

Igor Coura de Mendonça

A POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL:
uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do Plano
Nacional de Qualificação em MG

Belo Horizonte

2008

Igor Coura de Mendonça

A POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO SOCIAL E PROFISSIONAL:
uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do PNQ
em MG

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: Raimundo Sousa Leal

Belo Horizonte

2008

Folha de Aprovação

Igor Coura de Mendonça.

A Política Pública de Qualificação Social e Profissional: uma análise da percepção dos gestores responsáveis pela implementação do PNQ em MG.

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública (CSAP), promovido pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP).

Aprovada na Banca Examinadora

Raimundo Sousa Leal, orientador, Fundação João Pinheiro

Nícia Raies Moreira de Souza, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Antônio Eduardo de Noronha Amabile, supervisor de estágio, Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

Belo Horizonte

Junho de 2008

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e irmãos, pela paciência, dedicação, confiança e carinho.

Agradeço ao meu orientador, pelo conhecimento, pelas idéias, pelo cuidado e pelas críticas e elogios cruciais.

Agradeço aos professores e autores que se esforçaram em me ensinar os fundamentos para produzir este trabalho.

Agradeço a Lara Valadares, Juliano Pimentel e Antonio Amabile, por depositarem em mim confiança para fazer parte da SEDESE.

Agradeço aos meus colegas da SEDESE e da Fundação João Pinheiro, pela companhia, pelas informações, pelos debates e pelo companheirismo.

Agradeço a Philipe Maciel, Bruno Mendonça, Daniel Murta, João Penna e Alessandro Fonseca, por me deixarem usar seus computadores, por me passarem informações cruciais e pelos custos de oportunidade em me ajudar.

Dedico este trabalho a Ana Carolina Utsch Corrêa, pelo aprendizado durante nossas inúmeras voltas para casa depois da aula, pela inteligência, pelo carinho e pela cumplicidade.

Por fim, agradeço a Deus por me apresentar todas estas pessoas.

“De uma vez por todas constatamos que não existem poções mágicas capazes de dar um final feliz a nossa busca pelo conhecimento. A prosperidade acontece quando todos os participantes do jogo do desenvolvimento recebem os incentivos certos.”

(William Easterly)

RESUMO

Este trabalho busca entender a concepção política e econômica do Plano Nacional de Qualificação, no que tange a sua implementação em Minas Gerais. Para isso, faz-se uma revisão das teorias de qualificação profissional, especialmente sobre qualificação social e profissional, além de uma revisão de boas práticas de planejamento estratégico, objetivando-se com isso identificar quais características da política devem ser analisadas. A partir disto, segue-se uma análise destas características em Minas Gerais, com documentos oficiais e com entrevistas dos gestores mineiros do plano.

ABSTRACT

This study intends to understand the Brazilian National Training Plan's political and economic conception, with regard to its implementation in Minas Gerais. To achieve this goal, it is made a theoretical review of the professional training literature, with special attention to its interactions with social insertion theories. Along with this line of research, it is also reviewed the good practices applied in strategic planning, intending to help identify the main characteristics of the policy to be analyzed. After that, it follows the exam of the Plan's implementation characteristics in Minas Gerais, based upon official documentation and interviews with local managers.

Palavras-chave: Qualificação social e profissional, políticas públicas, gestão pública, planejamento estratégico, capital humano, economia política, PNQ.

Key-words: Social insertion, professional training, public policies, public management, strategic planning, human capital, political economy.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	10
1.1 Metodologia.....	11
2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS POLÍTICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA.....	13
2.1 O planejamento na Administração Pública.....	13
2.2 As três fases do planejamento estratégico.....	14
2.3 O uso do planejamento estratégico como instrumento de análise de políticas públicas..	16
2.4 Os elementos do planejamento estratégico.....	17
2.4.1 Planejamento.....	17
2.4.2 Execução.....	19
2.4.3 Avaliação.....	20
2.4.4 Aprendizado estratégico.....	21
2.4.5 Considerações acerca do planejamento de políticas públicas.....	21
2.5 Entendendo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR).....	22
2.6 O papel proposto para cada ente federativo.....	22
2.7 Instrumentos de planejamento, execução e avaliação do SPETR.....	25
2.8 O fluxo das ações integradas do SPETER.....	27
2.9. A elaboração do projeto básico.....	29
2.10 O papel das comissões.....	30
2.11 Conclusões.....	31
3 O MARCO CONCEITUAL DA QUALIFICAÇÃO.....	32
3.1 Educação formal e qualificação profissional.....	33
3.2 Custos de treinamento e a teoria do capital humano.....	34
3.2.1 Custos quase-fixos do trabalho.....	35
3.2.2 Investindo na mão-de-obra empregada.....	36
3.2.3 Critérios de seleção.....	37
3.3 A teoria do capital humano.....	39
3.3.1 Determinantes da demanda por educação.....	40

3.3.2	Implicações da teoria do capital humano.....	43
3.3.3	Conclusão.....	44
3.4	Como chegar à qualificação <i>social</i> e profissional.....	45
3.4.1	As concepções de qualificação quanto a sua função.....	46
3.4.2	As concepções de qualificação quanto ao seu conteúdo.....	48
3.4.3	As concepções de qualificação quanto a sua dinâmica.....	50
3.4.4	Conclusão.....	51
3.5	A intervenção estatal na qualificação social e profissional.....	52
3.5.1	O <i>trade-off</i> entre carência e potencial.....	54
3.6	Conclusão.....	56

4 O DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS.....57

4.1	O Plano Nacional de Qualificação.....	58
4.1.1	Princípios e objetivos.....	59
4.1.2	Público prioritário.....	61
4.1.3	A implementação das ações de qualificação.....	63
4.2	O propósito de Minas Gerais com a Qualificação Social e Profissional.....	66
4.2.1	Estratégia de Desenvolvimento.....	66
4.2.2	Áreas de Resultado e destinatários das políticas públicas.....	69
4.2.3	Conclusões.....	71
4.3	O PNQ visto como um planejamento estratégico.....	72
4.3.1	Planejamento.....	73
4.3.2	Execução.....	76
4.3.3	Avaliação.....	77
4.3.4	Conclusões sobre o planejamento estratégico do PNQ.....	78
4.5	Conclusão.....	79

5 ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PNQ EM MINAS GERAIS.....80

5.1	Da concepção da Política Pública de Qualificação Profissional.....	81
5.1.1	Da necessidade de uma política pública de qualificação social e profissional.....	81

5.1.2 A relação entre o PNQ e o PMDI.....	83
5.1.3 O <i>trade-off</i> entre carência e potencial e o aplicação do PNQ.....	85
5.1.4 O PNQ como uma política pública tripartite, de participação dos três entes federativos e o papel das comissões.....	86
5.1.5 Os desafios para se atingir os objetivos da qualificação social e profissional.....	90
5.1.6 A transição do PLANFOR para o PNQ.....	91
5.2 Do planejamento estratégico do PNQ e sua integração com o SPETR.....	92
5.2.1 A integração do PNQ com o SPETR.....	92
5.2.2 Preparação para o planejamento no âmbito estadual.....	93
5.2.2.2 A análise do ambiente.....	93
5.2.3 Centralização e descentralização da política e seu impacto no planejamento.....	94
5.3 Da eficácia da execução, do monitoramento e da avaliação.....	96
5.3.1 O uso dos postos do SINE para as ações do PNQ.....	96
5.3.2 Apoio do Ministério do Trabalho e Emprego para a execução das ações.....	97
5.3.3 O controle das ações por meio do monitoramento e avaliação, e da gestão da informação na SEDESE.....	98
5.3.4 Qualidade dos cursos ministrados.....	99
5.3.5 Análise do ambiente interno da SEDESE: pontos forte e fracos de sua atuação.....	101
5.3.5 Os três planos distintos: PlanTeQ, PlanSeQ e ProEsQ, e sua implementação em Minas Gerais.....	101
5.3.6 Os recursos, a oferta e a demanda por qualificação.....	102
5.4 Conclusão.....	103
6 Considerações acerca da implementação da política.....	104
6.1 A concepção da política e uma análise a partir do marco teórico.....	104
6.2 O planejamento e a integração com o SPETR.....	107
6.3 Características do PNQ em Minas Gerais.....	110
7 CONCLUSÃO.....	112
8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	114

1 INTRODUÇÃO

O PNQ – Plano Nacional de Qualificação – surgiu em 2003 com a proposta de renovar a concepção brasileira de qualificação profissional. Esta política incorpora o conceito de **qualificação social e profissional**, em substituição à simples **qualificação profissional**. O impacto desta mudança, tanto na construção da política, quanto na percepção daqueles envolvidos com ela, parece ter sido muito forte.

Qualificação profissional surge como política pública no Brasil desde a década de 1940, com a criação do “sistema S”. No entanto, políticas de qualificação não tinham tanta importância para o Estado, o que acabou por criar uma série de projetos menores de educação profissional no Brasil, deixando a política desfragmentada. “Pode-se dizer, mesmo assim, que a ação pública governamental nesse campo ganhou maior destaque com a adoção do Plano Nacional de Educação Profissional [PLANFOR], elaborado no Ministério do Trabalho e Emprego” (AZEREDO, 1998, p. 191). Já o PNQ, que veio para substituir o PLANFOR, surge a partir de críticas severas feitas ao seu antecessor (da mídia, dos gestores locais e do Tribunal de Contas da União), tanto quanto a sua proposta, quanto inclusive a casos de corrupção e ingerência.

O governo de Minas Gerais tem começado a demonstrar um maior interesse pela qualificação profissional. Duas evidências disto são: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), com estratégias para o desenvolvimento que incluem capacitação profissional e inserção produtiva; e a criação da Subsecretaria e Trabalho, Emprego e Renda (SUBTER), lotada na Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDESE).

Dentro deste contexto, este trabalho monográfico tem o objetivo de tentar entender o funcionamento do novo plano de qualificação: suas concepções, seus objetivos, sua formatação e suas características mais importantes. Por ser o PNQ um plano relativamente novo, não existem ainda muitas avaliações sobre os impactos institucionais de sua mudança. Até por uma questão de limitação metodológica, este trabalho monográfico não tem condições de avaliar o impacto efetivo na sociedade. O que é permitido dentro dos limites é entender como foi este impacto na

percepção dos gestores estaduais quanto às novas características da qualificação profissional no Brasil enquanto política pública, sendo o PNQ o estudo de caso e Minas Gerais o palco de análise.

Os gestores estaduais possuem um papel crucial no PNQ. Eles são os elaboradores do Convênio Único – documento assinado entre o estado e o governo federal que define a estratégia de atuação das políticas de trabalho, emprego e renda no território estadual. Eles também são responsáveis por definir as diretrizes de atuação do plano nos limites do estado. São competentes para priorizar quais cursos serão ministrados, e quais municípios receberão os cursos. Por fim, são responsáveis pela coordenação e controle do PNQ durante sua execução, utilizando para tanto técnicas de administração e planejamento estratégico. Entender como estes atores percebem o PNQ é fundamental para estabelecer como será a efetividade do mesmo para a sociedade.

1.1 Metodologia

Em seus próximos capítulos, este trabalho pode se dividir em três partes. Em um primeiro momento, é estabelecido um embasamento teórico para subsidiar a análise do plano. Ele é seguido por um estudo analítico do funcionamento do PNQ em Minas Gerais, de 2003 a 2007. Por fim seguem considerações críticas ao plano com base nas teorias estabelecidas na primeira parte.

No segundo capítulo, **O planejamento estratégico nas políticas de trabalho, emprego e renda**, faz-se uma revisão bibliográfica com o objetivo de encontrar quais as melhores práticas de planejamento estratégico para a Administração Pública existem atualmente na literatura. Além disto, este capítulo se compromete em revisar o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR) quanto ao seu planejamento e a integração as políticas de trabalho hoje no Brasil. A estratégia é que com a visão das melhores práticas de planejamento estratégico, é possível estabelecer parâmetros de análise quanto as principais características do Plano, em especial as que dependem da atuação dos gestores estaduais. É necessário aqui descrever o SPETR porque o planejamento do PNQ está intrinsecamente ligado ao planejamento do sistema

como um todo. Assim, ele auxiliará em estabelecer pressupostos importantes para a análise do plano, que não existem em um planejamento estratégico convencional (principalmente a integração de políticas).

O terceiro capítulo, **O marco conceitual da qualificação**, faz uma revisão bibliográfica de teorias acerca de qualificação profissional, com vistas a estabelecer uma concepção do que é a qualificação “social e profissional”. Sendo esta a principal mudança característica entre os dois planos, é interessante estabelecer estas definições, para então compará-las com a percepção do governo quanto a tal conceito.

Segue-se então um capítulo voltado para analisar todo o arcabouço institucional do **PNQ: O desenho da política pública de qualificação profissional em Minas Gerais**. Ele então é uma análise documental do plano, a partir das normas instituídas e de publicações oficiais do governo. Primeiro, faz-se uma descrição institucional do plano; esta é seguida de uma análise quanto às razões pelas quais Minas Gerais teria interesse em promover uma política pública de qualificação social e profissional, através de sua visão estratégica maior que é o PMDI; por fim, são analisadas as características do planejamento do plano, à luz das boas práticas estabelecidas no segundo capítulo.

A partir desta análise documental, surge a análise qualitativa da percepção dos gestores estaduais, no quinto capítulo: **Análise da construção e implantação do PNQ em Minas Gerais**. Esta análise foi elaborada a partir de entrevistas direcionadas aos principais gestores responsáveis pela política em Minas Gerais. É um dimensionamento de como eles entendem cada um dos conceitos inerentes ao plano. Importante deixar claro que este capítulo descreve o conteúdo encontrado nas entrevistas, e **não há nele análises produzida por este autor**.

Por fim, o sexto capítulo, **Considerações acerca da implementação da política**, finalmente constrói a análise comparativa entre as teorias e boas práticas com as características do PNQ. A partir desta comparação surgem posicionamentos críticos deste autor sobre a concepção do plano, e sobre como ele é visto pelos seus mais atores estaduais mais importantes.

Há ainda um último capítulo, a título de conclusão do trabalho.

2 O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO NAS POLÍTICAS DE TRABALHO, EMPREGO E RENDA

Este capítulo tem como objetivo definir como funciona o planejamento estratégico na administração pública, especialmente para as políticas públicas de trabalho, emprego e renda. Seu objetivo para a monografia é estabelecer os critérios de análise do planejamento estratégico dentro da qualificação profissional.

Inicialmente, ele discorre sobre o planejamento estratégico e sua aplicação na Administração Pública, para então estabelecer um critério de elaboração de planejamento estratégico. Logo após ele estuda o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, descrevendo seu planejamento, e o papel das instituições envolvidas.

Assim, espera-se formar claramente um sistema de análise qualitativa para políticas de emprego, no âmbito da sua concepção e implantação, para então em capítulos posteriores analisar o PNQ e sua implantação como política pública em Minas Gerais.

2.1 O planejamento na Administração Pública

A Administração Pública, por sua própria natureza, exige um planejamento diferente daquele previsto para a administração de organizações privadas. Esta diferença já começa no objetivo da organização: enquanto uma organização privada busca promover a si mesma em um determinado mercado, o setor público tem como missão e visão atribuições que em nada precisam contribuir para o crescimento da organização: não visam lucrar com suas atividades, mas sim prover a sociedade com o suficiente para o bem-estar desta; não visam crescer seu patrimônio, mas apenas garantir que seu público seja atingido por suas atividades; seus “donos”, seus “clientes”, seus “produtos”, seus critérios de resultados e suas diretrizes são conceitos difusos e passíveis de diferentes interpretações, enquanto que nos estudos para a gestão

estratégica privada, é premissa básica que tudo isto esteja claro para que o planejamento prospere.

No setor público, os administradores têm visões diferentes da própria natureza de seu trabalho, e não apenas nos métodos, como por exemplo ocorreria em uma empresa. Assim, os estudos acerca de como desenvolver um bom planejamento estratégico para uma organização pública não se trata apenas de uma mera adaptação da ciência da administração privada. Uma vez que a ênfase privada em algumas questões é mínima, os estudiosos da administração pública criam suas próprias teorias sobre estes temas. Para ilustrar, tomemos como exemplo a missão e visão de uma organização: enquanto os administradores privados criam sua missão e visão, de acordo com suas pretensões futuras, os administradores públicos têm de elaborar uma missão e visão para a organização de acordo com a Lei, com as pretensões da sociedade, com os princípios do Direito Público e com a melhor efetividade conhecida para a promoção de suas atividades.

Portanto, para se analisar uma política pública, é interessante olhar dentro de teorias que objetivam elaborar o planejamento estratégico dentro da esfera pública, e a partir daí colher as melhores práticas, para só depois analisar como fora a implementação de cada etapa da política, principalmente diferenciando aquilo que surge como planejamento estratégico de fato daquilo que apenas coincide com atividades previstas nas teorias. A finalidade desta revisão bibliográfica é definir todos os elementos que formam a política pública, para então analisar em um estudo de caso se eles existem, e também se eles existem graças a um planejamento ativo da política ou apenas por alguma outra demanda.

2.2 As três fases do planejamento estratégico

Os diversos modelos de planejamento, em geral, tendem a agrupar o processo em três grandes fases: a definição da missão e da visão; o diagnóstico dos ambientes, externo e interno; e a elaboração de objetivos e metas (DELGADO FILHO; BACIC, 2006). Estas três fases por sua vez podem se desdobrar em várias atividades. Estas atividades sim, variam em ênfase e complexidade, de modelo para modelo.

Alguns modelos se destacam por retratar a complexidade da formação da visão e missão. Por exemplo, a elaboração de um “acordo inicial”, em que o planejador deve definir claramente um consenso de competências e interesses com os demais envolvidos na política. Outro exemplo é o diagnóstico prévio de elementos como a cultura (valores, costumes, diferenças entre o formal e informal) instituída na organização que executará a política pública, bem como quais são os poderes envolvidos, e como funciona o sistema organizacional.

Quando se analisa as atividades de planejamento relacionadas ao diagnóstico de ambientes, o principal destaque se dá nas diferenças entre o ambiente interno (dentro da organização) e do ambiente externo (fora da organização). Esta divisão pode ainda se tornar mais complexa, quando se sugere estudar o ambiente interno como a relação da política com a sociedade diferente da relação da política com sua própria organização executora, e quando se sugere dividir o ambiente externo em micro ambiente (variáveis onde a política atua diretamente: público-alvo, organizações envolvidas, mercado em que ela atua) e macro ambiente (as variáveis que a organização executora da política divide com as demais organizações da sociedade: leis, geografia, demografia, tecnologia disponível, cultura, governo).

Por fim, quanto à execução, os destaques dos estudiosos apenas reforçam a necessidade de que o planejamento torne-se de fato estratégico, ou seja, que ele respeite o estabelecimento de metas, e que se valorize mais o monitoramento e a avaliação dos processos, para que assim haja a possibilidade de melhorá-la diante das adversidades não previstas. Talvez a grande diferença fique na construção de indicadores de resultado: para a administração privada é mais fácil definir os critérios de avaliação dos resultados, enquanto que para as políticas públicas muitas vezes não se têm uma visão clara do que é efetividade para ela¹.

¹ Um exemplo seriam indicadores baseados na aplicação prática da teoria da escolha pública. Para uma maior apreciação desta teoria, ver Sen (1998)

2.3 O uso do planejamento estratégico como instrumento de análise de políticas públicas

A utilidade de um processo de planejamento está além de sua utilização para programar uma política pública. Ele também serve para se reavaliar as políticas públicas já existentes.

O planejamento, quando estratégico, contempla a possibilidade de se reconstruir, a partir de um contínuo processo de aprendizado. Este processo começa com as atividades de monitoramento e avaliação, que subsidiam com informações novas o planejamento inicial. Estas informações entram numa nova versão do mesmo processo, já adaptado para situações inicialmente não previstas. Cria-se assim um processo de melhoria contínua.

Mesmo que este processo de melhoria contínua não exista em um primeiro momento, a partir de uma avaliação estratégica (mesmo que externa) é possível que planejadores agora recriem toda a estrutura da política, a fim de absorver as novas informações, e a partir daí tornar o processo como um todo melhorado, de preferência, transformando-o agora em um planejamento de melhoria contínua. Esta “entrada de informações” é uma maneira de se enxergar a modernização institucional, que tem ocorrido no planejamento de longo prazo do Estado de Minas Gerais, através do PMDI (MINAS GERAIS, 2007).

Sendo assim podemos também aproveitar estas mesmas atividades para criar um ambiente de discussão da própria política. O objetivo desta monografia não é necessariamente implantar no Plano Nacional de Qualificação um processo de melhoria contínua nem criar para ela um novo planejamento. Mas através dos mesmos critérios usados para se formular um planejamento estratégico, tenciona-se analisar como ela tem sido implementada. Descobrir quais destes processos estavam previstos e como eles foram construídos em Minas Gerais. Entender afinal se há e como funciona o planejamento, a execução, a avaliação e o aprendizado no PNQ.

2.4 Os elementos do planejamento estratégico

Os elementos aqui descritos estão como foram elaborados no modelo de Delgado Filho e Bacic (2006), justamente para estudos dirigidos ao mercado de trabalho.

Para se estudar o planejamento como um processo de melhoria contínua é preciso dividi-lo em quatro etapas: **Planejamento; execução; avaliação; e aprendizado**. Mais adiante serão mostrados como estas etapas se encaixam no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda – SPETR, além de serem usadas para a análise do PNQ, conforme supracitado.

2.4.1 Planejamento

O planejamento “*per si*” é a elaboração de um plano escrito de trabalho. É nele que todas as informações necessárias para se promover posteriormente a execução estarão descritas. Além disso, é importante que o plano de ação também seja capaz de prever como ele será melhorado, a partir da conclusão das outras etapas do ciclo.

A preparação para o planejamento é a atividade que define os parâmetros para se começar a elaborar o planejamento. A partir daqui se faz a escalação da equipe que participará do planejamento, bem como estudos da metodologia de implantação das estratégias (avaliações, critérios, medições, etc.). É aqui também que se define, através de estudos e acordos iniciais, quem serão os interessados em participar da política e o porquê do interesse.

Uma vez montados os preparativos, o planejamento começa de fato com a montagem do seminário. “Seminário”, neste caso não necessariamente se refere à rodada de discussões ou apresentações de trabalhos (apesar destas atividades também serem fortemente recomendadas), mas significa uma série de atividades voltadas para a formulação do plano de trabalho.

Seja como for a metodologia, é no seminário que se define o **propósito** da política. Define-se a visão da organização para o futuro; a missão que busque atender as necessidades que

incentivaram a criação da política; o público alvo que o planejamento pretende efetivamente atingir e exatamente como ele atingirá; os princípios e diretrizes que nortearão e que limitarão as ações da política; e os valores que devem ser praticados pelos responsáveis. O propósito é uma atividade chave na Administração Pública: é preciso ser claro nas suas definições, e esta clareza só será conquistada com muito estudo e discussão. Quando os propósitos se tornam dúbios, as chances de se perverter o planejamento e executá-lo para outros fins que não os originais aumentam, já que tornam mais variadas as diferentes interpretações sobre como conduzir uma mesma política. O produto do propósito seria então a definição dos **objetivos estratégicos** para o plano de trabalho.

Em seguida, estuda-se amplamente o **ambiente** ao redor da organização. Como dito anteriormente, o estudo do ambiente pode chegar a dividi-lo, principalmente, em externo e interno. Para o ambiente externo, é interessante avaliar os riscos de impactos negativos na missão e na visão da política, bem como as oportunidades de se beneficiar com o ambiente. Internamente, o que se deve entender é quais são os pontos fortes e fracos da organização – as capacidades de trabalho e de conhecimento de cada responsável pela execução da política, e a partir daí definir o que se conseguirá fazer com a equipe que se possui. Por fim, é útil também se estudar micro e macro ambientes (como citados anteriormente), e as variáveis qualitativas da organização de relação com a sociedade, finanças, processos internos, capacidade de aprendizado e de inovação (KAPLAN; NORTON, 1997). A análise do ambiente cria o diagnóstico do **cenário** da implantação da política, mostrando suas forças, fraquezas, riscos e oportunidades.

