, orientação profissional e intermediação de mão de obra, conforme estabelecido nas Resoluções deste Conselho.

Art. 25. Os planos de trabalho para execução dos PlanteQs e PlanSeQs, poderão prever aplicação dos recursos do Orçamento Anual por até doze meses, contados da data de assinatura do convênio ou termo aditivo.

Art. 26. Em toda e qualquer peça de divulgação e apresentação das ações do PNQ deverá constar a identificação visual do FAT, conforme disposto no art. 13 da Resolução nº. 560/07, de 28 de novembro de 2007, deste Conselho.

Art. 27. As informações e o controle da execução dos Planos e dos projetos pelos agentes gestores e executores das ações deverão ser registrados no Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego - SIGAE, ou seu sucedâneo, como condição para o acompanhamento, controle e liberação de recursos.

Parágrafo único. Quando for constatada impropriedade na execução do convênio e demais instrumentos firmados, o convenente será notificado para corrigi-la no prazo

de 30 dias, após o que, não sendo feita a correção, a transferência de recursos será suspensa, podendo medidas mais severas serem adotadas, nos termos da lei.

Art. 28. Os Planos de qualificação social e profissional poderão ser revistos, durante a sua execução por iniciativa de qualquer das partes envolvidas no respectivo convênio, desde que as alterações propostas sejam definidas de comum acordo entre as partes e respeitem os limites do orçamento para o exercício, as normas estabelecidas nesta resolução e legislação vigente.

Art. 29. As ações de qualificação social e profissional devem ser monitoradas e avaliadas, de modo a assegurar a eficiência, eficácia e efetividade social previstas, além da lisura e transparência na aplicação dos recursos.

Art. 30. O MTE mobilizará as Superintendências Regionais do Trabalho e Emprego – SRTE ou respectivas Gerências, dentro das atribuições que lhe cabem institucionalmente, sem sobreposição com as atribuições de outros órgãos públicos de controle, no sentido de acompanhar e monitorar as ações do PNQ realizadas no âmbito das respectivas unidades da federação.

§ 1º As SRTE terão autonomia para a realização das ações de supervisão e monitoramento das ações previstas no PNQ, devendo o MTE e as entidades convenientes subsidiar as Superintendências de informações e documentações necessárias ao desempenho de suas atribuições.

§ 2º As SRTE deverão manter o MTE informado sobre a realização das ações de supervisão e seus resultados.

Art. 31. Em complementação às ações de auditoria e supervisão operacional do Plano Nacional de Qualificação - PNQ, o MTE poderá contratar entidade especializada em auditoria externa independente.

Art. 32. Fica revogada a Resolução nº 333, de 10 de julho de 2003, e a Resolução nº 408, de 28 de outubro de 2004.

Art. 33. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

LUIZ FERNANDO DE SOUZA EMEDIATO

Presidente do CODEFAT

## ANEXO B – Carta envia para mobilização do público alvo do PlanSeQ Bolsa Família

**Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**  
**Ministério do Trabalho e Emprego**

**BOLSA FAMÍLIA**  
**CARTA DO GOVERNO FEDERAL**

Nome da pessoa responsável pelo Cartão do Bolsa Família NIS (Nº de Identificação Social)	<b>Antônia de Oliveira Salgado</b> 123.456.789-00
---	--

O Governo Federal está realizando uma ação nacional de qualificação profissional para os beneficiários do Programa Bolsa Família e a sua família foi selecionada para participar. A seleção das famílias foi feita a partir das informações registradas no Cadastro Único para Programas Sociais.

Agora, sua família deverá escolher uma pessoa, dentre as listadas abaixo, para se cadastrar em um posto do SINE – Sistema Nacional de Emprego. Essa pessoa poderá participar da seleção para os cursos de qualificação para o setor da construção civil, direcionados às obras do PAC – Plano de Aceleração do Crescimento. Neste primeiro momento só será permitido um participante por família.

**Nome do beneficiário e NIS**

<b>1 - José de Oliveira Salgado</b> NIS: 123.456.789-00	<b>3 - Antônio Carlos de Oliveira Salgado</b> NIS: 123.456.789-00
<b>2 - Maria de Oliveira Salgado</b> NIS: 123.456.789-00	<b>4 - João de Oliveira Salgado</b> NIS: 123.456.789-00

Para fazer a inscrição, a pessoa escolhida pela sua família deverá levar a Carteira de Trabalho (CTPS) e um posto do SINE. Também deverá levar esta carta, pois ela contém todas as informações necessárias para a identificação da pessoa para o cadastro.

Se não tiver Carteira de Trabalho, deverá levar uma foto 3x4 e um documento de identificação (Carteira de Identidade ou Cartão de Nascimento).

Veja onde encontrar um posto do SINE para realizar a inscrição:

1. Posto xxxx	3. Posto xxxx
2. Posto xxxx	4. Posto xxxx

O cadastro no SINE não é obrigatório e sua família não perderá o Bolsa Família se nenhuma das pessoas listadas acima participar da seleção. Mas a pessoa que participar da qualificação profissional aumentará suas chances futuras de obter um emprego.

Caso tenha alguma dúvida, fale com o responsável pelo Programa Bolsa Família de seu município ou ligue para 0800 707 2003 (ligação gratuita).

Código eletrônico: 123456789

Explicações sobre o  
PlanSeQ Bolsa Família

Nomes e NIS das pessoas elegíveis  
para que a família escolha um ou  
mais beneficiários

Orientações para a inscrição no SINE