Por último, com tudo o mais preparado, o planejamento ganhará sua forma mais concreta até então, que é um plano de trabalho. Ele retrata o cenário e os objetivos estratégicos já definidos, além de produzir também a resposta para questões estratégicas que tenham sido levantadas pelo cenário e objetivos. Traz até aqui também o estabelecimento das **metas** da política, que sinalizarão os macro sucessos da implantação do planejamento.

2.4.2 Execução

A execução é por si só, um processo de planejamento, execução, avaliação e aprendizado dentro do próprio planejamento estratégico maior. “O que é execução aos olhos do órgão, será o ciclo inteiro aos olhos das partes que o compõe” (DELGADO FILHO; BACIC, 2006, p. 314).

A execução é a consecução dos objetivos estratégicos. Para cada objetivo, estabelece-se todo um ciclo próprio de planejamento, a exemplo do macro processo. Inicia-se com o plano de ação; executam-se as tarefas; monitoram e avaliam-se os processos; e os retornam para pequenas mudanças no projeto para a melhor continuidade das tarefas.

O **plano de ação** descreve as tarefas, os prazos, os responsáveis (e demais envolvidos), o orçamento e as metas de cada objetivo estratégico.

A **execução das tarefas** se dá normalmente, tentando seguir com máximo rigor aqui o que foi previsto no plano. Quando a tarefa por si só exige muita complexidade, um projeto específico para sua implementação pode se fazer necessário.

O **planejamento estratégico** interno da execução tem a características de poder absorver ajustes baseados nas particularidades do objetivo estratégico (peculiaridades regionais, por exemplo). O importante é zelar para que se mantenha a coerência com o planejamento central, e garantir que as informações internas destes planejamentos sejam absorvidas pelo processo principal.

Deve-se criar para a execução da cada atividade uma forma de monitoramento e avaliação. Esta política de **acompanhamento** tanto constante quanto analítico permitirá reestruturar, em caso de problemas, tanto as tarefas menores quanto subsidiar o processo como um todo. O monitoramento se dá verificando o desempenho das metas propostas para cada tarefa,

enquanto que a avaliação pode se dividir em três métodos: auto-avaliação; avaliação interna dos envolvidos e avaliação externa da organização.²

2.4.3 Avaliação

A avaliação é a etapa responsável por diagnosticar a situação das atividades produzidas pelas outras etapas (principalmente a execução). Ela tem de medir os resultados, a eficiência, eficácia e efetividade das atividades, e então propor as mudanças necessárias para o próximo planejamento estratégico. Enumeram-se os produtos de uma avaliação como o que se segue:

- ✓ “Consolidação dos indicadores relacionados às atividades de cada etapa;
- ✓ Estudo das relações de causa e efeito entre os diferentes indicadores;
- ✓ Identificação e detalhamento das melhores práticas de cada atividade desenvolvida ao longo de todo o ciclo;
- ✓ Avaliação e consolidação das oportunidades de melhoria registradas em cada atividade ao longo do ciclo;
- ✓ Avaliação institucional, (...) tendo como referência os critérios tidos como de excelência pelo corpo gerencial.” (DELGADO FILHO; BACIC, 2006, p. 318)

Aqui, novamente, a estrutura de um seminário é a mais adequada para se desenvolver o projeto de avaliação. Esta proposta engloba o uso de estudos e discussões para se criar os objetivos da avaliação, sua metodologia, roteiro, uniformização de conceitos e a proposta de uma auto-avaliação (DELGADO FILHO; BACIC, 2006).

Importante destacar que as atividades de avaliação devem ser tão bem planejadas quanto a política como um todo.

² Conforme será descrito posteriormente, a execução do planejamento ocorre através de instituições diferentes do gabinete de planejamento, o que pode trazer algumas distorções a este sistema.

2.4.4 Aprendizado estratégico

É o ato de submeter o planejamento a nova situação diagnosticada, depois de um primeiro momento de execução da política, e a partir daí modificá-lo estruturalmente para melhorar a sua eficiência, eficácia e efetividade.

Sendo assim, o aprendizado começa com a atividade de **diagnóstico estratégico**, em que se avalia a adequação dos objetivos estratégicos à visão proposta, e também uma análise dos resultados alcançados por cada objetivo.

A **avaliação da prontidão estratégica** dedica-se a avaliar a capacidade da organização em absorver as mudanças propostas para o planejamento estratégico, ou seja, se o domínio dos conceitos é bom o bastante, a dedicação do corpo gerencial à busca de novas propostas, se existem obstáculos regulamentares ou culturais para a realização dos objetivos estratégicos, entre outras formas de se enxergar a modernização do planejamento.

Por fim, há a **avaliação do planejamento estratégico**, que avalia o próprio planejamento: sua metodologia, estrutura, e sua prática como um todo.

Com todos os prognósticos levantados e devidamente considerados, é de se esperar que o planejamento estratégico da política pública esteja neste novo momento amadurecido, e assim receba a melhoria adquirida pela experiência de sua implantação, tanto como através dos resultados obtidos, como através dos processos executados. Fecha-se assim, um ciclo de melhoria contínua do planejamento estratégico do setor público.

2.4.5 Considerações acerca do planejamento de políticas públicas

Delgado Filho e Bacic (2006, p. 320) ressaltam que “um processo de planejamento estratégico, como outros tantos processos organizacionais, demandará tempo para amadurecer”. Destacam também a importância de se criar bons indicadores para cada objetivo estratégico. Bons indicadores implicam não só que sejam capazes de obter a informação

pretendida, mas também os indicadores por si só devem ser elaborados para obter informações realmente úteis à política como um todo.

2.5 Entendendo o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR)

O SPETR é todo o conjunto de políticas e ações do Estado em prol das melhorias das condições de trabalho, do aumento do emprego e da geração de renda. Políticas voltadas para o mercado de trabalho é parte influente no governo brasileiro há muitas décadas, mas o sistema atual é uma proposta de reestruturação contínua destas políticas, que tem como principal característica a missão de integrá-las, melhorando sua efetividade ao facilitar o acesso dos públicos-alvos a mais de uma das ações, a gestão de informações e a coordenação das decisões para que não atuem em caminhos opostos³. Por esta razão, tem-se hoje uma estrutura bastante complexa, que envolve estados, municípios e a União, tanto para a execução quanto para a tomada de decisões e demais aspectos do planejamento estratégico.

2.6 O papel proposto para cada ente federativo

Os três planos político-administrativos – União, estados mais Distrito Federal, e municípios – têm uma parcela de competências dentro do SPETR. Também chega a fazer parte do Sistema organizações não governamentais e entidades sem fins lucrativos que tenham como objetivo promover ações para a melhoria do mercado de trabalho. Mas o sistema é complexo o bastante para dificultar a declaração de competências, listando os entes, ficando mais clara a explanação a partir das funções, conforme definidas por Vasconcelos (2006), e de acordo com as instruções do MTE.

[colocar aqui o quadro da Estrutura e funcionamento do SPETR, pág 330 dos textos dirigidos]

³ “A Organização Internacional do Trabalho (OIT), desde sua fundação, reconhece o direito ao emprego e recomenda que os países organizem Sistemas Públicos de Emprego (SPE), instrumentos para garantir esse direito de forma ampla, como um elo central que unifique as políticas públicas de um Estado voltado para o bem-estar social.” (LIMA, 2007, p.61)

Direção nacional: Cabe ao Ministério do Trabalho e Emprego e Emprego definir as diretrizes e metas mínimas a serem atingidas pelas ações de trabalho, emprego e renda⁴. Cabe a ele também descrever as diretrizes gerais para o planejamento estratégico das ações, para que mais tarde sejam elaborados os Planos Plurianuais. O CODEFAT – Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador – tem a competência de baixar normas para o funcionamento das ações. O sistema ideal seria aquele em que o MTE e o CODEFAT se comunicam constantemente, garantido que não haja conflito nas deliberações, normas ou instruções. A atuação da direção nacional se dá tanto no nível operacional, quanto no planejamento e no financeiro (em geral, o CODEFAT usa de condições para a destinação dos recursos para certos públicos considerados desfavoráveis socialmente).

As DRTs – Diretorias Regionais do Trabalho, subordinadas ao governo federal – integram as comissões de emprego dos estados e municípios, e também monitoram, supervisionam e avaliação as ações para a União.

Gestão estratégica: Cabe às secretarias estaduais de emprego e trabalho a responsabilidade de gerir o planejamento, monitoramento e avaliação das ações de trabalho, emprego e renda dentro de seu território. Além de seguir as instruções da direção nacional, as secretarias e os conselhos estaduais de emprego também determinam normas a serem cumpridas dentro de seu território pelas políticas de trabalho. As mesmas atribuições são dadas a secretarias e conselhos de municípios com mais de 300⁵ mil habitantes, independentes da atuação dos governos estaduais (esta relação criará certa concorrência entre os entes, e até mesmo falta de clareza sobre a relação entre eles, como será estudado mais adiante).

Nível local operacional e prestação de serviços: A prestação de serviço ao cidadão se dá dentro de postos que integram as ações de trabalho, emprego e renda. Aqui as competências se misturam, sendo que compete ao gestor estratégico supracitado celebrar acordos, contratos e convênios – com municípios e organizações não-governamentais – para a gestão e

⁴ As ações são Habilitação para o Seguro-Desemprego; Intermediação de Mão-de-obra; Qualificação Social e Profissional; Orientação Profissional; Certificação Profissional; Fomento às atividades autônomas e empreendedoras; e Pesquisa Emprego e Desemprego; além das ações especiais que variam de acordo com a conjuntura regional

⁵ Este requisito de 300 mil habitantes para ser elencado como um grande município caiu este ano para 200 mil habitantes, de acordo com a Resolução 560, de 28 de Novembro de 2017, deliberada pelo CODEFAT.

operacionalização destes postos, bem como seu financiamento, usando tanto recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador quanto possíveis contrapartidas das partes. Para cada posto, então, podem ser distribuídas as atribuições, como por exemplo a contratação de funcionários, o pagamento dos custos de locação e a gerência do posto.

Além disso, com o recurso do FAT os gestores estratégicos podem contratar organizações externas ao sistema para executar algumas ações específicas, como por exemplo, a Pesquisa Emprego e Desemprego, que em Minas Gerais é executada pela Fundação João Pinheiro junto com o DIEESE.

Em suma, a grade de funções dos participantes da SPETR é entrelaçada. E a integração, tanto das ações de emprego quanto dos órgãos competentes, se dá por meio de planos plurianuais, planos de ação, e principalmente convênios únicos. Isto exige maior conversação entre as partes para aumentar a efetividade social do sistema, impedindo retrabalho dos órgãos do governo, forçando-os a ter uma estrutura mais adequada às políticas de trabalho, e permitindo a absorção de variáveis regionais ao planejamento e execução (já que há a participação de entidades com conhecimentos específicos das regiões onde atuam).

Outra diferença do atual SPETR está baseada em um amplo esquema de se saber as necessidades do mercado, para então atendê-las, em detrimento de um planejamento propositivo de intervenção estatal na economia. Através de sua estrutura, o SPETR permite que o governo federal defina diretrizes para a execução das políticas de trabalho, mas os planejadores e executores das ações são descentralizados, tendo então conhecimento técnico e tácito sobre como funciona o mercado de trabalho local, seja em nível estadual ou em nível municipal. Além disso, as próprias diretrizes dizem aos gestores que para criar o plano plurianual, eles devem observar as necessidades do mercado de trabalho local para definir suas ações. Portanto os incentivos são para que o governo entenda sua função como subsidiador da economia do trabalho regional, em detrimento de um promovedor de políticas de trabalho que tencionem criar demandas novas para a região.

Vasconcelos (2006) argumenta que toda esta estrutura orgânica prevista, para funcionar adequadamente, demanda atividades específicas para sustentar a adequação das ações de trabalho, emprego e renda ao novo sistema. Primeiro, uma “adaptação criativa” dos órgãos regionais às características do mercado local em consonância com as diretrizes da direção nacional. Para tanto, seria necessária a criação de observatórios do trabalho, que forneceria as informações adequadas para tal adaptação. Segundo, a criação de um banco de dados unificado. Este seria utilizado pelos gestores e executores locais para alimentar o sistema com informações estratégicas. Terceiro, a “necessidade de criação de uma cultura que implante e difunda a competência dos gestores para a elaboração dos projetos básicos, segmentados, integrado e consistentes com as demandas e possibilidades oferecidas pela dinâmica da economia nacional e pelas potencialidades locais.” (VASCONCELOS, 2006, p.334)

2.7 Instrumentos de planejamento, execução e avaliação do SPETR

Segue abaixo uma rápida compilação dos principais documentos utilizados no SPETR:

Plano Plurianual Nacional: é por onde a direção nacional estabelece as diretrizes para a elaboração dos planos locais, especialmente metas para públicos-alvos. Além disso, ele contém orientações para a elaboração dos planos, e também estabelece regras de monitoramento e avaliação para os gestores locais acompanharem as ações adequadamente.

Projetos Básicos (PB): São os projetos elaborados pelas secretarias estaduais (ou municipais, de grandes municípios), a partir das diretrizes nacionais e locais (elaboradas pela comissão de emprego estadual ou municipal). Estes projetos se iniciam com grandes diagnósticos e concluem descrevendo o planejamento da execução, do monitoramento e da avaliação das ações, em especial o cumprimento das metas.

Plano Plurianual Estadual (PPAE): é o plano oficial que surge a partir do projeto básico. O projeto básico é encaminhado ao comitê, que depois de reajustado e aprovado é a base para a criação do PPAE. O mesmo ocorre nos municípios com mais de 300 mil habitantes.

Plano de Trabalho: detalhamento da implementação do projeto, incluindo os orçamentos de custos, recursos financeiros requeridos e contrapartida.

Convênio Único Plurianual: é o convênio, firmado entre o MTE e o órgão gestor executivo legal, que legitima a execução das ações. Todas elas estão contidas em um mesmo convênio, daí a denominação de único. Antes da execução do projeto, ele deve ajustado aos termos e recursos do convênio estabelecido.

Como se pode analisar, existe já todo um arcabouço montado para o planejamento estratégico no Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. O planejamento pode ser dividido em três marcos (tempo prévio, tempo real e tempo futuro), que ilustram passos parecidos com os identificados por Delgado Filho e Bacic (planejamento, execução, avaliação e aprendizado), além disso, há a formação de uma matriz de planejamento de programas, que em resumo separa o planejamento em programas estruturais e programas especiais.

Os três marcos são uma forma de separar o SPETR em processos de planejamento. Temos, durante o **tempo prévio**, as etapas de planejamento dos programas. Aqui se estabelece os objetivos e as metas gerais dos programas; também se faz uma análise do ambiente externo ao passar a competência do diagnóstico situacional para os entes regionais; é neste tempo prévio também que se criam os planos e se estabelecem os limites de atuação (recursos financeiros, logística, parcerias), e os métodos de monitoramento e avaliação. O **tempo real** é a execução e o monitoramento das ações. A execução que se faz dentro dos postos do SINE e as ações setoriais (como a Pesquisa Emprego e Desemprego). E além da execução, há também o processo de monitoramento por parte das secretarias estaduais (ou de grandes municípios). Por fim, tem-se o **tempo futuro**, que encerra o ciclo de execuções das ações programadas, com as avaliações e diagnósticos finais dos resultados, dos executores e do público-alvo. Aqui também se cria o *feedback*, para que as comissões e demais entidades envolvidas possam estabelecer novos parâmetros a partir do aprendizado com esta execução. Portanto, tem-se aqui, em teoria, o marco do planejamento (tempo prévio), o marco da execução e monitoramento (tempo real), e um só marco para as duas etapas avaliação e aprendizado estratégico.

De acordo com Vasconcelos (2006, p. 335), “o processo foi concebido para transcorrer com algumas simplicidade e rapidez”. Isto se deve à divisão dos programas entre a atuação constante para efeitos de longo prazo, os **projetos estruturais**, que constituem todo o arcabouço descrito acima; e os **projetos especiais**, com variados prazos de funcionamento, que tem um planejamento único especializado em algum problema conjuntural local, permitindo assim a liberdade de atuação em situações inusitadas do mercado de trabalho regional sem interferir diretamente com o funcionamento do SPETR convencional.

Assim, com uma visão geral pode-se enxergar o esforço de que o Sistema acomode as funcionalidades de um planejamento estratégico, para que sua efetividade seja alcançada sem a necessidade de mudanças drásticas na sua própria estrutura.

2.8 O fluxo das ações integradas do SPETER

O SPETER atualmente é um Sistema cujo objetivo é otimizar a entrada e saída do trabalhador, prevendo para tanto uma maior integração entre as suas ações. Contudo, os pontos críticos do fluxo precisam ser fortemente amarrados para não se perder a melhor saída possível do sistema pelo trabalhador.

Inicialmente, a integração entre as ações se dá por serem fornecidas em um mesmo espaço físico. Os postos do SINE são os principais centros integrados de atendimento ao público, sendo que através deles o usuário pode receber os serviços de habilitação para o seguro desemprego; encaminhamento para a qualificação, a orientação e a certificação profissional; e intermediação de mão-de-obra. Além disso, o SINE precisa ser alimentado por informações do mercado de trabalho, que são fornecidas por fontes externas, mas também por dados coletados pelo próprio SPETER (RAIS, CAGED, PED). Isto torna o posto do SINE a melhor referência para o usuário **entrar no sistema**. A partir daí, ele usufrui de uma ou mais das ações supracitadas e, dependendo da sua situação e de seu objetivo, ele poderá **sair do sistema** com uma posição melhor que a que ele entrou.

Cabe aqui destacar a importância da Qualificação Social e Profissional (QSP) dentro do SPETR, como uma das principais ferramentas de integração das ações de trabalho, emprego e renda.

A QSP é considerada uma das funções básicas do sistema, juntamente com a Intermediação de Mão-de-obra (IMO) e a Habilitação para o Seguro Desemprego (HSD). De acordo com o fluxo observado na figura acima, das seis situações previstas para o trabalhador entrar no sistema, três delas podem acabar encaminhando-o para a inscrição para a QSP. São elas o trabalhador com desemprego comprovado; que busque novo emprego; ou que busque uma qualificação propriamente dita. Isto ocorre porque um desempregado para conseguir seguro desemprego precisa ser encaminhado para uma oferta de vaga na mesma ocupação que atuava antes de ser aprovado na HSD, contudo ele pode também ser encaminhado para uma qualificação (ou requalificação), e a partir daí tentar outros empregos com algum diferencial no currículo. Outra razão é que muitas vezes as vagas ofertadas pelos postos do SINE exigem capacitação profissional maior que a possuída pelos trabalhadores, assim eles preferencialmente podem ser encaminhados para uma QSP, adquirindo maior qualificação. Assim, os qualificados pela QSP concluem esta ação sendo encaminhado para a IMO, e desta ela sai qualificado e recolocado no mercado de trabalho. Portanto, a qualificação dentro do SPETR é uma importante estratégia de integração das principais ações de emprego.

Quando se analisa o fluxo das ações do sistema, podem-se perceber quais são seus pontos críticos fundamentais para o seu funcionamento, conforme destacados por Vasconcelos (2006). São eles a necessidade de se otimizar o transição entre a entrada e a saída do trabalhador por entre as ações do sistema; e o condicionamento do desempregado a sair do sistema só depois de passar por outras ações de comum acordo com o mesmo; a dependência da recolocação no mercado para a saída. Tais pontos críticos só podem ser bem resolvidos com a entrada de informações cruciais para as ações. Estas informações precisam vir de diversas fontes, principalmente do mercado de trabalho local e da situação do usuário, e o fluxo deve ser capaz de se alimentar delas a ponto de não errar a trajetória do trabalhador (enviando-o para uma qualificação sem sentido; negando seguro desemprego justo; ficando sem vagas para a intermediação).

2.9. A elaboração do projeto básico

O projeto básico, conforme supracitado, constitui-se em uma ferramenta fundamental para a efetiva atuação do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda. Ele tem a finalidade de identificar necessidades do mercado de trabalho local e definir as formas de supri-las através da atuação governamental. Cabe destacá-lo aqui por ser um documento característico de planejamento, prevendo dentro de si a execução, o monitoramento e a avaliação do projeto. Ou seja, uma ótima ferramenta de estudo de planejamento estratégico.

Esta é uma das principais características do SPETR: como ele se divide em três esferas de atuação (uma para todo o Brasil, uma para cada estado e grandes municípios, e uma para os centros de prestação de serviço), cada uma destas deve ter seu próprio processo de planejamento estratégico, desde que integrado aos demais. Em primeira instância, o governo federal e o CODEFAT devem planejar a atuação do SPETR no Brasil todo: inclusive monitorar e receber avaliações dos executores e gestores, para o aprendizado estratégico melhorar o próximo planejamento. Em um segundo nível, os gestores locais (estados, Distrito Federal, e grandes municípios) devem, através dos projetos básicos, estabelecer seu planejamento, sua execução e seu monitoramento dentro da sua região, seguindo o planejamento maior do diretório nacional. Da mesma forma, cada centro de prestação de serviço deve estabelecer um funcionamento otimizado de suas estrutura, e para isso a melhor solução é a criação de um planejamento estratégico próprio. Ou seja, além do grande planejamento citado anteriormente, cada esfera de atuação do Sistema também deve manter pequenas células de planejamento próprio. Dentre elas, a mais característica para que possamos descrever com detalhes é o projeto básico, documento, conforme dito anteriormente, responsável por descrever o planejamento estratégico dos gestores locais.

O projeto básico deve seguir as diretrizes estabelecidas tanto pelo diretório nacional como pela comissão de emprego estadual (ou municipal para municípios grandes) para a sua elaboração. Além disso, ele também deve seguir uma série de outras sugestões, mais técnicas,

que viabilizem um conteúdo completo para o projeto, sendo elas⁶: Definição do objeto do projeto (o que será feito); explicitação das justificativas ou principais razões da proposta (por que deve ser feito); determinação dos objetivos a atingir (para que será feito); explicitação do espaço local em que se quer atuar (onde devem ocorrer as ações); estabelecimento da duração do projeto (quando devem ocorrer as ações); explicitação dos meios disponíveis para a execução do projeto (como são implementadas e executadas as ações); e finalmente os meios de avaliação (como classificar e analisar os resultados).

Um último requisito básico para a elaboração do projeto é o devido embasamento do seu conteúdo. Este embasamento deve ser uma forte estruturação em meio a dados, teorias e justificativas pertinentes ao SPETR. Ou seja, o conteúdo do projeto deve ser adequado para entrar em um sistema maior, que é o SPETR, e tornar-se um contribuinte efetivo para o mesmo.

2.10 O papel das comissões

Após enxergar o sistema como um todo, percebe-se que, em paralelo com a atuação dos órgãos planejadores e gestores, existe sempre a gestão participativa junto às comissões de emprego.

“Por gestão participativa entendemos a co-participação da gestão com os agentes públicos nas diversas esferas, quando os atores sociais também opinam, ou são consultados, ou deliberam sobre os assuntos que dizem respeito aos mais variados temas em que estão em jogo os interesses da coletividade.”
(TODESCHINI, 2007, p. 82)

Elas são competentes para estabelecer diretrizes e normas que amarrem a execução das ações nos seus objetivos. Também são capazes de estabelecer metas e distribuir recursos, garantindo assim que públicos-alvos definidos por elas sejam atendidos.

Contudo, pode-se enxergar que o nível de influência que as comissões exercem no sistema é variável. Elas podem atuar como deterministas, forçando os executores a intervir no mercado de acordo com as suas vontades; podem ter um papel central com *stakeholders*, amarrando politicamente as secretarias às suas demandas; podem agir como aliadas estratégicas

⁶ A construção do projeto básico conforme descrita provém da interpretação de Vasconcelos do *Termo de*

das secretarias, limitando-se a deliberar aquilo que convém a estas. Todos estes papéis são vistos como vícios ao objetivo principal das comissões, de representar o interesse dos cidadãos diretamente envolvidos com a política pública.

É importante destacar que a interação do Poder Executivo com as comissões de emprego, seja em nível municipal, federal ou estadual, é uma variável que influencia diretamente no processo de planejamento estratégico. Uma interação problemática pode trazer barreiras ao planejamento que comprometerão a efetividade da política. Uma interação pequena (ou nula) também, pois um planejamento efetivo depende de uma construção ideal da missão e objetivos do planejamento, e as comissões são os melhores entes para prescrever os interesses da sua região. Por outro lado, uma interação positiva pode construir laços fortes entre todos os entes do governo, prevenindo fracassos na política e criando um fluxo de informações que possibilite um melhor monitoramento e avaliação do que acontece com o resultado das políticas.

Da mesma forma que a interação Executivo/comissões de emprego, a qualidade da comissão de emprego também é uma variável importante para o bom planejamento do sistema. Uma comissão ruim está fadada a fornecer informações erradas, a trazer limites e metas absurdas, a atura com descaso e deixar acontecer problemas que tragam resultados pífios no final. Ou seja, se os governos executivos contarem com comissões que atuem com descaso ou politicagem, estas são capazes de comprometer drasticamente a atuação das políticas, trazendo tanto problemas de eficiência (quando elas atrasam e complicam suas deliberações, pareceres e resoluções), sua eficácia (fornecendo informações erradas ou sem embasamento nas condições reais da região) e sua efetividade (confundindo as prioridades das ações).

2.11 Conclusões

Pode-se perceber que já existe, nos dias de hoje, um sistema claro para a elaboração de políticas de trabalho, emprego e renda no Brasil. Por meios acadêmicos pode-se encontrar teorias que estudam as melhores práticas de planejamento, quanto pelo desenho do SPETR, que como um todo já prevê os processos mais importantes para criação de bons

programas e projetos de política pública. Resta agora saber o quanto destes elementos tem de fato se expressado nas políticas (no nosso caso em especial, o PNQ, ou a política de qualificação profissional, em MG). A partir de tudo que foi elucidado aqui, nos será permitido identificar estes elementos na política, e saber como eles são de fato implementados, e se os gestores estratégicos estão cientes desta implementação.

3 O MARCO CONCEITUAL DA QUALIFICAÇÃO

Segundo a coletânea *Políticas Públicas e trabalho: textos para estudo dirigido*, organizado pelos professores da Unicamp Cláudio Salvadori Dedecca e Marcelo Weishaupt Proni (2006, p. 431): “Numa definição mais ampla, a qualificação profissional compreende o conjunto de conhecimentos teóricos e práticos necessários para atuar em determinada ocupação.”

Contudo, se analisados autores diferentes, várias concepções da qualificação surgirão. Para este trabalho monográfico, é importante tentar definir o que é qualificação, como ela pode ser efetiva e porque o governo deve atuar para promovê-la. Além disso, este capítulo também tenta entender porque a qualificação que antes era entendida como apenas “profissional” agora passa por uma mudança em sua concepção para “social e profissional”.

A necessidade de se promover a qualificação sempre pareceu ser um fato estilizado, ou seja, é intuitivo que para contribuir com o mercado de trabalho, especialmente um com baixa escolaridade média, políticas públicas de qualificação são uma ótima ferramenta para o governo. Contudo, como proposto pelo capítulo anterior, para que se faça um bom planejamento estratégico, é preciso saber todas as dimensões conceituais do objeto do projeto. Para tanto, uma peça crucial é estabelecer um marco conceitual e teórico para definir a política pública de qualificação. Isso será feito em seções, orientadas para as dimensões da concepção de qualificação. Primeiro, serão analisadas brevemente as diferenças entre a educação formal e a educação para o trabalho. Segundo, a partir de uma análise da teoria econômica sobre os custos de treinamento e investimentos em capital humano, far-se-á um levantamento de como o governo pode contribuir para o mercado de trabalho através de políticas de qualificação profissional. Num terceiro momento será feita uma revisão teórica acerca das diferentes concepções desta política,

traçando uma razão para o surgimento da “qualificação social e profissional”. Por fim, uma pequena discussão sobre um *trade-off* observado nas políticas públicas de qualificação: a qualificação para suprimento de carências sócio-econômicas e qualificação para a promoção do desenvolvimento econômico.

3.1 Educação formal e qualificação profissional

No Brasil, a qualificação profissional ainda é uma alternativa desvantajosa em comparação ao ensino formal. A remuneração média dos indivíduos com ensino superior completo chega a ser 250% maior que a média de remuneração média da força de trabalho brasileira. [BARROS *et al.*, 2007]. Isto implica que existe uma importância demasiada para a conclusão do ensino superior no Brasil. Contudo, o acesso à academia ainda não é universalizado⁷, e muitos se conformam em sair do sistema formal de educação prematuramente. A título de ilustração, 28% dos jovens de 18 anos brasileiros completaram o ensino médio, e 51% com 21 anos⁸.

Enquanto a educação formal pode ser entendida como um ensino preparatório para toda uma esfera de atuação no mercado e na sociedade, a qualificação profissional certamente possui características muito mais específicas quanto à utilidade do conhecimento adquirido, já que é um ensino voltado para uma formação profissional específica (podendo inclusive ser, por exemplo, um ensino voltado para o trabalho dentro de uma organização específica). Isso se observa especialmente ao se comparar a qualificação profissional com os ensinos fundamental e médio (a qualificação promovida pelo governo apenas exige que o aluno seja alfabetizado), mas também é válido na comparação como ensino superior. Por exemplo, na Europa difundiu-se a cultura do ensino para a formação de tecnólogos: uma educação superior voltada apenas para um mercado de trabalho específico. Sendo assim, pode-se entender esta diferença tratando a

⁷ “A despeito da acelerada expansão na educação superior ao longo dos últimos anos, seria necessário que este passo acelerado continuasse ao longo de toda a próxima década para que, ao menos do ponto de vista quantitativo, a oferta de educação superior fosse equacionada. Na medida em que (a) o elevado estoque de demanda não atendida no passado concorre com o fluxo atual de egressos do ensino médio e (b) apenas uma parcela dos que frequentam o ensino médio o concluem, para que todos fossem atendidos seria necessário que a oferta de vagas superasse por vários anos seu valor histórico.” (BARROS *et al.*, 2007, p. 6 e 7)

⁸ Dados de 2006, com base na PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios)

educação formal como um treinamento geral, e a qualificação profissional como um treinamento específico. Mais detalhes adiante neste capítulo.

3.2 Custos de treinamento e a teoria do capital humano

Os empregadores ao decidirem empregar seus funcionários, se deparam com uma série de decisões, em que eles definem como suas organizações arcarão com os custos de ofertar trabalho. Muitos destes custos são explícitos, como o salário dos funcionários ou o pagamento de férias (na legislação trabalhista brasileira); outros no entanto são implícitos, ou de oportunidade (uso de equipamento de capital e de funcionários experientes para treinar o novo funcionário). Assim, para entender a formação da demanda por mão-de-obra no mercado de trabalho, é preciso entender a concepção das empresas sobre a decisão de contratar.

Ehrenberg e Smith (2000) fazem um estudo acerca dos **custos extra-salariais** envolvidos no uso de mão-de-obra pelas empresas. Estes custos envolvem tudo aquilo que não é previsto no pagamento do salário do funcionário, mas que de fato trazem implicações nas decisões dos empregadores. Pode-se dividir estes custos em basicamente duas formas: **contratação e treinamento; e benefícios do funcionário.**

Os custos de benefícios aos empregados das organizações são aqueles que incluem contribuições requeridas legalmente para o seguro social e benefícios fornecidos não-oficiais (EHRENBERG; SMITH, 2000) Exemplos brasileiros são as férias, o seguro-desemprego, a licença maternidade entre outros⁹.

Custos de contratação incluem todos os custos de transação para se conseguir novos empregados. Dispositivos legais, publicidade, seleção de candidatos, emissão de papéis e documentos, entre outros. Pode-se incluir também os custos de manutenção e emissão de pagamento (no Brasil, por exemplo, a opção por se pagar através de bancos conveniados). Os custos de treinamento são aqueles que a organização utiliza para orientar o empregado a trabalhar

⁹ Como a legislação brasileira traz muitas contribuições requeridas oficialmente, é difícil imaginar incentivos para as empresas de oferecer benefícios exclusivos, apesar de ocorrer, como por exemplo auxílio escola ou auxílio moradia.

adequadamente dentro de seu ambiente. Existem três tipos mais comuns de custos de treinamento: pagamento de instrutores e de materiais utilizados para o treinamento (custos explícitos); custos de oportunidade do equipamento e funcionários experientes utilizados para o treinamento tácito; e o custo de oportunidade do tempo do indivíduo sob treinamento (que produz menos do que produziria se estivesse trabalhando em ritmo normal)¹⁰.

Seguindo este raciocínio, pode-se esperar que os empregadores tomem dois tipos de estratégias distintas: (a) ofertar altos salários, para que surjam muitos candidatos para as vagas e assim eles possam selecionar aqueles com melhor qualificação, ou (b) ofertar baixos salários, o que tende a atrair candidatos mais inexperientes. Esta segunda opção tende a gerar maiores custos de treinamento, além de um maior risco de perder os funcionários para ofertas melhores no futuro. “Assim, os empregadores de baixos salários economizam em custos horários¹¹ mas incorrem em maiores despesas de treinamento e recrutamento” (EHRENBERG e SMITH, 2000, p. 153).

3.2.1 Custos quase-fixos do trabalho

Segundo Ehrenberg e Smith (2000) os custos quase fixos do trabalho são aqueles que variam por trabalhador em vez de variar por hora de trabalho. Estes custos são assim chamados porque eles variam independente da carga horária do emprego, de acordo com o número de trabalhadores de uma organização – não são custos fixos, pois variam de maneira determinante para o mercado de trabalho; porém não são tão variáveis a ponto de mudar para cada hora que o empregado trabalhe. Exemplo de custos quase fixos são férias, licença médica, seguro-desemprego, dispositivos legais de contratação, custos de contratação e treinamento.

Vale lembrar que no Brasil a legislação rígida transforma quase todos os custos em quase fixos. O salário brasileiro possui uma lógica de cálculo predominantemente mensal, apesar de algumas bases de cálculo ainda serem pela carga horária. Assim, o que ocorre aqui é que cada

¹⁰ Estima-se que nos Estados Unidos o valor médio do tempo gasto na contratação e treinamento de novos funcionários durante os três primeiros meses chegou perto de 30% do que os funcionários produziram no mesmo período de tempo (EHRENBERG e SMITH, 1994).

¹¹ Por “custos horários” entenda custos salariais. Como nos Estados Unidos, país de origem dos autores, o mercado de trabalho possui uma lógica salarial baseada em pagamento por hora, ele fez esta referência implícita.

contratação tenha um funcionamento prático como custo quase fixo, já que até a negociação com relação à carga horária de trabalho para cada trabalhador também será rígida.

Assim, os empregadores novamente se deparam com estratégias de contratação determinantes para o mercado de trabalho: contratar um novo funcionário ou aumentar a carga horária dos funcionários já existentes? O aumento da carga horária pode se dar através do uso de horas-extras de trabalho. Estas custam mais caro que a hora de trabalho comum para o empregador por regras de proteção trabalhista, mas estes custos adicionais podem ser comparados aos custos quase fixos de se adicionar novos empregados, fazendo o empregador escolher qual das duas opções é mais barata para sua organização. Concluindo, é preciso saber que existe a possibilidade de mesmo havendo um aumento da demanda pelos produtos das organizações, estas podem preferir usar a mão-de-obra pré-existente ao invés de empregar novos funcionários.

Por último, os autores ressaltam que “para a empresa maximizar o valor presente de seu fluxo de lucros, ela deve obter um excedente líquido no período subsequente, Se não o fizer, a empresa não terá qualquer incentivo para contratar o funcionário adicional.” (EHRENBERG e SMITH, 2000, p.171) As principais formas propostas pelos autores de se chegar a esta situação de aumento da demanda por mão-de-obra são (a) a possibilidade de reduzir o salário real do funcionário enquanto a organização investe nos custos quase fixos, ou (b) dividir os custos quase-fixos com os próprios trabalhadores, ou ter estes custos subsidiados.

3.2.2 Investindo na mão-de-obra empregada

Existe uma divisão (de difícil observação empírica) do treinamento dado ao empregado: **treinamento geral** e **treinamento específico**. Treinamento geral é aquele cujo conteúdo didático pode ser aproveitado pelo treinando para usar com muitos empregadores (por exemplo, capacitação em informática). Já o treinamento específico é a capacitação voltada para as peculiaridades do trabalho dentro de uma organização (por exemplo treino para usar maquinário patenteado pela empresa). Dificilmente uma capacitação profissional promovida por uma empresa será exclusivamente geral ou específica.

A diferença que estas duas características impõem ao mercado de trabalho pode ser analisada. Um treinamento essencialmente geral implica que após a organização investir no funcionário capacitando-o, ele poderá migrar para outra organização com a nova qualificação já formada. A organização que ofereceu com o curso ou (a) assume os custos de treinamento integralmente ou (b) paga salários menores para reduzir o custo de treinamento (mesmo assim assumindo custo de oportunidade implícitos). De qualquer maneira, a organização promotora da capacitação sofre prejuízos pelo abandono do funcionário que ela investiu. Uma forma de controlar essa situação é o compromisso de dedicação do funcionário por tempo determinado (sujeito a multas rescisórias em caso de desistência)¹². Em contrapartida desta situação, um treinamento essencialmente específico não dá ao funcionário a qualificação adicional para que este vá oferecer mão-de-obra para muitos outros empregadores, fazendo com que a sua valorização ocorra apenas dentro da organização que investiu no treinamento. Ele então apenas tenderá a sair da organização se esta recusar a fornecer benefícios adicionais pelo treinamento¹³; e da organização tenderá a pagar estes benefícios adicionais para não perder um funcionário que ela mesma tenha investido.

3.2.3 Critérios de seleção

As organizações já necessariamente precisam incorrer em custos de contratação, conforme salientado anteriormente. Contudo, “pode mostrar-se extremamente dispendioso para as empresas investigar exaustivamente o passado de cada indivíduo que solicite uma colocação para averiguar seu nível e capacidade de passar por treinamento.” (EHRENBERG; SMITH, 2000, p.179). Por isso, torna-se necessário criar critérios de seleção de funcionários.

¹² O próprio Estado de Minas Gerais promove esta estratégia com seus alunos de graduação de Escola de Governo, na Fundação João Pinheiro. Como compensação por capacitar os alunos em Administração Pública, graduação que poderia ser aproveitada nos demais entes federativos da União e até em empresas, o governo mineiro requisita um compromisso de pelo menos dois anos de serviço dos graduados para o Estado de Minas Gerais.

¹³ Um exemplo de treinamento fortemente específico é o promovido pela McDonald's. As exigências curriculares para conseguir um emprego na McDonald's são mínimas. Uma vez lá dentro, o funcionário recebe a qualificação exata para assumir os procedimentos operacionais padrões da empresa, que dificilmente lhes serão úteis para além desta (já que as concorrentes semelhantes também treinam seus funcionários de forma semelhante). Assim, a qualificação só é útil ao empregado enquanto ele se mantém, podendo seguir carreira internamente como gerente e daí por diante, independente de outros cursos.

O próprio governo brasileiro usa um critério bastante definido de seleção de funcionários públicos: no Inciso II do Artigo 37 é dito que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;” (BRASIL, 1988)

Assim, o concurso público é um meio do Estado de selecionar seus funcionários por meio de testes de seus conhecimentos, diminuindo drasticamente as chances de apadrinhamento ou politicagem na escolha dos servidores¹⁴.

Portanto, é preciso que organizações criem suas próprias estratégias de seleção de candidatos a emprego.

Uma estratégia é usar o mercado de trabalho interno, ou seja, usar do pessoal da própria instituição para assumir cargos na medida em que suas competências são avaliadas no cotidiano de trabalho:

“A contratação a partir de fora da empresa tende a se concentrar fortemente em certos ‘pontos de entrada’ de baixo nível. Esses cargos – tais como ‘funcionário geral’, ‘limpador de máquinas’ e ‘empacotador’ para candidatos a operário ou ‘aprendiz de administração’ para os solicitantes a cargos de escritório – constituem níveis de responsabilidade suficientemente baixos em que um mau funcionário não pode causar um dano muito grande à empresa ou ao seu equipamento. No entanto, esses empregos dão à empresa a oportunidade de observar as reais características produtivas dos funcionários contratados e essa informação é então empregada para determinar quem fica com a empresa e rapidez e a extensão com que os funcionários são promovidos.” (EHRENBERG; SMITH, 2000, p. 180)

Esta estratégia é mais voltada para empresas de alta tecnologia, em que é mais interessante para o empregador que o funcionário tenha conhecimentos adquiridos com experiência de trabalho do que com conhecimento teórico.

¹⁴ Funções especiais, como cargos de confiança, militares entre outros ainda necessitem de outros critérios de seleção, de acordo com as especificidades da profissão e das estratégias de contratação do governo.

A outra principal estratégia utilizada pelas organizações é o uso de credenciais, ou sinais. Credenciais são indicadores de qualificação que o candidato possua. Os mais comuns são o currículo profissional e a formação acadêmica. Estas credenciais reduzem os custos de seleção drasticamente, fazendo com que a organização use uma “reserva de candidatos” que atendam seus pré-requisitos. Estes sinais funcionam como garantias, considerando que o empregador confia que neles possuam informações sobre as capacidades do candidato¹⁵. Contudo, eles também podem ser considerados *discriminações estatísticas*: “[...] por exemplo, alguns formandos do segundo grau podem ser plenamente qualificados para trabalhar para uma empresa que insista em ter formandos universitários.” Além disso, a organização pode acabar criando discriminações sociais, como por exemplo preferir homens casados acima de 25 anos, por serem pessoas com maiores tendências a se estabilizar no emprego¹⁶.

Concluindo, é importante para a organização decidir sua estratégia de contratação de funcionários, pois ela incorrerá em custos. Assim, cabe ao empregador definir se pretende investigar cada candidato, com altos custos de contratação porém com baixos riscos da produtividade ser aquém da esperada; selecionar pelo mercado interno da instituição, permitindo que as contratações de risco só ocorram em funções menos influentes, permitindo assim uma avaliação melhor dos candidatos com a experiência; ou confiar em credenciais para sinalizar que a qualificação requerida se encontra nestes registros. Quaisquer métodos escolhidos, a organização assumirá custos e riscos, além de ainda ter de selecionar seus funcionários com mais de um critério na maior parte das vezes, com estratégias como testes (que funcionam como credenciais adicionais), entrevistas (que são uma pequena forma de investigar os candidatos), ou indicações (o caso de usar a experiência que outros tiveram com o trabalho do candidato). Na prática, o que acaba ocorrendo é uma mistura destas estratégias, usando cada uma em maior ou menor grau.

3.3 A teoria do capital humano

¹⁵ Assim como as garantias para as assimetrias de informação no mercado. Ver Stiglitz e Walsh (2003).

¹⁶ Os autores inclusive estudam razões econômicas para a discriminação no mercado de trabalho por mulheres e negros nos Estados Unidos. Ver Ehrenberg e Smith, 2000.

A teoria do capital humano tenta entender porque as pessoas estudam, e como estes estudos trazem uma maior produtividade para a sociedade, seja pelos seus ganhos individuais, seja pelos retornos sociais (externalidades positivas). O capital humano é estudado por autores como Theodore Schultz, Gary Becker, Naércio Menezes e Ehrenberg. Ehrenberg e Smith (2000) fazem uma compilação da teoria do capital humano, além de citar algumas implicações do modelo na política e na sociedade.

Segundo os autores, a educação de um indivíduo pode ser tratada como um investimento. Os investimentos, por definição, envolvem um custo inicial que esperamos recuperar durante certo período de tempo. Assim, muitas decisões sobre a oferta de mão-de-obra não envolvem somente salários corrente ou condições de trabalho. Os trabalhadores assumem, então, três tipos básicos de investimentos: **educação e profissionalização; migração; e busca por novos empregos**. Estes investimentos são chamados de capital humano, expressão que conceitua os trabalhadores como incorporadores de habilitações que podem ser “alugadas” aos empregadores. (EHRENBURG; SMITH, 2000)

O capital humano, assim como qualquer investimento, possui custos e retornos. Ele também implica em uma acumulação de valores baseados numa taxa de retorno estimada. Por exemplo, no Brasil de 1995 as taxas de retorno da educação superior variavam de 6% a 24%. (RIBEIRO; CAMPOS; FLORISSI, 2005)

Os custos mais comuns atrelados ao capital humano são o pagamento por treinamento; custos de oportunidade (estudar ou viajar enquanto se poderia trabalhar); custos de transporte e mudança; e custos psicológicos por serem atividades desgastantes àquelas que acumulam capital humano. Os retornos esperados são salários e benefícios melhores; melhores condições de trabalho; e ganhos de qualidade de vida.

3.3.1 Determinantes da demanda por educação

A demanda por capital humano é muito variável. Existe hoje no país uma crescente demanda por ensino superior, contudo as pessoas deixam as escolas nos mais variados

níveis, pelas mais variadas razões. Assim, cria-se uma estrutura complexa de estoque de capital humano *per capita*.

Existem razões de curto e de longo prazo para o acúmulo de capital humano. No curto prazo, muitas pessoas sentem prazer em estudar, ou viajar para locais melhores. No longo prazo pessoas podem preferir empregos mais interessantes, desafiadores ou agradáveis, e em parte na forma de prestígio e maior gozo futuro de atividades fora do mercado de trabalho. Além do benefício de melhores condições de emprego e rendimentos.

É interessante notar que uma variável decisiva para o acúmulo de capital humano é a orientação para o presente ou para o futuro de uma pessoa¹⁷. Pessoas orientadas para o presente tendem a acreditar que os benefícios futuros estão longe e que os benefícios no presente são comparativamente muito melhores. Já pessoas orientadas para o futuro tendem a acreditar que vale a pena poupar hoje e se beneficiar desta poupança num futuro, próximo ou de longo prazo (dependendo do investimento)¹⁸. Para o capital humano, é importante ressaltar que uma pessoa orientada para o futuro tem maior tendência a acumular capital humano que uma pessoa voltada para o presente (EHRENBERG; SMITH, 2000).

Cabe ressaltar que as condições sócio-econômicas podem impactar diretamente na orientação do indivíduo. Pessoas que vivem em regiões suburbanas ou que possuem expectativas de sofrerem discriminação tendem a desconfiar que seus retornos médios adquiridos pela educação sejam menores. Assim, uma pessoa com baixa expectativa de vida, por exemplo, terá uma taxa de desconto mais elevada, e uma pessoa que tenha a expectativa de receber menos benefícios totais dado uma mesma quantidade de investimento em educação que outras, consideram sua taxa de retorno reduzida.

¹⁷ Ribeiro, Campos e Florissi (2005) chamam as pessoas orientadas para o presente de “impacientes” e para o futuro de “pacientes”.

¹⁸ Como ilustração, imagine poupar R\$ 100,00 hoje para receber R\$ 150,00 no futuro. O “paciente” acreditará que vale a pena, enquanto o “impaciente” preferirá consumir estes R\$ 100,00 imediatamente. Desnecessário dizer que a intensidade da “paciência” ou “impaciência” de cada indivíduo variam drasticamente.

Uma outra variável determinante para a escolha de se acumular capital humano é a idade da pessoa. Segundo Ehrenberg e Smith (2000), jovens têm maiores benefícios totais de investimentos em capital humano que pessoas mais velhas justamente por terem uma expectativa de vida de trabalho mais longa pela frente. Como os custos de se estudar são altos, estes investimentos nem sempre produzem retornos financeiros efetivos positivos (RIBEIRO; CAMPOS; FLORISSI, 2005). Assim pode-se imaginar que normalmente quem consegue arcar com os custos são famílias mais abastadas (que financiam os estudos para os seus jovens). Da mesma forma, pessoas mais velhas tendem a receber retornos trazidos pela experiência no trabalho, além de ser elas mesmas que arcam com os custos de sua educação (tendo inclusive custos de oportunidades maiores que os mais jovens, já que já estão experientes no mercado de trabalho e poderiam receber mais se decidissem não estudar que os jovens). Portanto, pessoas mais jovens e de famílias mais ricas tendem a ser as que mais demandam por um maior capital humano:

“Estes indicadores revelam inequivocamente que pessoas com educação superior têm condições de vida muito acima da média nacional. Evidentemente que não se pode afirmar que estas melhores condições de vida decorram diretamente da educação superior. É possível que aqueles com educação superior tenham herdado parte de sua riqueza, ou que sejam mais talentosos. Nestes casos, suas condições de vida seriam bem acima da média mesmo se não tivessem tido acesso à educação superior.” (BARROS *et al.*, 2007)

Por fim, os retornos médios empiricamente perceptíveis têm uma importante influência sobre a decisão de investir em capital humano. “Assim, se o diferencial médio dos ganhos entre os recém-formados na universidade e os ex-alunos de escola secundária de idade semelhante for se estreitar, deveríamos esperar encontrar taxas de matrículas universitárias em queda posteriormente.” (EHRENBURG; SMITH, 2000). Outro exemplo de influência semelhante são as opções educacionais e ocupacionais dos amigos e colegas do indivíduo, principalmente por reduzir as incertezas quanto às estimativas de sucesso futuro em áreas específicas (EHRENBURG; SMITH, 2000).

A conclusão é que se o indivíduo conseguir perceber que ele obterá melhores retornos no futuro, e ele julgar que vale a pena custear estes retornos, ele tenderá a investir em seu capital humano¹⁹.

3.3.2 Implicações da teoria do capital humano²⁰

Existem algumas considerações que se pode inferir quando se relaciona o investimento em capital humano e os retornos obtidos por ele, tais como:

- ✓ **Os ganhos médios dos trabalhadores de tempo integral elevam-se com o nível de educação;**
- ✓ **O aumento mais rápido nos ganhos ocorre no começo da vida de trabalho, o que tende a reduzir os investimentos de capital humano do indivíduo com o passar dos anos;** isto ocorre em três momentos: num primeiro, altos investimentos em treinamento ainda estão presentes, fazendo com os ganhos inicialmente baixos se elevem rapidamente; num segundo momento, o ritmo dos investimentos cai, e junto com ele a taxa de evolução dos ganhos; por fim, as qualificações passam a ser raras e o capital acumulado se deprecia (o conhecimento não utilizado vai sendo esquecido), então o trabalhador acaba por ter de se aposentar ou procurar empregos mesmo com salários menores. Esta estatística cria uma relação decrescente da idade com os rendimentos financeiros²¹.
- ✓ **As diferenças de ganhos relativas à educação em etapa posterior da vida dos trabalhadores são maiores que as anteriores.** Pessoas com maior grau de educação são, por viés de seleção, aquelas que também se interessam mais por se

¹⁹ Cabe observar que problemas institucionais, como a precariedade de um sistema de ensino, entram na decisão do indivíduo. A evasão escolar ou a necessidade de se arrumar trabalho após o ensino médio são formas de o indivíduo avaliar que “não vale a pena custear estes retornos”, tornando a pessoa orientada para o presente.

²⁰ As conclusões da análise apresentadas neste tópico estão fortemente baseadas no texto de Ehrenberg e Smith (2000, pág. 337 a 347)

²¹ Nos Estado Unidos, estima-se que os rendimentos dos homens cresçam em até dois terços de seu crescimento total nos primeiros dez anos de carreira. (MURPHY; WELCH, 1990 apud EHRENBURG; SMITH, 2000).

qualificar cada vez mais. Isso deve explicar porque os níveis mais altos de escolaridade demoram mais a nivelar seus rendimentos em comparação com os níveis mais baixos, para cada faixa etária das faixas etárias. Espera-se também que o fenômeno descrito acima (com relação à idade e a redução dos treinamentos) ocorra em ritmo mais lento nos trabalhadores mais educados.

- ✓ **Os rendimentos médios dos homens tendem a ser mais variáveis de acordo com a idade, para cada nível de escolaridade.**²² Além disso, “[...] os ganhos das mulheres que trabalham o tempo todo durante todo o ano são mais baixos do que os dos homens com idade e nível educacional equivalentes [...]” (EHRENBERG; SMITH, 2000, p. 347). Algumas razões deste fenômeno podem ser explicadas pela teoria do capital humano. Apesar das drásticas mudanças sociais que têm ocorrido em favor da maior igualdade entre os sexos, o papel “tradicional” da mulher como cuidadora dos filhos e na produção doméstica fazem com que ela tenha de reduzir seu papel na força de trabalho em determinado período da vida, o que impacta negativamente na sua experiência acumulada e nas oportunidades de qualificação. A perspectiva de que essa redução venha a ocorrer faz com que os retornos esperados pela educação nas mulheres sejam menores. Além disso, empregadores enxergam na mulher uma dificuldade de se investir em treinamentos. Isto ocorre principalmente em trabalhos que exijam muito treinamento ou que sejam de alto nível técnico. O resultado é que as mulheres têm, comparativamente aos homens, menos incentivos para aumentar seu capital humano.

Com relação a esta última implicação da teoria, cabem algumas observações importantes:

“Embora a teoria do capital humano preveja que o papel ‘tradicional’ das mulheres na criação de filhos venha a trazer menores incentivos para investimentos em treinamento, ela também sugere fortemente que, à medida que esse papel muda, os incentivos para que as mulheres adquiram treinamento também mudarão” (EHRENBERG; SMITH, 2000).

²² Nos Estados Unidos, empiricamente, esta realidade só foi encontrada nas mulheres que mudaram de empregador. Aquelas que se mantiveram estáveis apresentaram taxas de crescimento de rendimentos semelhantes aos homens. (LOPREST, 1992 apud EHRENBERG; SMITH, 2000)

Além disso, os autores também afirmam que se tem nos Estados Unidos hoje uma participação das mulheres em universidades comparável a dos homens.

3.3.3 Conclusão

A teoria do capital humano consegue explicar, usando a lógica do investimento, boa parte sobre como funcionam as escolhas das pessoas, com relação aos seus estudos: se vale a pena ou não continuar estudando. Contudo, Ehrenberg e Smith, ao estudarem as implicações do modelo e fazerem análises empíricas, se situam em um ambiente favorável à decisão de ingressar no curso superior, em uma economia já desenvolvida. Para este trabalho monográfico, o importante é saber como tirar proveito desta teoria justamente para uma situação oposta: diante de um quadro de baixa qualificação média de um país em desenvolvimento, como funciona a qualificação profissional? Raciocinando que a qualificação profissional é utilizada como um substituto para as pessoas que não decidiram cursar o ensino superior (seja por não ter interesse, seja pela falta de acesso), ela deve possuir dentro da teoria suas próprias características.

3.4 Como chegar à qualificação *social* e profissional

Até aqui se analisou a qualificação como sendo uma iniciativa dos empregadores ou empregados, individualmente e exclusivamente como forma de melhorarem seus benefícios e rendimentos a partir do treinamento e da capacitação. De um lado, tem-se o empregado que quer aumentar suas próprias capacidades para ser mais valorizado no mercado de trabalho. De um outro, os empregadores incorrem em custos de treinamento para aumentarem a produtividade do trabalhador e reduzir os riscos de sua contratação ser um mau investimento. Contudo, existem autores que criticam esta visão da qualificação, afirmando que existem outros valores fundamentais envolvidos, tais como valores políticos e sociais. Assim, faz-se necessário uma análise teórica acerca das visões dadas à concepção de qualificação profissional, para então conseguir definir o porquê de sua evolução para qualificação *social* e profissional.

“As diferentes concepções de qualificação são construídas mantendo-se vínculos com as *noções de trabalho, produção social, desenvolvimento socioeconômico* (com projetos e proposições de desenvolvimento), *educação e formação profissional.*” (MANFREDI, 2007, p.11)

Lima (2007) desenha, baseado em análises das resoluções do CODEFAT ao longo de sua história, as diferentes estruturas das políticas de qualificação profissional implementadas no Brasil desde 1990 até a política atual (PNQ). Manfredi (2007) também estuda as diversas concepções, entendendo-as como “representações sociais que expressam visões e interesses distintos quando referidas aos diferentes grupos sociais e fazem parte do processo histórico de disputa de hegemonia político-ideológica” (MANFREDI, 2007, p.11). Enquanto isso, Rosandiski (2006) faz uma crítica a idéia de qualificação como “requisito do posto de trabalho”, traçando a idéia de que “a qualificação deve melhorar o rendimento do trabalho, mas não resolver o problema de emprego, que depende de políticas de crescimento econômico com geração de emprego como um dos seus objetivos centrais.” (ROSANDISKI, 2006, p.184). A partir das análises destes três autores, far-se-á nesta seção um levantamento das principais teorias de funcionamento da qualificação profissional.

3.4.1 As concepções de qualificação quanto a sua função

Lima (2007) estuda a qualificação profissional já como política pública, analisando sua implementação no Brasil a partir de 1990, com o surgimento do Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador e sua atuação a partir da emissão de resolução ao longo dos anos. Assim, ele separa a qualificação profissional de acordo com três funções básicas: **qualificação como via de retorno ao emprego; como política ativa de emprego; como direito e política pública.** Suas definições têm um caráter histórico, já que representam a evolução do conceito de qualificação na visão do CODEFAT. Assim, segue abaixo uma breve descrição destes três momentos da qualificação no Brasil.

Além disso, cabe ressaltar de antemão que Lima também entende que qualificação profissional não é geradora de emprego *per si*, mas que mesmo assim ela por estar ligada às

condições de trabalho é peça fundamental para a entrada, permanência ou saída do empregado no mercado de trabalho. (LIMA, 2007)

No âmbito do SPETR, a qualificação profissional inicialmente obteve uma função de auxiliar o trabalhador em seu retorno ao emprego. Essa função surgiu com a instituição do seguro-desemprego, em 1990, que previa a promoção de reciclagem profissional para os segurados²³. Junto com esta qualificação, ainda havia resquícios de uma qualificação criada nos anos 70, sendo esta uma das competências formadoras do Ministério do Trabalho e Emprego, sendo “voltadas à formação acelerada de mão-de-obra, demandada, então, pelo crescimento econômico.” (LIMA, 2007, p.66)

Além disso, esta atribuição à qualificação profissional foi entendida aos trabalhadores vítimas de trabalho de regime forçado ou reduzido à condição análoga a de escravo, juntamente com o direito dado de seguro-desemprego a estes trabalhadores.

A partir de 1996, surge a perspectiva de qualificação como política “ativa” de emprego. Esta partiria do pressuposto de que “é necessário qualificar fatias expressivas da População Economicamente Ativa (PEA), por ano, para fazer frente a uma demanda cada vez maior de mão-de-obra qualificada requerida pelo mercado de trabalho.” (LIMA, 2007, p.67) Os trabalhadores então passam a ser vistos como dotados de um determinado grau de empregabilidade, um indicador de suas chances de ingressar no mercado de trabalho. Assim passa a se conceber a qualificação como promotora de empregabilidade, munindo os qualificandos de maior capacitação para competir contra outros candidatos. Uma outra definição para esta qualificação parte de Pochman (1994 *apud* LIMA, 2007), em que ele separa as políticas de emprego entre *ativas* (que geram emprego de fato) e *compensatórias* (que atenuam a situação do desemprego e/ou contribuem para a reentrada no mercado de trabalho), e ele posiciona a qualificação profissional aqui proposta como *compensatória* (LIMA, 2007).

Por fim, Lima analisa a qualificação corrente através de sua função como um direito do trabalhador, implantada no Brasil a partir de 2003, com o PNQ. Esta concepção de

²³

Lei nº 7998/1990, do governo federal.

qualificação compreende um diálogo democrático e social entre trabalho, educação e Estado. A partir dessa gestão coletiva dos objetivos da qualificação é que se alcançaria sua efetividade como uma ação que promova o trabalhador tanto nas suas capacidades para exercer suas funções, como nas suas capacidade de inserção social dentro e fora da organização (LIMA, 2007). Assim, entende-se que o autor diferencia esta proposta das demais por ser aquela que melhor abrange as dimensões da qualificação *social* e profissional:

“A qualificação, mais do que o aprendizado de um conjunto das rotinas vinculadas a um posto de trabalho, centrada no ‘saber-fazer’, implica, por ser relação e construção social – complexa, contraditória e multideterminada – a percepção ampla de seus objetivos, conteúdos e métodos, o que incluiria, por exemplo, a dimensão social do trabalho, a autonomia do trabalhador e as qualificações tácitas construídas no cotidiano do trabalho (e fora dele) e não transmissíveis por processos educativos tradicionais. Em outras palavras, a qualificação nunca é apenas técnica, sendo sempre ‘**qualificação social e profissional**’.” (LIMA, 2007, p. 63) (grifo do autor)

3.4.2 As concepções de qualificação quanto ao seu conteúdo

Manfredi (2007) analisa a concepção de qualificação profissional à luz de sua visão política e ideológica. Além disso, ela aponta duas formas universais de se qualificar um trabalhador, baseada em teorias defendidas ao longo do século XX: a **qualificação através de parâmetros de produção e organização do trabalhador** e a **qualificação social do trabalho e do trabalhador**.

A qualificação profissional que surge com o modelo de produção taylorista/fordista do trabalho é “concebida como sendo adstrita ao posto de trabalho e não como um conjunto de atributos inerentes ao trabalhador.” (MANFREDI, 2007, p.15) Dessa forma, os métodos de instrução visam preparar os trabalhadores para funções específicas e operacionais.

“Essa concepção de formação profissional está alicerçada numa concepção comportamental rígida, através da qual o ensino/aprendizagem das tarefas/habilidades deve-se dar numa seqüência lógica, objetiva e operacional, enfatizando os aspectos técnico-operacionais em detrimento da sua fundamentação mais teórica e abrangente.” (MANFREDI, 2007, p.16)

A partir dessa afirmação, a autora argumenta que a qualificação vista desta forma legitima uma separação entre trabalho manual e intelectual, através da mera sinalização curricular dos qualificandos, desprezando outros meios possíveis de se evoluir em uma carreira hierárquica, como mecanismos sociais e organizacionais (mecanismos de credenciamento estabelecidos internamente pelas empresas). Transforma-se assim a qualificação como um instrumento meritocrático de controle hierárquico. Ou seja, há uma valorização da idéia de qualificação como um percurso de natureza individual e meritocrática, restringindo-a a função exercida por cada funcionário no mercado formal.

Num segundo momento, esta concepção de qualificação profissional passa a ser ancorada no *modelo de competências*, em que a noção técnico-científica passa a ser mais ampla:

“A capacidade de mobilizar saberes para dominar situações concretas de trabalho e transpor experiências adquiridas de uma situação concreta a outra. A qualificação de um indivíduo é sua capacidade de resolver rápido e bem os problemas concretos mais ou menos complexos que surgem no exercício de sua atividade profissional.” (MANFREDI, 2007, p.19)

Assim se concebe uma qualificação voltada para um conjunto de capacidades do indivíduo, que se resumem em **saber fazer**, **saber ser** e **saber agir**. Respectivamente, as dimensões práticas, técnicas e científicas; a capacidade de lidar bem com as relações sociais de trabalho; e a capacidade de intervenção ou decisão diante de eventos adversos.

A partir de críticas à falta de um conteúdo sócio-político para o modelo de qualificação apresentado acima²⁴, a autora traça uma outra proposta de qualificação, centrada em métodos que incluam o conteúdo até então ignorado pela qualificação clássica.

Ela defende que o trabalho por si só possui sua dimensão qualificante. Além disso, a qualificação assim concebida passa a ser “apreendida como uma construção balizada por

²⁴ As críticas acabam por se tornar acusações de que o modelo de competências “é parte integrante da lógica que orienta a estratégia de recomposição das relações entre capital e trabalho [...] que pretende desconstruir os laços de solidariedade e combatividade de classe e impondo um modelo centrado no individualismo [...]” (MANFREDI, 2007)

parâmetros socioculturais e históricos, na qual o trabalho constitui uma relação social e os espaços de trabalho, instâncias de embates, conflitos e formação.” (MANFREDI, 2007, p. 25)

Basicamente, ela define duas matrizes educativas para a qualificação profissional: o próprio trabalho e a cidadania. O trabalho, por si só, possui sua dimensão qualificante. E esta dimensão passa a ser além da compreensão técnica e operacional do trabalho, uma vez que ele por si só não se limita a estes valores (MANFREDI, 2007). Aprender com o trabalho como tema também envolve aprender outros conceitos inerentes à atividade de trabalhar, tais como os saberes político-sindicais, hábitos, tradições, valores, atitudes, crenças culturais e todo um grupo de experiências históricas do trabalhador em conjunto com o seu meio (BLASS, 2000 *apud* MANFREDI, 2007). A outra matriz, a cidadania, define como conteúdo para a qualificação a noção de direitos do cidadão e do trabalhador, especialmente aqueles conquistados por meio de movimentos sociais (DAGNINO, 1994 *apud* MANFREDI, 2007).

Ela por fim ressalta que a qualificação deva ser:

“[...] uma educação orientada para a conformação de trabalhadores-cidadãos, como sujeitos em construção, abarcando uma pluralidade de dimensões formativas: intelectual, sociocultural com recortes de gênero, etnia, [...], ético-política, etc. Uma educação que se preocupe com a racionalidade e a subjetividade, com o imaginário, com cultura, com as identidades, com a história.” (MANFREDI, 2007, p. 32)

3.4.3 As concepções de qualificação quanto a sua dinâmica

O último modelo teórico de construção do conceito de qualificação é uma crítica à identificação da “qualificação como requisito do posto de trabalho.” (ROSANDISKI, 2006, p.169). A autora argumenta que a qualificação não deve ser entendida como uma política compensatória (assim como definida em seção anterior), mas na verdade deve-se “entendê-la como uma peça de política de crescimento, no sentido de tomá-la como uma das dimensões a política de elevação da produtividade e da competitividade da economia brasileira.” (ROSANDISKI, 2006, p. 186)

Em suma, ela postula duas dimensões diferentes para as ações de qualificação profissional: a **individualista** e a **coletivista**.

A qualificação como o ensino de capacidades requeridas pelo mercado de trabalho é tida como individualista por Rosandiski. Ela tende a favorecer acordos particulares entre empregado e empregador em detrimento dos contratos coletivos (RASANDISKI, 2006). Ela surge de um discurso que privilegia a competência do trabalhador, estabelecendo uma relação direta entre a produtividade e a competência do trabalhador, determinando assim sua remuneração. Assim, esta forma de qualificação parte de requisitos impostos pelos empregadores, aos quais os indivíduos candidatos que melhor se tornarem aptos participaram da empresa. Conclui-se através disto que a empresa é que determina a construção da qualificação profissional, vista aqui como mais uma relação contratual entre empregado e empregador (RASANDISKI, 2006).

A contrapartida dessa concepção é a construção coletiva da qualificação. É a qualificação usada como instrumento de decisão coletiva entre Estado, empregador e sindicato, desenvolvida a partir das demandas apresentadas pelos três eixos da negociação, visando um melhor desenvolvimento futuro da produtividade. Essa estrutura de qualificação foi amplamente usada pelos países desenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial.

“O controle social, realizado pelas instituições políticas que regulavam o mercado de trabalho, permitia, portanto, conhecer as qualificações mais demandadas, tornando possível a execução de políticas públicas orientadas para determinadas qualificações e voltadas para certos segmentos da força de trabalho.” (ROSANDISKI, 2006, p.175)

A autora salienta que essa dimensão de qualificação não foi amadurecida no Brasil, porque 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.

A partir dessa premissa, de que a qualificação é uma parte estruturante das relações de trabalho, e que ela seja um instrumento de desenvolvimento conjunto das partes envolvidas no mercado de trabalho (empregado e empregador), Rosandiski (2006) estabelece três

campos de ação da qualificação. A **formação técnica**, que cumpre um papel importante como especialização da mão-de-obra; a **qualificação contínua**, para elevar o nível médio de qualificação do mercado de trabalho; e a **qualificação para segmentos específicos do mercado de trabalho**, que transforma o trabalho informal e o trabalho de alto risco de desemprego em uma ocupação transitória, associando a qualificação à dinâmica econômica.

3.4.4 Conclusão

A qualificação profissional, para ser entendida como social e profissional, deve apresentar critérios mais amplos em sua dinâmica, em seu conteúdo e sua função.

Primeiro, ela deve possuir uma dinâmica que permita uma relação democrática entre Estado, empregadores e empregados. Assim ela conseguirá entrar em sintonia com as reais demandas por qualificação do mercado, sem se apoiar em conceitos frágeis como empregabilidade e sem permitir a contratualização direta do indivíduo candidato ao emprego com o empregador, o que privilegia a visão unilateral do mercado.

Segundo, o conteúdo do que será ensinado em uma qualificação deve abranger não só temas técnicos e operacionais, mas também ensinar valores intrínsecos ao trabalho, como a cultura organizacional, e ensinar valores de cidadania, como aqueles empregados por movimentos sociais. Assim a qualificação garantirá ao qualificando instrumentos para defender e exigir seus direitos, bem como promover uma inserção social e produtiva do trabalhador em seu ambiente de trabalho.

Por fim, a qualificação, para manter seu caráter social, deve também estabelecer funções que vão além do aumento da empregabilidade, objetivando atingir uma maior efetividade ao se comprometer com indicadores sociais, além dos econômicos.

Assim pode se formar um marco teórico para a noção de qualificação social e profissional. Contudo, apesar da revisão bibliográfica já apontar naturalmente o uso de políticas públicas para a qualificação social e profissional, ainda é necessário estabelecer como o Estado

poderia atuar através de políticas de qualificação, usando os conceitos abordados até aqui neste capítulo, além de analisar qual a razão para uma intervenção estatal.

3.5 A intervenção estatal na qualificação social e profissional

Até aqui se tem analisado as razões de se qualificar um empregado, o interesse do empregado em se qualificar, e por fim o próprio conceito de qualificação profissional. Cabe agora, nesta seção, estudar as razões de uma política pública de qualificação, e como ela poderia atuar para promover o bem estar social.

A iniciativa privada prefere requalificar seus próprios empregados em detrimento à qualificação externa. Então a empresa pode preferir simplesmente melhorar a produtividade dos trabalhadores já existentes do que contratar e capacitar nova mão-de-obra. Sendo interesse de um governo fomentar o emprego, ele poderia se adiantar e promover uma qualificação da população economicamente ativa, capacitando-a para que as organizações não precisem promover requalificações, preferindo então contratar novos funcionários, que poderão trabalhar desde o início com maior produtividade.

O treinamento de iniciativa privada tende a ser mais específico do que geral (mais detalhes quanto a estes conceitos foram vistos em seção anterior deste capítulo). Assim, a capacitação promovida por uma empresa visa treinar o funcionário para se manter nela, além de evitar, quando possível, conteúdos que permitam que o trabalhador consiga transitar melhor no mercado de trabalho, para que ele não saia da organização tão logo esta investiu nele. Neste caso o governo pode ter o interesse de atuar de forma a promover qualificações de treinamento geral, justamente para que o trabalhador tenha melhores condições de escolher seu trabalho, a partir do momento que mais de uma organização terá interesse em contratá-lo.

Qualificação é um dos principais custos de transação de uma organização quando esta precisa contratar novos funcionários. Assim como explicado em seção anterior, a qualificação profissional é um custo quase fixo que varia por empregado e não por hora trabalhada. Assim, uma empresa pode preferir utilizar o recurso de horas extras do que contratar

novos funcionários, se o custo destas contratações se mostrarem alto demais. O Estado pode se propor a reduzir estes custos, qualificando o trabalhador de forma a incentivar que a empresa prefira aumentar seu quadro de empregados a pagar horas-extras.

As organizações precisam criar critérios de seleção para garantir a contratação de bons funcionários. Assim, um dos critérios utilizados é o grau de educação, e a qualidade da educação do candidato. Uma qualificação profissional padronizada pelo governo pode ser interessante na medida em que cria certificados de educação de qualidade para seus qualificandos. Esta sinalização para o mercado ajudaria a reduzir discriminações estatísticas causadas por julgamentos de que certos grupos tendem a ter menor qualificação.

Educar-se gera grandes custos para o indivíduo, e se este julga os custos maiores que os benefícios, ele tende a parar os estudos. Conforme mostrando em seção anterior, existem muitos custos diferentes que uma pessoa deve arcar para investir nos estudos em detrimento de atuar plenamente no mercado de trabalho. Assim, a educação depende do indivíduo julgar que vale a pena continuar estudando. No caso de pessoas orientadas para o presente, a exigência de bons retornos para o investimento é ainda maior. Assim, um governo que queira seus cidadãos mais qualificados pode promover qualificação gratuita, que reduziria os custos financeiros de se estudar, assim aumentando as chances do indivíduo julgar a educação um bom investimento. No caso de pessoas orientadas para o presente (especialmente por condições sócio-econômicas desfavoráveis), uma qualificação profissional pode ser uma alternativa ao ensino superior, que reduziria o tempo cedido para o estudo, vistas a ingressar no mercado de trabalho mais rapidamente.

A iniciativa privada não se interessa em qualificar socialmente o trabalhador. Isso acontece por uma série de fatores sociais, dentre eles o desinteresse em estabelecer uma dinâmica coletiva de relação do trabalho e de fortalecer o senso crítico do trabalhador quanto a suas condições e direitos do trabalho. Caberia então a um governo, interessado em empoderar seus trabalhadores frente aos empregadores, promover uma qualificação profissional que tenha um conteúdo de conscientização social, além do treinamento técnico.

Estas são algumas das razões pelas quais um governo pode se interessar em intervir na questão da educação com vistas a uma inserção produtiva dos cidadãos. Para tanto, o governo brasileiro possui sua própria política pública de qualificação social e profissional, o Plano Nacional de Qualificação, conforme explicado nos próximos capítulos.

3.5.1 O *trade-off* entre carência e potencial

Essencialmente, o governo possui dois grandes objetivos com a qualificação profissional. São eles o **desenvolvimento do potencial econômico** e a **inserção social do trabalhador**. Quando a qualificação profissional promove o aumento da produtividade dos trabalhadores de uma região, esta passa a se tornar mais apta a produzir melhor e atrair outros tipos de investimento por parte da iniciativa privada, uma vez que houve a redução dos custos de treinamento. Aumenta-se assim o potencial desta região em se desenvolver economicamente. Além disto, quando a qualificação educa o cidadão de forma a torná-lo produtivo, juntamente com uma formação social que o conscientize de seus direitos, deveres e possibilidades, ela promove uma inserção produtiva do trabalhador, ou seja, a pessoa passa a fazer parte da sociedade ativamente por meio do seu trabalho.

Contudo, estes dois objetivos podem ser díspares, na medida em que os recursos para a qualificação são escassos e as regiões são heterogêneas.

Existem variáveis externas à qualificação que facilitam ou dificultam o cumprimento destes objetivos. Tomemos, por exemplo, o estado de Minas Gerais. Ao se considerar duas das dez macrorregiões, o Sul de Minas e o Norte de Minas, tem-se uma grande disparidade nos indicadores sócio-econômicos. Basicamente, tem-se o sul mais desenvolvido que o norte²⁵. O Sul de Minas é uma região com boas condições econômicas e logísticas (por estar entre as capitais de Minas Gerais e São Paulo). Assim, uma qualificação profissional que vise atrair investimentos de grandes empresas, ou que vise permitir trazer ao trabalhador melhores condições de transitar no mercado de trabalho, traz para o estado um maior potencial para se

²⁵ O PIB *per capita* do Sul de Minas era de aproximadamente R\$ 4.744,00 em 2000, enquanto que no Norte era de R\$ 2.773,00. O IDH de cada região era de 0,762 e 0,649 respectivamente, também em 2000 (fontes Fundação João Pinheiro, IPEA e SEDESE).

desenvolver economicamente. Por outro lado, o Norte de Minas sofre com a vulnerabilidade social de uma parcela relevante de seus habitantes, além de ter um fraco desempenho econômico em comparação com o Sul. Assim, uma qualificação profissional que vise trazer oportunidades de trabalhar e gerar renda, e através desta inclusão produtiva empoderar o cidadão, retirando dele a dependência das transferências de renda, promoverá uma maior assistência ao inserir socialmente o trabalhador. Este tipo de qualificação deve focar no Norte por lá ser a região de maior vulnerabilidade social dentre as duas. Contudo, dificilmente a iniciativa vai se interessar em investir em uma região predominantemente pobre, e relativamente mais distante dos principais mercados do país.

Ao se considerar que os recursos para a política de qualificação são escassos, tem-se um *trade-off*: será melhor o governo investir no desenvolvimento econômico do Estado, assim destinando seus recursos para o Sul? Ou será melhor reduzir as desigualdades entre as regiões, reduzindo a carência produtiva do Norte?

Dificilmente o Estado irá selecionar um objetivo e rejeitar o outro dentro da política de qualificação. O importante, neste caso, é saber que para cada local, uma política de qualificação pode ter objetivos e aplicações diferentes. No Sul, a qualificação pode ser usada como oferta para reduzir os custos de contratação e treinamento de uma grande empresa, de forma que ela se interesse em investir no estado. No Norte, a política pode ter como público-alvo os destinatários de transferência de renda governamental (como o Bolsa-Família), a fim de torná-los produtivos através de emprego ou geração de renda própria (associativismo ou economia solidária, por exemplo), emancipando-os da condição de vulnerabilidade social. Inclusive, se o governo pender para apenas um destes objetivos seus resultados finais ficarão aquém do esperado.

Cabe ressaltar que, no longo prazo, ambos objetivos promovem o desenvolvimento como um todo. Um maior crescimento econômico dá ao estado melhores condições de se desenvolver, enquanto que a redução da assistência social permite que o governo tenha mais recursos para as demais áreas.

Portanto, é importante saber como o Estado deve atuar, com qual objetivo, para se avaliar uma melhor efetividade para a qualificação social e profissional.

3.6 Conclusão

Até aqui, este trabalho tratou de estabelecer um marco teórico e conceitual para o surgimento de uma política pública de qualificação profissional. As teorias aqui apresentadas, juntamente com as boas práticas do planejamento estratégico explicadas em capítulo anterior servirão de base para entender as concepções do PNQ, conforme estabelecidas oficialmente, mais a visão dos gestores estaduais de Minas Gerais. Espera-se assim criar um quadro comparativo da literatura com a atuação do governo o estado.

4 O DESENHO DA POLÍTICA PÚBLICA DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL EM MINAS GERAIS

Existem hoje no país diversas ações de qualificação. Muitas são privadas, através principalmente de empresas que qualificam seus funcionários; muitas partem de iniciativa de organizações não governamentais; o Sistema S tem suas próprias ações de qualificação profissional; e muitos órgãos do próprio governo têm qualificação profissional como parte de suas políticas públicas (como a SEDS e a SECTES, com os cursos técnicos).

Num primeiro momento já se enxerga uma necessidade de integração destas ações, a fim de evitar minimamente o retrabalho. Contudo, para este trabalho monográfico, a prioridade é definir qualificação profissional para que então possamos analisá-la dentro dos elementos previstos. Para tanto, uma única política de qualificação será estudada: O Plano Nacional de Qualificação (PNQ), no período de 2004 a 2007, dentro do estado de Minas Gerais. Cabe ressaltar que o PNQ é umas das principais ações de qualificação executadas hoje no Brasil. Além disso, é a mais característica como uma política de qualificação, por ser a política que integra governos federal, estadual e municipal para sua formulação e execução. Outro ponto crucial é que o PNQ está lotado no Ministério do Trabalho e Emprego, portanto é tido como uma política de trabalho, emprego e renda, mesmo estando fortemente ligada à educação. Portanto, como uma

política de emprego estratégica para o governo, o PNQ foi elencado como o estudo de caso de qualificação para este estudo.

A partir disto, o objetivo deste capítulo é descrever a política pública de qualificação PNQ, através de sua legislação e textos oficiais acerca do programa. Em um primeiro momento, será descrito as principais características do próprio PNQ como uma política pública: sua concepção, seus principais objetivos, propostas e desafios. Após isto, haverá uma análise de como o governo de Minas Gerais enxerga a qualificação profissional, usando como base o PMDI – Plano Mineiro de desenvolvimento Integrado. Por fim, este capítulo lista as características de planejamento estratégico existentes no PNQ.

Apesar deste capítulo ainda ter seu conteúdo baseado em análises documentais e revisões bibliográficas, na prática ele já se constitui como uma análise de elaboração própria do PNQ, a partir do momento em que os conceitos vistos nas boas práticas do planejamento estratégico vistas anteriormente serão utilizados como base para a construção da última seção deste capítulo. Assim, aqueles conceitos que não estão tão claros, ou que parecem indiretamente relacionados com características da política serão analisados por este autor.

4.1 O Plano Nacional de Qualificação

O Plano Nacional de Qualificação foi instituído pela Resolução nº. 333/2003, do CODEFAT, como parte do Programa Nacional de Qualificação Social e Profissional do Plano Plurianual 2004-2007²⁶. Ele surge em substituição ao PLANFOR com a premissa de colocar em novas bases a política pública de qualificação no país (OLIVEIRA, 2007). Ele também é um plano integrado ao SPETR, e com isso possui características de integração com as demais ações do Sistema.

O plano parte de uma nova concepção de qualificação profissional no país, a qualificação social e profissional:

“Nesses termos, a qualificação profissional, como uma complexa construção social, inclui, necessariamente, uma dimensão pedagógica, ao mesmo tempo em que não se restringe a uma ação educativa, nem muito menos a um processo educativo de caráter exclusivamente técnico. Por outro lado, quanto mais associada estiver a uma visão educativa que a tome como um direito de cidadania, mais poderá contribuir para a democratização das relações de trabalho e para imprimir um caráter social e participativo ao modelo de desenvolvimento.” (MTE, 2003, p.23)

O PNQ é a política de qualificação que veio para substituir o PLANFOR. Este era um plano marcado por classificar o problema do desemprego como uma questão de natureza individual, em que caberia ao Estado “tão somente oferecer oportunidades a cada um, sobretudo através, de programas de educação profissional” (OLIVEIRA, 2007, p.50). Assim, a partir do momento em que o governo qualificava o cidadão, ele receberia um maior grau de empregabilidade e a partir disso, só que ainda haveria de disputar o mercado de trabalho por sua própria conta. O PNQ aparece quando o governo “admite o problema do emprego como uma questão social” (OLIVEIRA, 2007, p.53). Além disso, o PNQ é construído com base nas principais críticas à implantação do PLANFOR: a sua pouca integração com as demais políticas de trabalho e renda; a desarticulação com as políticas de educação; a fragilidade das comissões municipais e estaduais de emprego; o baixo grau de institucionalidade da rede nacional de qualificação; baixa carga horária média dos cursos; fraco planejamento, monitoramento e avaliação (MTE, 2003).

4.1.1 Princípios e objetivos

“O PPA articula-se em torno de três mega-objetivos: a) inclusão social e redução das desigualdades sociais; b) crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redutor das desigualdades regionais; e c) promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.” (MTE, 2003, p.17)

²⁶ Mais informações sobre o Plano Plurianual 2004-2007 podem ser conseguidas em <http://www.planobrasil.gov.br>

Estes são os objetivos de todo o Plano Plurianual, que compreende os programas de Democratização das relações de Trabalho; Desenvolvimento Centrado na Geração de Emprego, Trabalho e Renda; Economia Solidária em Desenvolvimento; Erradicação do Trabalho Escravo; Gestão da Política de Trabalho e Renda; Integração das Políticas Públicas de Emprego, Trabalho e Renda; Primeiro Emprego; Qualificação Social e Profissional; Rede de Proteção ao Trabalho; e por fim Segurança e Saúde no Trabalho. Portanto, estes mega-objetivos devem nortear todos estes programas, assim atingindo diretamente o PNQ por este ser o plano para prover a Qualificação Social e Profissional.

Especificamente, o PNQ é norteado por diretrizes que, segundo o Ministério do Trabalho e Emprego, foram responsáveis pelas ações de qualificação do ano de 2003 e partir daí para os anos seguintes (até 2007). São eles o **desenvolvimento político-conceitual**, a **articulação institucional**, a **efetividade social e política**, e a **qualidade pedagógica**.

Quanto ao desenvolvimento político-conceitual, entende-se que a política de qualificação deva ser concebida como construção social, expressa pelo reconhecimento público dos conflitos de interesses das relações de trabalho (governo, trabalhador e empregador). Ela deve também ser garantida como um direito à cidadania de maneira articulada com a educação formal. Espera-se também que o PNQ tenha um planejamento orientado por objetivos sociais e pelas estratégias de desenvolvimento local, regional e nacional. A qualificação deve ser integral nas dimensões técnico-científica, sociopolítica, ético-cultural e político-pedagógica, dando especial atenção à diversidade social, econômica e regional do público-alvo.

Pela sua articulação institucional, espera-se que o PNQ possua um arranjo institucional que permita uma integração do plano com o restante do SPETR; com as políticas de educação formal, para conectar a educação profissional com a educação básica contribuindo com a efetiva elevação da escolaridade da PEA; com as instituições de atores sociais relevantes para políticas de emprego e renda, estabelecendo um novo contrato social com uma perspectiva de cidadania ativa; e também a integração com instituições internacionais do MERCOSUL, África e OIT.

A sua efetividade social e política direciona o plano para além de critérios de eficiência e eficácia. A qualificação deve se direcionar pela capacidade de consolidar-se como uma política de qualificação permanente; propiciar o empoderamento, coletivo e individual, dos públicos envolvidos; garantir a participação e o controle social no seu planejamento fortalecendo as comissões de emprego; fomentar o uso da qualificação como pauta de negociação entre empresas e sindicatos; e por fim garantir procedimentos eticamente recomendáveis quanto ao uso dos recursos públicos.

A última diretriz, a qualidade pedagógica, prevê que o PNQ atue com uma formação mais integral do trabalhador em detrimento das políticas que se limitem ao treinamento operacional, imediatista, segmentado e pragmático. Para tanto, o plano precisaria de uma orientação psico-pedagógica que valorize a diversidade entre seus educandos. Também seria necessário um projeto pedagógico que tenha como ementa temas de trabalho e cidadania, que traga um currículo enriquecido com as dimensões técnico-científica, sociopolítica e ético-cultural. É preciso também que a qualificação atue com prioridade para o aumento de escolaridade de seu público-alvo, além da construção de procedimentos eficazes em integrar o educando com as demais políticas de trabalho e renda do SPETR. Por fim, é preciso também que haja a produção e disseminação de informação sobre a demanda e a oferta de qualificação profissional.

Seguindo estas diretrizes, a Resolução nº. 333/2003, do CODEFAT, define em seu Art. 2º, os seguintes objetivos para o PNQ:

I – a formação integral (intelectual, técnica, cultural e cidadã) dos/as trabalhadores/as brasileiros/as;

II – aumento da probabilidade de obtenção de emprego e trabalho decente e da participação em processos de geração de oportunidades de trabalho e de renda, reduzindo os níveis de desemprego e subemprego;

III – elevação da escolaridade dos trabalhadores/as, através da articulação com as políticas públicas de educação, em particular com a Educação de Jovens e Adultos;

IV – inclusão social, redução da pobreza, combate à discriminação e diminuição da vulnerabilidade das populações;

V – aumento da probabilidade de permanência no mercado de trabalho reduzindo os riscos de demissão e as taxas de rotatividade ou aumento da probabilidade de sobrevivência do empreendimento individual e coletivo;

VI – elevação da produtividade, melhoria dos serviços prestados, aumento da competitividade e das possibilidades de elevação do salário ou da renda; e

VII – efetiva contribuição para articulação e consolidação do Sistema Nacional de Formação Profissional, articulado ao Sistema Público de Emprego e ao Sistema Nacional de Educação.”

4.1.2 Público prioritário

Segundo Oliveira (2007, p.57), um dos desafios para o PNQ é “garantir o acesso universal, aos programas de qualificação sem perder a ênfase nos públicos prioritários.” Estes são assim denominados por terem dificuldade de acesso à qualificação e requalificação profissionais. Portanto, ao mesmo tempo em que o Plano Nacional de Qualificação é uma política pública universalista, que se propões a atender a todos os cidadãos, ela também define um público-alvo prioritário, baseando-se no pressuposto de que estas pessoas têm menos acesso à qualificação de um modo geral, sendo a priorização uma maneira de equilibrar este acesso.

Assim, define-se como público prioritário do PNQ, de acordo com a Resolução nº. 333/2003, em seu Art. 8º:

“I – trabalhadores/as sem ocupação cadastrados/as no Sistema SINE e/ou beneficiários/as das demais políticas públicas de trabalho e renda, particularmente: ações de 1º emprego, seguro desemprego, intermediação de mão-de-obra; micro crédito e de ações de economia solidária;

II – Trabalhadores/as rurais: 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 por motivos de restrição legal, clima, ciclo econômico e outros fatores que possam gerar instabilidade na ocupação e fluxo de renda;

III – pessoas que trabalham em condição autônoma, por conta própria, cooperativada, associativa ou autogestionada;

IV – trabalhadoras/es domésticos;

V – trabalhadores/as em empresas afetadas por processos de modernização tecnológica, privatização, redefinições de política econômica e outras formas de reestruturação produtiva;

VI – pessoas beneficiárias de políticas de inclusão social; de ações afirmativas de combate à discriminação; de ações envolvendo segurança alimentar e de políticas de integração e desenvolvimento regional e local;

VII – trabalhadores/as egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, trabalhadores/as libertados/as de regime de trabalho degradante análogo à escravidão e de familiares de egressos do trabalho infantil;

VIII – trabalhadores e trabalhadoras do Sistema Único de Saúde, Educação, Meio Ambiente e Segurança e Administração Pública;

IX – trabalhadores/as de empresas incluídas em arranjos produtivos locais, de setores exportadores, setores considerados estratégicos da economia, segundo a perspectiva do desenvolvimento sustentável e da geração de emprego e renda e de setores econômicos beneficiados por investimentos estatais;

X – gestores e gestoras em políticas públicas e representantes em fóruns, comissões e conselhos de formulação e implementação de políticas públicas e sociais;

§ 1º Em quaisquer segmentos/categorias indicados no caput, terão preferência de acesso aos programas do PNQ pessoas mais vulneráveis economicamente e socialmente, particularmente os/as trabalhadores/as com baixa renda e baixa escolaridade e populações mais sujeitas às diversas formas de discriminação social e, conseqüentemente, com maiores dificuldades de acesso a um posto de trabalho (desempregados de longa duração, afrodescendentes, indiodescendentes, mulheres, jovens, portadores de deficiência, pessoas com mais de quarenta anos e outras), tendo como referência a proporção destas populações na PIA – População em Idade Ativa.”

A Resolução nº. 333/2003 destina o mínimo 90% da oferta de vagas em ações de qualificação social do PlanTeQ para o público prioritário, e 10% da oferta de vagas em ações de qualificação social e profissional para grupos de trabalhadores “vinculados à especificidade da PEA do território”, além de poder ser destinado a “estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional, como subsídio ao PlanTeQ.”

4.1.3 A implementação das ações de qualificação

Primeiro são levantadas ao longo dos municípios quais as demandas destes por cursos de qualificação²⁷. Esta demanda é trazida à SEDESE e ao CETER²⁸ por instituições ligadas ao SPETR: prefeituras, comissões, postos do SINE e Diretorias Regionais do Trabalho (outras instituições e organizações da sociedade civil também podem requisitar cursos, o que é incomum). O governo então elenca quais demandas serão atendidas com os recursos do FAT.

²⁷ Estes procedimentos referem-se ao PlanTeQ – Plano Territorial de Qualificação, que contempla projetos e ações definidos em um território (seja ele unidade federativa, mesorregião, microrregião ou município), com a devida aprovação da comissão estadual (ou do território). Os procedimentos do PlanSeQ e o ProEsQ fogem à construção estadual em primeira instância, sendo de competência do Ministério através dos convênios especiais implementar estes planos. No estudo de caso não houve PlanSeQ ou ProEsQ sendo implementados.

²⁸ No caso de Minas Gerais.

A partir da lista de ementa de cursos (e suas respectivas localidades ao longo do estado), as entidades executoras se inscrevem para ministrarem os cursos. Uma vez habilitadas, elas são avaliadas e a partir desta avaliação define-se qual entidade executora será competente para ministrar qual curso.

Assim o governo do estado fecha um contrato (ou convênio) com a entidade executora, liberando para ela o recurso do FAT em parcelas, podendo suspender o pagamento em caso de irregularidades. A partir daí, portanto, cabe ao governo fiscalizar a execução, monitorando-a e avaliando-a ao longo do curso.

Estes processos são divididos em duas etapas, independentes entre si, de qualificação profissional. Para cada uma delas há a priorização dos cursos e o lançamento do edital e posterior seleção das entidades executoras.

Existem diretrizes definidas especialmente para o PlanTeQ. Em suma elas refletem as diretrizes já estabelecidas para o PNQ com um todo, com a peculiaridade de orientar os gestores a elencarem entidades que tenham propostas convincentes quanto a estas diretrizes, além de ser um plano voltado para o benefício regional, sendo portanto articulado para estabelecer laços com o local onde ele é implementado. De acordo com o MTE, o PlanTeQ deve se constituir:

- ✓ “em um espaço de integração das Políticas Públicas de Trabalho, Emprego e Renda, de Educação e de Desenvolvimento;
- ✓ como um momento de consulta pública, de articulação e mobilização da sociedade e de negociação política entre os atores envolvidos;
- ✓ como um processo de planejamento, monitoramento e avaliação e divulgação, tecnicamente fundamentado e socialmente controlado;
- ✓ em um conjunto de ações e estratégias articuladas que expressem e orientem a prática político-pedagógica da qualificação.” (MTE, 2003, p.36-37)

A estrutura de gestão do PNQ segue a linha especificada pelo SPETR (conforme descrito no segundo capítulo): parte de uma direção nacional através do CODEFAT e MTE, cabendo aos governos estaduais (ou municipais, quando for o caso) a gestão local dos planos, e às

entidades contratadas serão as executoras dos cursos. O acompanhamento técnico se dá pelo SIGAE – Sistema Integrado de Gestão das Ações de Emprego.

O PNQ também prevê um sistema de monitoramento e avaliação dos cursos, com a missão de “aumentar a efetividade social dessas ações e sua integração às Políticas Públicas de Educação e Desenvolvimento Econômico e Social” (MTE, 2003, p.45). Segundo a Resolução nº. 333/2003:

“O PNQ disporá de um sistema integrado de planejamento, monitoramento e avaliação (SPMA) envolvendo um processo permanente de acompanhamento de ações iniciadas na elaboração participativa do plano territorial e na demanda das entidades pré-selecionadas para execução de projetos especiais”.

A execução do SPMA inclui sistematização das informações relevantes; identificação de outros mecanismos para subsidiar o SPMA; a construção de um conjunto de indicadores de qualidade pedagógica e social; promover a integração do planejamento e das supervisões operacionais; promover a transferência das tecnologias sociais, geradas durante o plano, para os gestores do SPETR; entre outros objetivos.

A metodologia para a implementação das ações do SPMA usa dos procedimentos de análise documental; aplicação de questionários e entrevistas; pesquisa nacional com egressos das ações (domiciliar, amostral); e estudos de caso de experiências exitosas de qualificação. Ele deve avaliar a dinâmica do PNQ; as especificidades e iniciativas inovadoras da execução dos planos; sua gestão administrativo-financeira e pedagógico-metodológica; os impactos do plano nos trabalhadores envolvidos e a integração do PNQ com as demais políticas de trabalho, de educação e de desenvolvimento econômico. (MTE, 2003)

Cabe às Diretorias Regionais do Trabalho zelar pela supervisão dos cursos. Existe inclusive um Termo de Referência para a supervisão dos cursos, que inclui questionários para os professores e alunos, além de um roteiro para a supervisão e avaliação da qualidade do curso, e do uso adequado dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Quanto à divisão dos recursos, segundo a Resolução nº. 333/2003²⁹, os recursos são inicialmente divididos em duas partes: sendo 10% para as ações de sustentação do PNQ (avaliação externa, supervisão, divulgação qualificação de gestores entre outras) e 90% para as ações de qualificação propriamente ditas (destinados a municípios, estados e entidades executoras de projetos especiais de qualificação). Estes 90% são por sua vez divididos em até 75% para os PlanTeQs, 15% para os PlanSeQs e o restante para os ProEsQs. Dentro do PlanTeQ a divisão ainda segue: 85% dos recursos para as ações de qualificação destinadas aos públicos prioritários, e até 15% dos recursos em ações de qualificação para outros grupos de trabalhadores vinculados às peculiaridades da região, podendo incluir “estudos prospectivos da demanda de trabalho e qualificação profissional, como subsídio ao PlanTeQ.”

Por fim, os cursos devem ser ter em média 200 horas de carga horária, cabendo à SEDESE, em Minas Gerais, zelar por esta meta.

4.2 O propósito de Minas Gerais com a Qualificação Social e Profissional

Como o PNQ é uma política pública com espaço para a atuação e tomadas de decisão do estado, cabe desenhar também como o estado de Minas Gerais pretende se beneficiar com a qualificação social e profissional. Para tanto, faz-se necessário posicionar as propostas do PNQ junto aos objetivos do estado, para assim entender como o estado pode usar a política de qualificação para atingir a uma estratégia maior internamente.

“O PMDI é um Plano Estratégico indicativo para o Estado de Minas Gerais, consolidando um conjunto de grandes escolhas que orientam a construção do futuro do Estado em um horizonte de longo prazo sob condições de incerteza” (MINAS GERAIS, 2007, p.12). A partir desta afirmativa, pode-se supor que o PMDI representa atualmente a instância máxima dos objetivos, missões e valores do governo mineiro. Podemos tomar a partir de seu conteúdo suposições sobre qual a opinião do governo quanto às finalidades das políticas públicas no estado, e até outras informações (como o que o estado espera do governo federal e como ele enxerga a si mesmo).

²⁹

A Resolução ° 408/2003 altera a redação original da Resolução nº 333/2003 no que se refere a distribuição

Assim sendo, a proposta desta seção é enquadrar o PNQ no conteúdo do PMDI.

4.2.1 Estratégia de Desenvolvimento

As estratégias de desenvolvimento são os sete meios para os quais o governo pretende atingir a sua visão de futuro³⁰: Perspectiva integrada do capital humano; investimentos e negócios; integração territorial competitiva; sustentabilidade ambiental; rede de cidades; equidade e bem-estar; e por fim o Estado para Resultados. Devido ao “alto grau sinérgico, dada a grande inter-relação e complementaridade entre eles” (MINAS GERAIS, 2007, p.17), é possível estabelecer ligações interessantes da qualificação social e profissional com algumas estratégias de desenvolvimento: **perspectiva integrada do capital humano; investimento e negócios; integração territorial competitiva; e estado para resultados** (esta por meio das Áreas de Resultado e destinatários das políticas públicas, como mostrado a seguir). A tabela a seguir indica sinteticamente como o PNQ pode contribuir com dentro de cada Estratégia de Desenvolvimento³¹.

Tabela 4.1 – Relação do PNQ com as Estratégias de Desenvolvimento do PMDI Minas Gerais – 2008
Perspectiva Integrada do Capital Humano
Adoção da Perspectiva Integrada de desenvolvimento do capital humano
Superação da pobreza crônica das novas gerações
Protagonismo Juvenil e Capacitação para o Trabalho
Investimento e Negócios
Fortalecimento e ampliação da competitividade das empresas e dos arranjos produtivos mineiros.
Formação Profissional - qualificação e requalificação, orientada pela demanda
Integração Territorial Competitiva
Desenvolvimento de regiões de baixo dinamismo

Fonte: Elaboração própria

A principal estratégia de desenvolvimento que se comunica com o PNQ é a **perspectiva integrada do capital humano**. Isto ocorre tanto pela própria qualificação social e profissional proposta, que traz como um de seus “mega-objetivos: (...) b) crescimento com

de recursos, especialmente para adicionar recursos para o PlanSeQ, que fora instituído após a resolução original.

³⁰ “A visão de futuro que nos inspira é ‘tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver’. Esta é a aspiração síntese da sociedade mineira.” (MINAS GERAIS, 2007, p. 9)

³¹ Esta tabela foi elaborada a partir dos gráficos e tabelas elaborados para o PMDI, usando a mesma nomenclatura de conceitos ali apresentada.

geração de trabalho, emprego e renda” (MTE, 2003, p.17); quanto por um potencial sustentação teórica para a efetividade da qualificação, através da teoria do capital humano (conforme proposto anteriormente).

A importância do capital humano, na visão de Minas Gerais, se dá a partir do momento em que “oportunidades de desenvolvimento dos países ou regiões dependem da qualidade de seu capital humano” (MINAS GERAIS, 2007, p.17). Assim, o conceito de capital humano usado pelo governo mineiro é ampliado, cobrindo conceitos como vitalidade e protagonismo social, este valor que é uma das missões propostas pelo PNQ no seu entendimento de qualificação social e profissional. A perspectiva integrada do capital humano, portanto, é o entendimento de que acumular capital humano nos indivíduos é um processo que toma várias formas ao longo da vida das pessoas, incluindo educação formal, saúde, nutrição adequada, chegando à capacitação profissional, que é a natureza da qualificação profissional. O entendimento do estado é de que “o investimento em educação, desde o ciclo básico até o Ensino Superior e a formação para o trabalho tem correlação direta com o retorno trazido pelo investimento em capital físico, ampliando os níveis de renda e bem-estar social.” (MINAS GERAIS, 2007, p.18)

Além disso, o estado também defende que “crianças cujos pais têm maior acesso à educação de qualidade tendem a adquirir maior escolaridade ao longo da vida” (MINAS GERAIS, 2007, p.18). Nesse sentido, o uso da qualificação como inclusão social poderia contribuir para aumentar a participação ativa dos trabalhadores melhores instruídos no planejamento familiar, contribuindo num ciclo virtuoso para a ruptura da pobreza inter-geracional (graças a um pai instruído pela qualificação *social* e profissional, o filho adquiriu melhor escolaridade e com isso o neto tenderá para uma maior escolaridade também, e assim por diante).

O estado tem planos de atuar no sentido de trazer maior protagonismo juvenil para a sociedade mineira: “Buscar-se-á o fortalecimento do protagonismo juvenil e melhor capacitação para o trabalho por meio de iniciativas que promovam a capacidade realizadora e de contribuição social dos jovens mineiros” (MINAS GERAIS, 2007, p.18). Paralelo a isso, temos como parte do público-alvo prioritário do PNQ “beneficiários/as das demais Políticas Públicas de Trabalho,

Emprego e Renda, particularmente: ações de primeiro emprego (...)”³², especialmente em Minas Gerais “Jovens na faixa etária de 16 a 24 anos”³³. Assim, existe também a oportunidade da qualificação social e profissional atuar neste sentido.

Outras duas Estratégias para o Desenvolvimento merecem destaque quanto à possibilidade de serem beneficiadas com uma efetiva implementação do PNQ em Minas Gerais. As Estratégias estão intrinsecamente conectadas. “Com isso a adoção de uma **perspectiva integrada do capital humano** consiste em elemento fundamental para a construção de um ambiente favorável aos **negócios** e à promoção de **investimentos**.”(MINAS GERAIS, 2007, p.18). Da mesma forma, “a promoção do **investimento** privado deve ser vista como elemento-chave da **integração territorial competitiva do Estado**, pré-condição para que os benefícios sejam igualmente distribuídos por todo o território mineiro.” (MINAS GERAIS, 2007, p.20) Por isso, a qualificação profissional, ao influenciar na primeira Estratégia citada, também contribui para a efetividade das demais. Além disso, existem dentro destas Estratégias objetivos que podem ser alcançados com o PNQ, conforme descrito na tabela acima.

Sobre Investimentos e Negócios: “Já o aumento da competitividade da economia mineira será fortemente estimulado pela maior ênfase dada à qualificação profissional, orientada pela demanda (...)”(MINAS GERAIS, 2007, p.19).

Sobre Integração Territorial Competitiva “Para que os avanços no campo econômico tenham efeitos positivos sobre a esfera social, é preciso que se persiga a inserção regional destes investimentos, o que será possível por intermédio de iniciativas que garantam a capacitação da mão-de-obra local, (...)” (MINAS GERAIS, 2007, p.20)

Portanto, conclui-se que as Estratégias de Desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado usa de resultados que se fazem sentir, dentre outras maneiras, com uma efetiva política de qualificação social e profissional, tal como se propões o Plano Nacional de Qualificação.

³² Resolução nº 333/2003, do CODEFAT

³³ Resolução nº 27/2007, do CETER. As duas resoluções citadas também tratam jovens com problemas sócio-educativos como público prioritário.

4.2.2 Áreas de Resultado e destinatários das políticas públicas

Apesar de se haver boas perspectivas para que a qualificação social e profissional contribua para se executar as Estratégias de Desenvolvimento, conforme mostrado acima, não existe uma relação clara entre o Plano Nacional de Qualificação e as Áreas de Resultado. Primeiro por não haver indicadores de qualificação profissional dentre os Resultados Finalísticos do PMDI; segundo por não haver uma integração clara entre os Projetos Estruturadores com o PNQ.

As Áreas de Resultado são grupos de objetivos estratégicos focalizados, “onde serão concentrados os melhores esforços e recursos, visando às transformações e melhorias desejadas na realidade vigente” (MINAS GERAIS, 2007, p.27). Assim, cabe dentro de cada área objetivos estratégicos, que serão buscados via Projetos Estruturadores – projetos e programas de políticas públicas do governo mineiro com uma atenção especial do planejamento estadual – tentando alcançar os Resultados Finalísticos apresentados no PMDI. Em suma, são transformações almejadas de forma tanto qualitativa quanto quantitativa.

O que acontece é que não há nenhum Resultado Finalístico que esteja intrinsecamente conectado com qualificação profissional. Existem Resultados que busquem ensino formal, como o médio e o superior, mas quanto à capacitação profissional não há nada quantitativo definido. Outro impasse é a falta de integração dos projetos estruturadores com o Plano Nacional de Qualificação. Assim, resta encontrar dentro das áreas variáveis qualitativas, que possam ser usadas pelo PNQ para que este possa contribuir para a melhoria do Estado. Segue abaixo a tabela que descreve sinteticamente esta relação:

Tabela 4.2 – Relação do PNQ com as Áreas de Resultado e destinatários das políticas públicas do PMDI - Minas Gerais - 2008

Áreas de Resultado	Destinatários das políticas públicas
Educação de Qualidade	Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis
Protagonismo Juvenil	Jovens protagonistas
Inovação, tecnologia e qualidade	Empresas dinâmicas e inovadoras
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	Equidade entre pessoas e regiões

Desta tabela cabe destacar as áreas que descrevem diretamente a qualificação profissional como uma possibilidade para se atingir o desejado. A primeira é **Inovação, Tecnologia e Qualidade**. Ela tem como um de seus objetivos estratégicos “formar e qualificar mão-de-obra alinhada à demanda do setor produtivo” (MINAS GERAIS, 2007, p.35), ou seja, usar a qualificação profissional para promover o desenvolvimento econômico local. Também uma de suas iniciativas é a “formação profissional orientada pelas demandas do mercado de trabalho. Outra Área interessante é o **Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce**, que tem como seus objetivos estratégicos “desenvolver a produção local, com ênfase na formação profissional, (...)” e também “promover a inserção regional dos investimentos públicos e privados, mediante a capacitação da mão-de-obra local, (...)” (MINAS GERAIS, 2007, p.38). As demais Áreas descritas na tabela não contextualizaram a inclusão da política pública de qualificação entre os seus objetivos estratégicos ou nas iniciativas da Área.

Um outro conceito interessante retirado do PMDI foi o de Destinatários das Políticas Públicas, ou seja, uma definição mais clara de quais públicos-alvos serão destacados durante a implantação das Áreas de Resultado. Não há descrições mais detalhadas no plano sobre estes conceitos. Na tabela acima, foram listados aqueles que mais parecem ser também o público beneficiado com as ações de qualificação social e profissional.

4.2.3 Conclusões

O PMDI traz uma inovação ao planejamento estratégico em Minas Gerais, que é um planejamento de diretrizes para os próximos 17 anos, aumentando a previsibilidade da administração estadual e a possibilidade de se definir claramente em quais áreas o governo atuará. Além disso, o PMDI é uma ótima ferramenta para analisar os interesses do estado: sua visão, missão, valores e objetivos.

Contudo, no que interessa para ao Plano Nacional de Qualificação, as decisões do PMDI não se fazem muito claras. Pode-se observar uma tendência a citar a qualificação social e

profissional como ferramenta importante para alcançar os interesses do governo, porém não há Resultados Finalísticos que busquem indicadores do PNQ, nem Áreas de Resultado que apresentem o Plano como uma de suas ferramentas (assim como aparecem os projetos estruturadores, por exemplo Travessia e o Poupança Jovem).

Em parte, isso ocorre porque o PNQ é uma política do governo federal: Minas Gerais participa da política, mas como existe uma direção nacional determinando diretrizes, não parece haver a necessidade do estado legitimar suas ações de qualificação, já que elas são legítimas em nível federal. Como já existe o recurso do FAT para a qualificação, bastaria para o governo mineiro gerir e executar seus recursos de contrapartida. Por outro lado, esta falta de presença quantitativa do PNQ no texto do PMDI acontece por não haver ainda nenhum projeto estruturador que tenha a função de qualificar profissionalmente que pudesse trazer metas, objetivos e indicadores fáceis de se integrar com aqueles do PNQ. Assim, faz-se um distanciamento destes dois planos estratégicos em Minas Gerais.

Por fim, cabe destacar o interesse mineiro em qualificação social e profissional, dentro da teoria proposta no terceiro capítulo desta monografia. Assim como o PNQ, o PMDI também trata a qualificação como ferramenta útil tanto para suprir as carências de regiões sócio-economicamente vulneráveis, quanto para estimular o potencial produtivo de regiões que possam desenvolver economicamente o estado de Minas como um todo. Isto pode ser observado nas Estratégias de Desenvolvimento apresentadas: assim como existe a idéia de se usar capacitação profissional para o desenvolvimento de regiões de baixo dinamismo, existe também por outro lado a formação profissional orientada pela demanda para a Estratégia de Investimento e Negócios. Quanto aos Objetivos Estratégicos, a qualificação profissional é citada como objetivo tanto para a Área de Inovação, Tecnologia e Qualidade quanto para a Área de Desenvolvimento das Regiões do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce. Portanto, não fica claro no estado qual destas duas opções seria prioridade para o uso de políticas de qualificação profissional, mesmo se supor que haja um *trade-off* entre estas duas possibilidades.

4.3 O PNQ visto como um planejamento estratégico

Desde a sua instituição com a resolução nº. 333/2003 do CODEFAT, já se prevê o SPMA: Sistema integrado de Planejamento, Monitoramento e Avaliação para o PNQ. Este sistema tem como suas diretrizes³⁴:

“I - Caracterizar os mecanismos e instâncias de planejamento, monitoramento e avaliação já existentes no âmbito do PNQ;

II - Sistematizar as informações mais relevantes produzidas por esses mecanismos e instâncias;

III - Identificar e caracterizar outras fontes, instâncias e mecanismos importantes para subsidiar o SPMA;

IV - Construir um conjunto de indicadores de Efetividade Social e Qualidade Pedagógica para análise dos programas e projetos de qualificação;

V - Construir uma base de classificação dos cursos de qualificação tendo como referências a CBO, a CNAE e os parâmetros definidos no sistema educacional;

VI - Colaborar nas atividades de Planejamento coordenadas pelo DEQ/SPPE/MTE;

VII - Promover a integração das atividades de Supervisão Operacional ao sistema de PMA;

VIII - Avaliar os PlanTeQs e ProEsQs;

IX - Promover a transferência das metodologias e tecnologias sociais, geradas no âmbito do PNQ, aos gestores do Sistema Público de Emprego.”

A partir destas diretrizes, cabe então procurar entender, à luz das principais etapas do planejamento estratégico, como funciona o Plano Nacional de Qualificação em Minas Gerais, quanto às estratégias de implementação e controle das ações.

4.3.1 Planejamento

A primeira característica crucial do PNQ quanto ao seu planejamento é a existência de um plano plurianual maior (no caso de 2004 a 2007), que a partir deste surgem os planos de trabalho anuais. A segunda é que justamente estes planos de trabalho anuais surgem

³⁴

Retiradas da Resolução nº 333/2003, do CODEFAT

como parte de um planejamento integrado com as demais ações de trabalho, emprego e renda da Secretaria.

Quanto ao conteúdo, portanto, cabe primeiro dizer o que o Plano Plurianual tem a definir sobre o PNQ, e posteriormente escolher um plano de trabalho (no caso, do ano de 2007) para o estudo³⁵.

O PNQ tenciona ser um exemplo da nova concepção de política pública no país. O governo quer com ele transformar a qualificação profissional em qualificação **social e profissional**, e com isso quer “nortear-se por uma concepção de qualificação entendida como *construção social*” (MTE, 2006, p.23). Além disso, o Plano tem como característica o grande espaço para a participação democrática da sociedade na construção da política.

Para definir a qualificação como “social e profissional”, o Plano se constrói com base em diferentes dimensões. A **dimensão pedagógica**, que constitui o pensamento convencional de qualificação: “processo de construção, transmissão e acesso de conhecimentos, quer estes se efetivem por procedimentos formais ou informais.”; a **dimensão epistemológica** que estabelece o trabalho como centro da construção do conhecimento da qualificação; e a inovação com a **dimensão social e política**, que insere na qualificação a responsabilidade de se formar ao mesmo tempo como uma política responsável para com seu público-alvo, e como um empoderador político e social dos qualificandos. Ou seja, a qualificação pretendida pelo PNQ tem de não só capacitar os alunos, como também deve fazê-lo visando externalidades positivas ao capacitado em relação a sua sociedade.

Uma das missões do PNQ, então, passa a ser construir uma política pública com um forte conteúdo de participação democrática. Sua implantação envolve uma série de instituições diferentes, que articulando entre si constroem passo a passo cada ponto da política. O governo federal assume o papel de definir as diretrizes nacionais, e tem duas instituições para tanto: o Ministério do Trabalho e Emprego e o CODEFAT. O governo estadual também conta com duas entidades para elaborar sua gestão estratégica, a SEDESE e o CETER. Na medida em

que as prioridades vão sendo estabelecidas (conforme descrito em capítulo anterior), o espaço democrático se amplia, trazendo para a discussão sobre o que fazer com o recurso do PNQ: entidades executoras de cursos, sociedade civil, prefeituras e comissões municipais de emprego (com destaque para as prefeituras e comissões dos grandes municípios).

Portanto, assim se identifica a missão e alguns dos principais valores do PNQ. Ele parece querer chegar a se tornar um modelo de política pública participativa, efetiva e legítima.

A análise ambiental do PNQ pode ser identificada nas competências dos órgãos gestores e executores da política. O projeto básico, conforme descrito em capítulo anterior, tem como um de seus conteúdos uma análise do mercado de trabalho regional, que a partir dela pode-se avaliar riscos e oportunidades na execução das ações de trabalho do SPTER, e o PNQ – com destaque para o PlanTeQ – é uma destas ações. Contudo, não existe nada que preveja uma avaliação do ambiente interno das organizações envolvidas³⁶.

Os planos do PNQ são, como dito anteriormente, divididos em várias camadas – a divisão hierárquica (direção nacional, gestão local e execução local), a divisão temporal (plano plurianual, plano de trabalho, PMDI), e a divisão política (comissões e secretarias). O conjunto destes planejamentos culmina no convênio (ou outros dispositivos legais) firmado com o município ou com a organização que irá executar o plano. Assim, as características típicas de um plano são fragmentadas por todas estas etapas – a criação de um cenário para a execução fica principalmente nas mãos do governo estadual; as questões estratégicas se espalham em discussões e articulações entre as entidades; os objetivos estratégicos são definidos para cada nível de atuação, acontecendo o mesmo com as metas.

A participação do estado de Minas Gerais no processo de planejamento do PNQ é comum aos demais estados da federação. Contudo, os papéis de cada instituição não é claramente

³⁵ Os objetivos e princípios do PNQ, partes fundamentais do processo de planejamento, já foram explicados em seção anterior.

³⁶ Talvez o mais próximo de uma análise de ambiente interno seja a preocupação do governo com a legitimidade das entidades executoras: para participar do PNQ, a organização precisa comprovar estar apta para a execução. Talvez isto possa ser entendido como uma análise mínima dos pontos fortes da instituição.

definido. Recentemente, com a Resolução nº. 27/2007, o CETER estabeleceu alguns critérios que deixam transparecer melhor a relação de cada instituição mineira com o planejamento do PNQ.

O CETER tem o papel de deliberar diretrizes acerca do funcionamento do PNQ, é a instituição responsável por elencar as demandas ao longo do território mineiro que receberão de fato os cursos de qualificação, além de sancionar as entidades executoras que vão ministrar os cursos. O CETER toma suas decisões por meio de articulação política, junto com as entidades participantes, os municípios e outras instituições, especialmente a SEDESE, que emite pareceres técnicos acerca dos cursos. A SEDESE, através da Superintendência de Trabalho, Emprego e Renda, é o órgão responsável por estruturar o planejamento da política de qualificação em Minas. Cabe a ela diagnosticar o mercado de trabalho, gerir a oferta e demanda pelos cursos de qualificação, estabelecer as prioridades (junto com o CETER), habilitar as entidades executoras, monitorá-las e avaliá-las. A participação dos municípios e comissões municipais é através da demanda por cursos de qualificação: estes encaminham suas propostas para o CETER que as avalia e define quais serão atendidas, através de suas prioridades. Por último, as entidades executoras se oferecem para ministrar os cursos, cabendo a SEDESE emitir pareceres sobre o planejamento da entidade.

Em suma, para Minas Gerais a maior parte do planejamento do PNQ cabe à própria SEDESE, com a devida articulação junto ao CETER e às demais instituições. Contudo, o papel de cada um nesta articulação se mistura, e não há uma definição de padrões técnicos, nem uma constatação legal das competências das prefeituras, das entidades e das comissões municipais. O problema maior, dentro da teoria de Delgado Filho e Bacic quanto ao planejamento, pode se dar na construção na definição do plano do PNQ: questões e objetivos estratégicos são fragmentados. Também a formulação pode acontecer sem uma unificação do propósito da qualificação: se os municípios tiverem valores diferentes do estado para a qualificação, suas entidades podem entrar em choque e a partir disso não há uma clara definição do poder de decisão de cada instituição. Assim sendo, o caráter político ganha muito peso na formulação do planejamento estratégico em sua base constituinte, que é o próprio planejamento.

4.3.2 Execução

A execução do PNQ é baseada nos contratos (ou outros dispositivos legais) celebrados entre a SEDESE e a entidade executora de cada curso. A SEDESE é também a instituição responsável pela supervisão e a avaliação das aulas ministradas.

Na óptica do planejamento estratégico, identificam-se algumas características chave na execução dos cursos. Cada curso deve ser planejado e devidamente explicitado pela entidade executora quando esta se oferece para ministrá-lo. O projeto da entidade deve atender os requisitos do edital, publicado pelo governo contendo os requisitos para a habilitação e as informações para como se tornar uma entidade executora. A entidade ao descrever seu projeto também é avaliada pela SEDESE quanto à adequação de sua proposta às metas e diretrizes pré estabelecidas pela demanda do curso. Isto é a única forma de se inferir que exista um cuidado especial quanto aos objetivos estratégicos do PNQ. Por fim, a supervisão acontece durante o curso, mas não há critérios muito claros para como proceder no monitoramento. Existe a prestação de contas da entidade, a supervisão *in loco* (que somente ocorreu em 2007) e uma avaliação de egressos, que se limita a um questionário quanto à qualidade do curso. Por outro lado, não existe claramente uma definição padrão de como avaliar a qualidade do curso, a não ser aquela exercida pelos próprios qualificandos.

O que não fica muito claro também é como se dá o desdobramento da estratégia em ciclos próprios de planejamento. Para cada curso, se considerado como uma tarefa independente, deveria haver uma proposta definida de planejamento (existente), execução (existente), monitoramento (inexistente, só há a supervisão externa), avaliação (existente) e aprendizado estratégico (inexistente). Os cursos são ministrados em duas etapas diferentes e independentes entre si (ou seja os cursos ministrados em uma etapa não tem relação com a outra) – havendo algum mecanismo de retroalimentação de informações entre as duas etapas (por exemplo sobre peculiaridades de um município), pode-se considerar que existiria então um ciclo de planejamento inter-cursos³⁷.

³⁷ Um ciclo de planejamento inter-cursos implicaria um uso de ciclos inter-tarefas. Talvez aí haja uma janela de oportunidade para a criação de mais uma característica de planejamento estratégico, por exemplo baseando os ciclos em questões ou objetivos estratégicos, ao invés das habituais metas ou tarefas.

4.3.3 Avaliação

O monitoramento e avaliação das ações de trabalho, emprego e renda em Minas Gerais têm ganhado cada vez mais destaque, a partir da criação da SUBTER e com ela a Superintendência de Monitoramento, Controle e Avaliação das Políticas de Trabalho, Emprego e Renda (SMCAPT), e subordinada a esta foi criada a Diretoria de Monitoramento e Avaliação das Ações de Trabalho, Emprego e Renda (DIMA). E como o PNQ tem como proposta uma qualificação não só profissional, mas também social, a supervisão deve visar a qualidade político-pedagógica dos cursos ministrados (SAUL, FERITAS E PONTUAL, 2007). Conclui-se então que a política de monitoramento e avaliação em Minas Gerais avançou neste último ano. Entretanto, até o ano de 2007 a Superintendência passa por uma fase de elaboração e estruturação, havendo uma implementação apenas provisória de suas ações.

A supervisão dos cursos é orientada pelo SPMA (conforme explicado em seção anterior neste capítulo). A SEDESE neste último ano de 2007 levou seus funcionários aos cursos executados por todo o estado, para que estes fizessem a supervisão *in loco* diretamente pela DIMA, o que até então era feito pela Superintendência de Trabalho, Emprego e Renda (STER).

Não existe, contudo, um plano claro sobre como utilizar as informações produzidas pelo monitoramento e avaliação. A SEDESE tem instituído competências acerca desta questão, como por exemplo a criação do Observatório do Trabalho. Além disso, é publicado o “Anuário da Qualificação Social e Profissional” pelo DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos. Existem, por fim, reuniões e encontros, do Ministério com os gestores estaduais, do CODEFAT e do CETER, e internamente da própria SEDESE acerca das informações encontradas, a fim de prevenir problemas, que contribui para a melhoria da implantação do PNQ, tanto em sua segunda etapa de um mesmo plano de trabalho, quanto nas suas próximas edições³⁸. Dois grandes congressos merecem destaque: o primeiro e o segundo

³⁸ Como exemplo, pode-se observar a absorção da direção nacional quanto ao problema levantado pelos estados da falta de monitoramento das vagas de emprego ofertadas nos postos do SINE, como fonte de dados sobre a demanda do mercado de trabalho ao se priorizar os temas dos cursos. Isso ocorreu a partir da avaliação do PNQ 2007.

Congresso do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que ocorreram respectivamente nos anos de 2004 e 2005. Nestes congressos ressaltou-se os temas de integração das políticas de trabalho, e a partir dele saíram diretrizes que influenciaram as decisões do CODEFAT e do MTE. Além disso, foi apresentado em cada um uma avaliação da execução do SPETR, sinalizando a partir destas desafios, a serem enfrentados pelos seus gestores. Portanto, pode-se inferir que os Congressos são os seminários previstos por Delgado Filho e Bacic para o desenvolvimento do planejamento estratégico, baseado no aprendizado obtido das execuções anteriores.

4.3.4 Conclusões sobre o planejamento estratégico do PNQ

O Planejamento, monitoramento e avaliação do Plano Nacional de Qualificação foi instituído devidamente junto com a sua construção e implementação, desde 2003. Inclusive o PNQ surgiu com base nas avaliações sobre o plano anterior, PLANFOR. De fato pode-se observar melhorias institucionais na implementação da política ao longo de seus primeiros quatro anos, observadas principalmente a partir de 2007, com a criação da Subsecretaria de Trabalho, Emprego e Renda, em um esforço estadual de atender às demandas do mercado de trabalho no país. Além disto, o PNQ integra o Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda, que por sua vez possui um arcabouço de planejamento próprio.

Contudo, quanto às boas práticas de planejamento estratégico levantadas por Delgado Filho e Bacic, baseadas em vários autores de teorias sobre planejamento estratégico na Administração Pública, as políticas públicas de trabalho ainda deixam muitos pontos importantes ofuscados, como a análise do ambiente interno e as regras para um monitoramento com bom uso de suas informações.

Conclui-se assim que, apesar de ter montado uma política que se preocupa com o planejamento, especialmente no que tange à análise da cultura institucional³⁹, o SPETR e o PNQ ainda deixam a desejar ferramentas para o uso do ciclo de planejamento, especialmente no

³⁹ Conforme descreve o modelo de Cunha, “é a etapa que antecede o planejamento estratégico propriamente dito, na qual se analisam a cultura, poder e sistema organizacional da instituição, para verificar as condições de implantação do planejamento estratégico.” (BACIC e DELGADO FILHO, 2006, p.298)

acompanhamento da execução, nos critérios de avaliação e no aprendizado estratégico com o uso das informações adquiridas.

4.5 Conclusão

Neste capítulo espera-se ter ficado clara toda a estrutura do PNQ, especialmente sobre a sua aplicação estratégica em Minas Gerais. Contudo, cabe ressaltar que até aqui houve apenas análises documentais e bibliográficas. O PNQ aqui descrito mostra como a política foi estruturada para o seu funcionamento, e como o governo mineiro poderia usá-la para contribuir com seus próprios planos. Falta ainda uma análise prática de como os recursos aqui apresentados foram então compreendidos pelos gestores estaduais, especialmente quanto às lacunas no planejamento estratégico do plano.

Assim, se faz necessário ainda um capítulo de análise, sendo esta a análise a partir de como os gestores mineiros entendem a política, e o que eles fazem para garantir a sua implementação. O que será feito no próximo capítulo.

5 ANÁLISE DA CONSTRUÇÃO E IMPLANTAÇÃO DO PNQ EM MINAS GERAIS

Neste capítulo faz-se uma análise de como o Plano Nacional de Qualificação foi implementado durante seus primeiros anos no estado de Minas Gerais, para além daquilo que foi previsto em documentos e dados oficiais. Isto quer dizer que esta análise visa entender as últimas questões referentes ao plano antes de se chegar a uma conclusão sobre seu desenho enquanto política pública.

Para tanto, este capítulo estará todo embasado em dados qualitativos e informações concedidas pelos próprios gestores da política em Minas Gerais, através de entrevistas pessoais. Assim, todo o conteúdo aqui descrito pode ser assumido como a visão efetiva do estado quanto ao PNQ, já que este depende fundamentalmente de como estas pessoas o entendem e o executam. Os gestores entrevistados foram os atuais Presidente do CETER e Subsecretário da SUBTER; Superintendente de Monitoramento, Controle e Avaliação das Políticas de Trabalho, Emprego e

Renda; Superintendente de Trabalho, Emprego e Renda; Diretor de Monitoramento e Avaliação das Ações de Trabalho, Emprego e Renda; Diretor de Qualificação Social e Profissional; Diretor do Observatório do Trabalho; e o ex-diretor de Qualificação Profissional (que exerceu o cargo durante o PLANFOR)⁴⁰.

O questionário básico para cada gestor envolveu três grandes temas: a **concepção da Política Pública de Qualificação Social e Profissional**, o **planejamento estratégico do PNQ e sua integração com o SPETR**, e a **eficácia da execução, monitoramento e avaliação**. A partir destes temas foram elaboradas diversas perguntas, e na medida em que os gestores respondiam, outras perguntas se tornaram cabíveis. Assim, o objetivo do questionário não era colher dados quantitativos, mas sim declarações e explicações quanto ao entendimento dos gestores sobre os temas supracitados. Por fim, cabe ressaltar que as entrevistas foram estruturadas com base em todo o restante da análise deste trabalho, especialmente quanto ao desenho da política em Minas Gerais. Desta forma este capítulo funciona como legitimador da análise feita nos anteriores, confirmando ou negando algumas premissas teóricas ao saber como são entendidas na prática, e complementando com informações adicionais sobre a política. Todas as respostas referem-se ao primeiro plano plurianual do PNQ, de 2004 a 2007, bem como seu período de transição de PLANFOR para PNQ, o ano de 2003.

Este capítulo se encontra dividido conforme os temas elaborados para as entrevistas. Assim, num primeiro momento faz-se uma análise de como os gestores estaduais concebem a política pública de qualificação profissional, desde sua utilidade até o papel das instituições envolvidas. A segunda parte analisa como o PNQ é planejado a partir de suas premissas, como a integração com o SPETR, o respeito às diretrizes nacionais, a análise de ambiente e se a política da forma como está estruturada atrapalha (ou auxilia) o seu próprio planejamento. Por fim, faz-se uma análise da visão dos gestores quanto ao desempenho da política nos demais critérios para o planejamento estratégico: a execução, o monitoramento e a avaliação, completando o ciclo estratégico que concederia a política uma maior eficácia⁴¹.

⁴⁰ Todo o conteúdo deste capítulo será baseado nas informações cedidas nas entrevistas, com o uso de dados ou documentos como subsídio.

⁴¹ Assim como previsto no primeiro capítulo deste trabalho.

Espera-se que, com este quadro montado, possa-se finalmente compreender todos os aspectos que permeiam a aplicação do PNQ em Minas Gerais, sabendo a partir de então em que pontos a política tem evoluído e onde ela ainda mostra seus principais problemas e desafios.

5.1 Da concepção da Política Pública de Qualificação Profissional

O objetivo deste tema foi analisar a montagem teórica e política do PNQ na visão dos gestores de Minas Gerais: a sua aplicabilidade e sua efetividade como política pública.

5.1.1 Da necessidade de uma política pública de qualificação social e profissional

A iniciativa privada, por si só, é incapaz de prover a qualificação social e profissional necessária para a sociedade. A visão da Administração Pública quanto à qualificação profissional foi construída ao longo do desenvolvimento econômico do país, por conta do não atendimento do mercado à necessidade de qualificação do trabalhador. Por mais que as empresas tenham algum interesse em qualificar a mão-de-obra, por si só esta execução não é suficiente. Além disso, todos estes investimentos das empresas privadas em treinamento acabam refletindo no custo de contratação. A partir do momento em que a empresa não têm um trabalhador qualificado, tem-se uma perda de produtividade. Se a empresa qualificá-lo, isto acarretará em custo para ela, que acabará por repassá-lo para o cidadão.

Esta política deve ser entendida no âmbito de uma educação profissional, que por sua vez é definida como uma transferência de conhecimento que nem sempre interessa de forma holística ao empresário. A qualificação não tem o condão de atuar na forma de tempos e movimentos, ela tem o condão de atender o trabalhador com uma formação muito mais ampla, que o capacite de forma a inseri-lo no mercado de trabalho de forma minimamente sustentável, e ainda agregando ativos derivados de conhecimentos gerais e específicos à sua mão-de-obra, ou seja, agregando valores ao qualificado. O diferencial do PNQ é que ele visa a inserção social do trabalhador que está à margem do mercado de trabalho. Uma pessoa que viva às custas de transferência de renda, por exemplo o Bolsa Família, está fora do mercado de trabalho. Esta é uma política que o mercado privado não tomaria a iniciativa de promover. Uma qualificação

como esta, promove a inclusão social do trabalhador ao capacitá-lo a criar para ele uma fonte própria de renda, saindo assim de um ciclo negativo de vulnerabilidade social

Contudo, entende-se que atualmente o ensino formal não prepara o indivíduo adequadamente para inseri-lo no mercado de trabalho, assim necessitando de ações complementares, como o PNQ.

Qualificação profissional é uma questão de interesse nacional, porque ela subsidia a produtividade do trabalho no Brasil, mediante o aumento de capital humano, já que a capacidade de produção da mão-de-obra é determinante para o produto do país. Uma evidência que colabora para entender a necessidade de o Estado cobrir a demanda nacional por qualificação é o volume de recursos⁴² destinados ao Sistema S anualmente, que não consegue atender toda a qualificação demandada.

Na relação capitalista, o trabalho é hipo-suficiente, ou seja, ele é mais frágil. Assim as políticas de qualificação atuam dando ao trabalhador um leque maior de possibilidades. Além disto, o desemprego friccional existe, e uma das medidas mitigadoras deste é o empoderamento do trabalhador, no sentido dele estar apto de transitar no mercado de trabalho com maior facilidade.

O PNQ pode contribuir adequando a demanda à oferta no mercado de trabalho de Minas Gerais. Uma empresa poderia treinar seus trabalhadores, e ela tem incentivos para fazê-lo. Só que para capacitá-lo, ele precisa de um padrão mínimo de qualificação de antemão. A empresa vai apenas treiná-lo – ela não irá educá-lo, ou qualificá-lo⁴³. Se o trabalhador mineiro não se adequar a este padrão mínimo, a empresa vai buscar trabalhadores de outros estados. Isto cria impactos sociais graves, uma vez que se tem em Minas Gerais uma população carente que necessita de emprego, mas que as oportunidades de consegui-lo não são aproveitadas.

5.1.2 A relação entre o PNQ e o PMDI

⁴² Cerca de R\$ 6 bilhões de reais. [procurar fonte de confirmação]

O PMDI, por mais completo que ele seja, dado a restrição orçamentária do estado, não atende a todas as necessidades de qualificação de Minas Gerais. Analisando-se as leis orçamentárias e o planejamento do plano estadual de qualificação têm-se ações como a economia solidária, o primeiro emprego, atendimento a públicos especiais de regiões de vulnerabilidade social – Usina do Trabalho, mais oportunidades de inclusão produtiva. Poder-se-ia atender ainda um sem número de outros setores. Desenvolver o planejamento do plano territorial de acordo com as regras do PNQ é buscar do governo federal o recurso para as ações em que o estado ainda não atua, de forma a criar uma complementaridade da política estadual de qualificação. Por exemplo, não há recursos estaduais especificamente consignados para o setor sucro-alcooleiro⁴⁴; assim utiliza-se o PlanTeQ para atendê-lo (no que tange a qualificação dos empregados).

Contudo, quando o plano de trabalho do PNQ é elaborado, consideram-se todos os objetivos estratégicos do PMDI que são objetivos comuns entre ambos os planos. O PNQ é capaz de contribuir para os objetivos estratégicos do PMDI, por exemplo no eixo de atuação da “perspectiva integrada de capital humano”. Poderia haver ações do PNQ dentro destes projetos.

Atualmente o MTE tem criado redes de disseminação de recursos através dos PlanSeQ’s. Considerar a execução direta do Ministério dificulta a atuação do estado como planejador local.

O PMDI já congrega as principais áreas do estado. Uma forma de atuar em conjunto seria aplicando os recursos do FAT, além dos recursos já destinados ao PMDI pelo orçamento estadual, como complementares. Por exemplo, Minas Gerais tem em seu próprio nome a questão mineiro-metalúrgica. Apesar de se poder simplesmente resolver esta questão, existe ainda o interesse em reduzir desigualdades regionais, além de haver o interesse de atuar em todos os setores econômicos, resolvendo assim vários problemas. Não é estratégico para o governo de o estado depender de um só produto. Portanto, entende-se o PNQ muito mais no sentido de complementaridade aos objetivos mineiros.

⁴³ De acordo com o entendimento do PNQ de qualificação.

⁴⁴ Este é um setor econômico em alta no estado

É possível construir indicadores que integrariam o PNQ ao PMDI. Por exemplo, um indicador que ilustre a porcentagem do PNQ que tenha sido utilizada dentro dos projetos estruturadores do estado, em especial nos que envolvem ações de qualificação profissional. Contudo, estes indicadores ainda são incipientes, tendo muito que amadurecer para serem usados com segurança.

Esta integração entre os planos atualmente não é forte, mas existem perspectivas de se efetivá-la. Tanto no que tange à área de ciência e tecnologia quanto no que tange ao desenvolvimento econômico (atendendo novos empreendimentos, contribuindo para atrair novos investimentos). Mas uma formalização junto a tais projetos estruturadores tem muito que avançar.

5.1.3 O *trade-off* entre carência e potencial e o aplicação do PNQ

O melhor uso da política de qualificação é aquele voltado para as vagas em aberto no mercado de trabalho. A qualificação deve ser entendida como uma ação de viés econômico.

Uma secretaria de desenvolvimento social (como a SEDESE) existe porque uma parcela da população esta alijada de bens e serviços essenciais. Ao congrega o empoderamento do capital humano, beneficiando desde questões de infra-estrutura a falhas de colocação no mercado de trabalho, resolve-se não só a questão econômica como também a questão de Estado, já que a SEDESE é tão grande quanto for o problema social de Minas Gerais. Assim, ao inserir no processo econômico o público vulnerável, resolve-se dois problemas: aumenta a eficiência do Estado e, ao focar em públicos vulneráveis que não têm outra opção, dependendo assim do Estado de Bem-Estar, diminui-se os recursos do Estado direcionados para a solução de problemas sociais, podendo direcioná-los para ações de desenvolvimento econômico.

Ter um Estado com uma secretaria de desenvolvimento social grande é um péssimo indicador. O pensamento economista implica que se um Estado tem uma secretaria de desenvolvimento menor que outro, é porque ele tende a ser mais eficiente.

Portanto, é necessário que os dois usos da política estejam integrados, procurando se comporem. Naturalmente que se gasta mais qualificando uma pessoa que não tenha educação formal ou preparo. Mas resolve-se dois problemas, e a partir daí o Estado substitui transferência de renda por investimentos. Assim, quando se for investir, o custo de produção cai, tornando-se mais eficiente. Fazendo com que o Estado, ao invés de investir em resgate de seres humanos (mesmo sendo esta uma ação legítima), economize recursos, já que estes seres humanos estão se resgatando por si só, para poder investir em eficiência econômica, em estrutura e em capital físico.

A missão é atingir o público vulnerável, sem saída de sua condição social incluindo-o produtivamente, visando o Estado mais eficiente, e diminuindo o gasto social ao se emancipar a pessoa. A desigualdade no nosso país exige que a Administração Pública promova ações diretas e concretas no sentido de diminuí-la.

Desta forma, o PNQ tem agido de modo a atender uma região economicamente desenvolvida, formando cidadãos para sua entrada no mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que atua em regiões deprimidas economicamente. Nestas últimas há um foco voltado para inserção social, especialmente com ações de economia solidária e associativismo, ou seja, com outras formas de inclusão produtiva do cidadão. Minas Gerais é um estado muito heterogêneo, evidentemente que no norte de Minas não haverá qualificação das pessoas com o PNQ que incentive, por si só, o potencial econômico da região. Tem-se ali uma população carente, com o PNQ atendendo mais no sentido de inclusão produtiva pelo trabalho, para combater uma situação social indesejável.

Em suma, em ambas as frentes o objetivo último é a inserção social - só se emancipa um indivíduo a partir do momento em que ele é produtivo, seja por geração de renda, seja pelo emprego. Existem dois discursos que podem ser entendidos como completamente independentes um do outro. O primeiro é o discurso social, de que as pessoas têm de ser inseridas via a inclusão produtiva e por possuírem direitos iguais. Tem-se um outro discurso, que é o capital humano. Atingi-se pessoas que não produzem (vivem sob transferência de renda), incluindo-as na sociedade de forma que elas passem a produzir alguma coisa. São dois discursos

independentes que uma só ação resolve. É uma visão dúbia. A Constituição Federal fala em igualdade de direitos das pessoas, mas fala também que o Estado tem o objetivo programático de se desenvolver.

5.1.4 O PNQ como uma política pública tripartite, de participação dos três entes federativos e o papel das comissões

O Brasil ainda não tem hoje uma política nacional de qualificação à altura da magnitude do país. É um sistema pobre, com cerca de R\$ 500 milhões de reais de FAT por ano. Para um país desta dimensão, com tal complexidade, é um valor irrisório. Portanto, isto deveria ser visto com outros olhos, e este sistema deve mudar.

O PNQ é uma política concebida no âmbito nacional. Assim, ela tem uma característica comum às políticas brasileiras de ser *top-down*⁴⁵, tornando-se muito rígida. Ela possui certa flexibilidade ao receber recursos para serem aplicados de acordo com um planejamento local, mas o próprio sistema de gestão do Ministério do Trabalho e Emprego não permite uma gestão livre para os estados⁴⁶, por se tratar de transferências intergovernamentais. A participação dos estados poderia ser maior.

No entanto, cabe ressaltar que este sistema tem algumas características muito positivas. A característica louvável do SPETR e do PNQ é ser uma política tripartite e paritária, o que é uma conquista fundamental, fazendo com que sindicato, trabalhador, empresário e governo participem da mesma forma. Esta participação beneficia muito a política, na medida em que enriquece o processo e o debate. Inclusive o contato procedimental, entre gestores estaduais e aqueles que atuam na ponta, são interessantes para o desenvolvimento da construção da política. As universidades poderiam atuar também integrando as políticas de qualificação. Quando se

⁴⁵ Ser uma política *top-down* implica em possuir um arcabouço hierárquico vertical. No caso, com o governo federal decidindo com maior poder e os executores na ponta são relativamente fracos.

⁴⁶ Atualmente, o sistema de gerenciamento do SPETR (principalmente o *software* SIGAE) utiliza as mesmas ferramentas em todo o Brasil, sendo que os recursos são disponíveis de acordo com as possibilidades concedidas aos usuários. Assim, enquanto o MTE tem acesso pleno ao sistema, os estados e municípios têm acessos limitados, principalmente quanto a informações.

consegue levar um maior debate para a direção nacional, isto contribui bastante para a melhoria da política.

Existem diversas formas de se melhorar a política hoje. Uma política de qualificação precisa ser uma política blindada, qualitativa e voltada para o resultado de inclusões produtivas. Não há uma integração da qualificação com a demanda do mercado de trabalho, a não ser no setor industrial. O SPETR é ainda muito ineficiente⁴⁷.

A política voltada para o trabalhador precisa ser reconstruída sobre uma base, que é o tripartismo. Políticas de gabinete (*top-down*) não funcionam. As regras poderiam deixar mais clara a participação de cada instituição, dando transparência à política. A municipalização decisória deve acontecer, a exemplo da saúde e da assistência social.

A boa prática é manter o tripartismo e focar em resultados. Não fica claro no país hoje quais são os setores estratégicos e se há políticas de qualificação voltadas para estes setores. Também é difusa a noção de quem executa esta política de qualificação.

Quanto às comissões municipais de emprego, sua atuação hoje se restringe praticamente ao levantamento de demandas que sequer são necessariamente atendidas. A estrutura em que o PNQ está construído não parece criar muito espaço para seu fortalecimento e participação. Assim, acaba por ser uma contribuição muito aquém do que poderia ser.

Existe hoje um grave problema de incentivos para a atuação dos conselhos. Um processo decisório, para envolver os seus *stakeholders*, deve gerar incentivos para que estas pessoas participem. Discutir sem enxergar a efetividade nas suas discussões gera um contra-incentivo para continuar atuando. Foi o caso das comissões municipais de emprego: elas não decidem, apenas declaram intenções. Portanto, tem-se uma rede inapropriada para a participação dos conselhos.

⁴⁷ De acordo com a SEDESE, Minas Gerais foi o pioneiro ao levantar o custo de colocação de um trabalhador, com resultados surpreendentemente altos.

Assim, municípios com poucos habitantes (dos 853 municípios mineiros, mais de 700 não chegam a 30 mil habitantes) tem poucas razões para montar uma política municipal de trabalho, emprego e renda. Quando se discute uma política maior, como em um nível estadual, mesmo que não haja remuneração por parte dos integrantes, estes sentem um impacto maior em suas decisões, além de opinar acerca de um grande volume de recursos, como é o caso do CETER. Enquanto isso, a comissão municipal levanta demandas muitas vezes em vão. Um município não enxerga benefícios em atender a qualificação integrada com o posto do SINE local. Conclui-se assim, que falta ao município uma consciência do nível de importância da política de qualificação. O que se reflete nas comissões municipais, que se tornam em sua maioria inoperantes⁴⁸.

O CETER de Minas Gerais funciona de maneira positiva, com reuniões periódicas e efetivamente analisando a política e participando do processo decisório. Identifica-se ali com clareza o debate tripartite, que resulta em uma agenda positiva para a política, ao demonstrar vários pontos de vista e chegar a um "denominador comum". Contudo, o que ainda não fica claro é a real capacidade de atuar possuída pelo conselho. Ele apresenta um processo evolutivo evidente, porém ainda tem um longo caminho pela frente.

É preciso redefinir os conselhos e comissões, especialmente os municipais, dando-lhes um papel muito mais participativo. Por exemplo, eles poderiam ter um maior poder de ação estabelecido por normas, garantindo uma maior força para incentivar o seu funcionamento. Inclusive elas atuariam de modo a desvincular a representação local exclusiva da prefeitura, criando uma visão mais ampla da região.

A atuação das prefeituras e das comissões se confunde muito. As prefeituras têm hoje um papel importante de levantamento de demandas por ações, além de participação em alguns cursos - fornecendo infra-estrutura e material. Assim a participação da prefeitura é muito importante. Quando o PNQ tem a participação da prefeitura para acontecer no local, a avaliação que é feita indica que o curso tem melhores possibilidades de dar frutos.

⁴⁸ Cabe ressaltar que a SEDESE considera que existem comissões municipais com atuação excepcionalmente positiva. Cidades de médio porte ou maior são as que tendem a atuar com maior eficácia no estado. O que não elimina que uma cidade pequena também tenha uma boa comissão.

No entanto, elas incorrem nos mesmos problemas de incentivos das comissões, com o agravante da questão política. O desempenho de uma prefeitura parece diretamente proporcional ao perfil do prefeito. Um prefeito dinâmico consegue, ao que parece, ser assim em todas as políticas, enquanto que alguns outros impedem a construção de uma agenda positiva de qualificação. É o caso de prefeitos que não têm uma grande capacidade de articulação, ou que sequer pretendem tê-la. Assim eles não se preocupam com políticas que não sejam de saúde ou educação.

Tudo isto é um processo evolutivo, e a participação social no Brasil está se construindo. Há uma sinalização do Ministério quanto a concentrar mais competências nele mesmo, o que é um risco muito grande. Quem melhor tem condições de dizer sobre a política é quem está na ponta da estrutura, principalmente o município. Quanto mais se centraliza, mais se corre o risco de se perder em efetividade, especialmente no planejamento das ações.

5.1.5 Os desafios para se atingir os objetivos da qualificação social e profissional

A qualificação é um gênero de educação. Quando se trata de educação, várias dificuldades aparecem para uma política que tenha um formato único para o estado todo. Existem muitas dificuldades no âmbito de implementação dessas políticas até a sua atuação na ponta, com a entidade e a comunidade local.

Existem objetivos do PNQ que são programáticos. Por exemplo: articular através da educação: trabalho, desenvolvimento e inclusão social, considerando a educação como um direito do trabalhador. A qualificação por si só não alcança este objetivo, por ser um objetivo geral. Mas ela consegue contribuir para sua efetividade junto com outras políticas.

Outro desafio que se observa é a vinculação das políticas de trabalho, emprego e renda às políticas de assistência social. Esta cultura institucional faz com que as pessoas abram mão de ações que seriam mais efetivas em gerar emprego por uma qualificação pouco capaz de gerar renda. Este viés acontece tanto na ponta quanto em nível estadual (mesmo que em menor

escala). Um indicador desta tendência é o fato de que atualmente é comum que secretarias municipais de assistência social tenha competências sobre trabalho⁴⁹ (assim como a SEDESE, apesar de que nesta existem hoje subsecretarias distintas: antes desta divisão havia um viés muito forte).

Por exemplo, se há no CRAS uma grande demanda de mães jovens solteiras por assistência, tende-se a demandar qualificações para que estas consigam gerar renda (como a venda de bijuterias entre outras). Tais qualificações beneficiariam ao público do CRAS, mas para a política de trabalho e renda como um todo, o resultado será menos efetivo do que poderia ser. Ao atrelar as duas políticas, beneficia-se a assistência social, mas perde-se em efetividade das ações de trabalho e geração de renda.

Ainda hoje há muitas ingerências políticas nas ações. Percebe-se, por exemplo, que quando há levantamento de demandas pelas prefeituras, este tende a refletir a opinião de um gestor local que não condiz com o que se verifica, por exemplo, nos postos do SINE. Há muitas vagas abertas de emprego em determinados setores enquanto o gestor local demanda cursos em outros setores. Isto ocorre em grande parte devido ao atrelamento das políticas de trabalho e assistência social, ou por questões de política local. Contudo, isto também faz parte do debate democrático, configurando-se mais como um desafio do que um problema.

Por fim existe uma preferência relativamente excessiva nos públicos prioritários. O problema não está nas políticas compensatórias por si só: ele surge do excesso de metas para públicos prioritários, que para atendê-las recorre-se muito ao ato de "casar" as prioridades: gênero e cor; gênero e condição econômica; entre outras. Desta forma atende-se vários públicos ao mesmo tempo para se dar conta de atender às metas. Ao tornar a política excessivamente amarrada, pode-se perder um pouco em efetividade.

O PNQ hoje, por ter as ferramentas do PlanTeQ, ProEsQ e PlanSeQ, possui muitos objetivos específicos, que estariam contemplados em uma política de qualificação, sendo bem

⁴⁹ Assim como a SEDESE – Secretaria de Estado e Desenvolvimento Social. No entanto, atualmente na SEDESE existem subsecretarias independentes para as duas políticas. Isto evita, de acordo com os gestores, o vício de política citado.

amplo neste sentido. Assim, parece claro que não é uma falta de objetivos que tornaria o PNQ uma política pública melhor.

5.1.6 A transição do PLANFOR para o PNQ

A SEDESE ainda não sabe dizer se a mudança de planos trouxe mais resultados positivos do que negativos para a qualificação em Minas Gerais.

O volume de recursos diminuiu consideravelmente, o que leva a entender que a política tornou-se menos prioritária para o governo federal. Outra mudança entre os dois planos foi no papel das CMEs, que eram muito mais forte no PLANFOR (até pelo volume maior de recursos, que possibilitava esta valorização). A SEDESE deveria atender a uma cota de demandas por cursos que eram levantadas pelas comissões. Esta regra acelerou inclusive o processo de criação destas comissões nos municípios mineiros.

O PNQ, por sua vez, trouxe à tona a questão social para a qualificação, na sua própria concepção (qualificação “social e profissional”). O PLANFOR tinha um foco essencialmente voltado para o mercado de trabalho.

Portanto, pouco se pôde realmente dizer sobre estas duas políticas quanto à sua aplicabilidade pelo estado mineiro. Para tanto, seria preciso uma avaliação mais consistente dos resultados sociais do PNQ, o que ainda não aconteceu.

5.2 Do planejamento estratégico do PNQ e sua integração com o SPETR

Este tema trata de tentar conhecer a visão dos gestores mineiros do planejamento do PNQ. Saber se Minas Gerais se considera coerente com a direção nacional do plano; como foi o planejamento do estado neste primeiro plano plurianual; e como se deu a integração do PNQ com o restante do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda.

5.2.1 A integração do PNQ com o SPETR

A integração da qualificação com o SPETR é uma premissa: não faz sentido qualificar pessoas se não colocá-las no mercado de trabalho. Contudo, hoje esta integração é mínima. Por esta razão, o PNQ não tem cumprido o seu papel no SPETR. Esta realidade surge desde a visão nacional: a fraca integração ocorre no Ministério e é levada aos estados. Mesmo que a SEDESE elabore conjuntamente o plano de trabalho, integrando as ações, no âmbito do Ministério as discussões quanto às metas e objetivos de cada ação são realizadas isoladamente. Isto tem um impacto significativo nos resultados do sistema, haja vista o número de vagas que se perde hoje na Intermediação de Mão-de-obra.

A integração hoje acontece principalmente via metas de atendimento de público-alvo. Assim, uma parcela dos qualificandos deve ser proveniente do público inserido no SINE.

Não existe também a política de se encaminhar o trabalhador recém qualificado ao posto do SINE, que é uma das principais formas de se manter o usuário dentro do sistema até que ele possa sair pelas vias da intermediação de mão-de-obra (conforme demonstrado no segundo capítulo)

A integração com o seguro-desemprego depende mais de ações no âmbito federal do que estadual. Isso se deve à regra do seguro-desemprego, que não exige que o trabalhador tenha que se qualificar para receber o benefício. Assim, o trabalhador que recebe o seguro-desemprego não necessariamente está interessado em ser qualificado.

Atualmente tem sido uma diretriz focar a qualificação nas demandas sinalizadas pelas vagas abertas nos postos do SINE, para (a) criar um incentivo para que o mercado abra suas vagas pelo sistema; e (b) é competência da SEDESE atender as vagas que estão no mercado de trabalho. Assim integra-se a qualificação com a real demanda do mercado.

Cabe ressaltar que esta é a visão de curto prazo para a qualificação. No longo prazo, pode-se utilizar uma qualificação estratégica, sem relação com as vagas em alta hoje no SINE, mas que já se antevê no futuro a evolução de algumas questões que são estratégicas para o

Estado. O sistema não prevê esta necessidade. Assim, conclui-se que esta integração (conforme descrito acima) é pequena, mas não é foco exclusivo da política.

5.2.2 Preparação para o planejamento no âmbito estadual

5.2.2.1 Diretrizes e metas

O planejamento deve sempre seguir as diretrizes do governo federal, caso contrário ele não aprova o plano de trabalho e a execução. Quanto ao CETER, suas diretrizes são muito semelhantes às diretrizes do governo federal, sendo que muitas delas são de caráter programático, sem muito impacto efetivo prático no planejamento.

As metas são criadas por ocasião da elaboração do Plano de Trabalho, as quais existem cotas para os públicos prioritários do Ministério, e a discussão sobre qual público será priorizado acontece por uma política de trabalho da Secretaria.

Para o plano de trabalho de 2007, apesar de estar prevista em organograma, a DIMA não participou da sua elaboração, pois ainda não estava formada. O que pode explicar algumas dificuldades apresentadas para o monitoramento e a avaliação dos cursos apresentadas até então.

5.2.2.2 A análise do ambiente

A análise do ambiente foi elaborada através das bases de dados disponíveis na Secretaria atualmente: CAGED, RAIS, PED, IBGE, considerando os indicadores de emprego mais relevantes. No entanto, eles por si só são insuficientes, tendo que se utilizar também as bases de dados da Intermediação (um importante fator de integração do sistema).

O que também se considera relevante em uma análise como esta são informações vindas de atores da implementação que estão na ponta da política, como os gerentes do SINE, mantendo contato com a SEDESE; e as informações das bases de dados supracitadas.

Para a seleção das demandas de cursos para os municípios, foram traçadas prioridades, como por exemplo priorização de municípios com baixo IDH; regiões mais carentes; atuação em regiões onde há um maior número de vagas em um determinado setor de atividade econômica; demandas advindas de coordenadores dos postos do SINE (por terem um conhecimento da desarticulação da oferta e demanda do mercado de trabalho local). Contudo, não existe ainda uma regra institucionalizada para esta priorização. As entidades são escolhidas com base em critérios presentes em edital, mas procedimentos formais institucionalizados padronizados não existem atualmente, podendo ser mudados a qualquer momento.

A partir do ano de 2007 foi implantado na SUBTER o Observatório do Trabalho, diretoria destinada a subsidiar as políticas de emprego com informações sobre o mercado de trabalho. Ainda hoje, seu uso para a qualificação se restringe a casos pontuais de análise econômica de alguns municípios que tenham demandado cursos. Não há ainda uma rotina de fluxo de informações entre as duas diretorias. Há também uma inversão no uso do Observatório: a diretoria é usada para elaborar pareceres e notas técnicas a respeito dos cursos com base na justificativa elaborada pelos próprios interessados. Contudo, há casos em que o Observatório recebe a demanda por cursos sem nenhuma justificativa, na esperança de que ele mesmo a faça. Isto é um problema já que o Observatório é sediado na capital, não tendo conhecimento sobre a realidade do município além daquele obtido através de dados quantitativos. Esta atuação não é interessante a partir do momento em que transfere uma das competências da ponta para o gestor estadual.

O desafio maior está no fato de que a demanda por qualificação é muito superior à capacidade de atendimento do estado. A própria demanda nem sempre reflete a verdadeira necessidade do município, havendo uma dificuldade de análise das demandas locais. Assim, diante de cerca de 1.300 demandas por cursos de qualificação ao ano, atende-se cerca de 200.

Além disso, na pressa de se executar o convênio plenamente, acaba-se por atender algumas demandas não tão importantes, mas que seriam mais fáceis de se executar, por já existir uma instituição local habilitada para promover o curso, em detrimento de uma qualificação mais

necessária que demande maior trabalho. O volume de trabalho nas vésperas de contratação é enorme. Montar contratos; checar toda a documentação, levando em consideração os critérios de seleção das entidades entre outros. Esta situação incorre em perda de qualidade.

Assim, por vezes pode-se ter um planejamento bem feito, com uma boa análise de ambiente, contudo com uma execução aquém daquele planejamento. A contratação é excessivamente burocrática e muito operacional, criando um incentivo para que os técnicos pensem mais em produção que em efetividade⁵⁰.

5.2.3 Centralização e descentralização da política e seu impacto no planejamento

A política tem atualmente um caráter centralizado. Dependendo o estado, esta característica pode auxiliar ou dificultar o planejamento. A centralização é positiva para os estados que não tem capacidade de construir sua própria política. No entanto, como é o caso de Minas Gerais, esta realidade atrapalha o planejamento, pois impede o estado de se direcionar para outras dimensões vinculando-o a regras imutáveis.

Determinadas demandas devem obedecer ao pleito de atores locais de maneira descentralizada. Contudo, não se pode perder a visão estratégica da qualificação para o estado, esta devendo partir de uma posição centralizada, cujo ator local não consegue traçar em um panorama maior.

5.3 Da eficácia da execução, do monitoramento e da avaliação

Por fim, este tema tenta identificar quais instrumentos foram utilizados como ferramentas institucionais para a execução do plano, identificando também quais foram deixadas de lado.

5.3.1 O uso dos postos do SINE para as ações do PNQ

Em teoria, os postos do SINE seriam fundamentais para as ações do PNQ. Embora, na prática, eles ainda auxiliam muito pouco. Certos cursos ocorreram dentro dos postos do SINE, enquanto que alguns postos chegaram a participar no processo de diagnóstico das demandas por cursos nos municípios. Mas esta contribuição foi muito aquém do que deveria ser. Por serem áreas até então desintegradas, a política do PNQ e a Intermediação não conversaram nestes primeiros anos. Contudo, atualmente tem sido uma diretriz que haja esta integração. Parte do recurso para 2008 será vinculada a metas junto aos postos do SINE.

Por outro lado, os postos do SINE são muito pouco representativos em relação ao CAGED – atualmente apenas cerca de 4% do mercado formal usa os postos. Logo, ele não é um bom sinalizador do mercado. Para transformá-lo em um bom sinalizador tem-se que criar incentivos para que as empresas comecem a utilizá-lo cada vez mais. Uma outra alternativa seria usar o CAGED diretamente (sem usar as informações de Intermediação de Mão-de-obra), estimando os setores aquecidos e qualificando através deles⁵¹.

O posto do SINE pode se integrar com o PlanTeQ de diversas formas: demandando ações de qualificação com base na realidade do mercado de trabalho local; fornecendo infra-estrutura para realizar as ações; podendo acolher o trabalhador após a realização das ações de qualificação, encaminhando-o para uma vaga de emprego; por fim, o coordenador do posto pode atuar como articulador junto ao setor produtivo local para a realização destas ações. Portanto, o papel do SINE é fundamental.

5.3.2 Apoio do Ministério do Trabalho e Emprego para a execução das ações

O Ministério do Trabalho e Emprego apóia da seguinte forma: ele estabelece normas e oferece recursos. Recursos para monitoramento e para supervisão estão previstos no plano de trabalho, no entanto, outro tipo de apoio não foi elaborado. O Ministério tem seu próprio

⁵⁰ Cabe ressaltar que assim mesmo as demandas atendidas são legítimas, já que são originárias das entidades competentes. O que acontece é que nem sempre as demandas priorizadas são as mais efetivas.

⁵¹ Ou seja, olhando para o passado: as informações do CAGED mostram apenas o fluxo de pessoas que já se empregaram ou que ficaram desempregadas até o último mês. Com os postos do SINE, haveria a possibilidade de se enxergar a demanda e oferta atual de mão-de-obra através dos perfis dos trabalhadores candidatos e das vagas em aberto no mercado.

monitoramento e avaliação, só que eles não são destinados ao gestor local, ou seja, o feedback destas informações não chega à gestão estadual. Além disso, o sistema de informações do Ministério, que os estados são obrigados a utilizar, é uma ferramenta que dificulta o monitoramento e avaliação das políticas estaduais, por ser direcionado prioritariamente para o próprio MTE. O estado então parece ser entendido mais como um elo de inclusão de informações do que como um gestor conjunto.

O Ministério postula que a supervisão é de responsabilidade dos estados também. Além disto, a SEDESE também enxerga uma necessidade de fazer seu próprio monitoramento e avaliação tanto que criou um aparato institucional, inclusive reservando recursos para este destino. Assim, a SEDESE enxerga que este papel é do estado.

Até por questões administrativas, as limitações do Ministério como um órgão público (assim como a SEDESE também as possui) restringem suas condições de estar mais presente do que ele tem feito hoje. Atualmente, o Ministério está longe, provendo pouco apoio institucional. É interessante para a SEDESE que tanto o Ministério, quanto às prefeituras, se aproximem mais da gestão estadual.

5.3.3 O controle das ações por meio do monitoramento e avaliação, e da gestão da informação na SEDESE

A supervisão dos cursos foi realizada com algumas falhas, pois até pouco tempo atrás era logisticamente inviável supervisionar mais de 200 cursos em tão pouco espaço de tempo. Embora neste último ano a SEDESE tenha evoluído bastante, conseguindo supervisionar todos os cursos.

O controle utilizado atualmente ainda é meramente uma supervisão da execução das ações, de conformidade contratual. Então os principais mecanismos foram à supervisão *in loco*, com aplicação de roteiro de supervisão, e o controle de frequência dos alunos. Esta supervisão traz uma forte segurança na aplicação dos recursos financeiros. Mas não traz com segurança um indicador da efetividade social das ações.

Quando se detecta uma irregularidade na execução, as medidas cabíveis para punir as entidades são colocadas em prática, em primeiro lugar financeiramente mesmo, mas principalmente a suspensão pôde ser aplicada nas entidades. A SEDESE já recebeu todo o tipo de pressão política para voltar a habilitar as entidades suspensas, mas a secretaria tem resistido a estas pressões, por haver processos bem fundamentados para a punição.

O monitoramento progrediu muito no último ano, mas ainda está sendo estruturado. Ele tem sido usado para impedir o retrabalho de qualificação em uma mesma região; auxilia na condução de uma qualificação que seja executada em duas etapas complementares uma a outra; as suspensões da primeira etapa desabilitaram as entidades para a etapa seguinte. Assim, pode-se afirmar que as informações da primeira etapa têm sido aproveitadas para a implementação da segunda.

O Ministério assume o grande desafio de gerenciar as informações do país todo. Portanto, delega-se a função de supervisão para os gestores estaduais, por uma questão de estrutura e logística. Esta função de supervisão delegada para a SEDESE vinha sendo executada prontamente. Porém, a preocupação do estado hoje é mais ampla do que apenas executar o recurso federal. A SEDESE tenta agora enxergar o que as ações de qualificação estão trazendo de benefício para a população. Atualmente, não se tem um levantamento detalhado disto no estado. Então, num primeiro momento, tem sido realizada uma avaliação para ilustrar a situação atual do estado. A partir desta avaliação é que vem um monitoramento de fato.

A avaliação da execução dos cursos foi positiva neste último ano. Não só a avaliação formal, como também o contato informal com a rede. Formalmente avaliou-se tudo que esteve previsto nos contratos – informações como o número de alunos por turno, frequência, material didático, entre outros. Não houve nestas avaliações nenhum problema macro, apenas casos pontuais. Quanto à análise informal tem-se obtido resultados muito positivos, por meio de conversas com os alunos e observação dos estabelecimentos dos cursos.

No longo prazo é objetivo do monitoramento ser capaz de dizer o quê cada curso agregou de trabalho, emprego e renda para cada cidadão. Este nível ainda está para ser alcançado. Assim, atualmente o monitoramento ocorre de maneira pontual e por amostragem.

5.3.4 Qualidade dos cursos ministrados

Não existe uma garantia da qualidade do curso no próprio controle da Administração Pública. Porque, no que se refere à efetividade, não há controle dos egressos dos cursos, para saber se houve uma melhoria de conhecimento a ponto de transformar sua produtividade. Sem este tipo de monitoramento a posteriori, não se tem como calcular a efetividade da política. O monitoramento da SEDESE tem tentado desenvolver este indicador, procurando analisar se o qualificado conseguiu emprego; se o curso foi determinante; se o que foi aprendido resultou em aumento de renda; quanta renda foi auferida por estas melhorias, entre outros indicadores.

O PNQ, por se tratar de diversos tipos de ações em todo o estado, possui uma estrutura heterogênea em Minas Gerais. Não existe hoje uma identidade com a política do PNQ, especialmente se comparado ao PLANFOR. Muitas vezes os cursos são identificados como sendo "os cursos do FAT". Em outras palavras, não existe uma identificação do cidadão com a política. Um trabalhador, se perguntado se conhece o PNQ, ele só conhecerá o curso de qualificação, regionalizado, não o plano de qualificação, ou a política em si. Esta identidade faltante aumentaria o controle social, a demanda por qualidade, o que incentivaria uma maior organização com foco nos resultados dos objetivos. A própria política é falha nesse sentido.

No entanto, existe uma segurança interna de que a política tem sido bem recebida pela sociedade, a partir de conversas com diretores regionais, coordenadores dos postos do SINE, prefeituras entre outros.

Um outro indicador positivo é o fato de que empresas têm procurado a SEDESE, no intuito de reduzir o investimento delas em qualificação. Ao se implantar uma filial nova em uma cidade, sabe-se que será necessária uma grande ação de qualificação, e sabe-se que existe o

recurso do FAT disponível para isto. Assim, as empresas se interessam em saber como usar tal recurso. Portanto, pode-se inferir que existe uma procura pelos cursos ministrados pelas entidades no PNQ.

Baseando-se no PDCA⁵², se não houver monitoramento, só se pode planejar e fazer. A avaliação das próprias ações é um conceito básico da administração – para se manter o rumo, alterar o rumo, se fortalecer e se modificar. Faz parte da teoria geral da administração ter um controle de sua execução para saber se foi atingido o seu objetivo.

Pensando assim, a SUBTER tomou a iniciativa de criar uma superintendência de monitoramento e avaliação. Por uma questão de gestão, é necessário avaliar o seu trabalho e reprogramá-lo de forma a atingir mais resultados com um mesmo recurso, aumentando assim a produtividade.

5.3.5 Análise do ambiente interno da SEDESE: pontos forte e fracos de sua atuação

A SEDESE já tem seus processos internos consolidados para a qualificação, conseguindo contratar cursos com muita eficiência, sendo que estes cursos passam por algum tipo de avaliação pedagógica e de um acompanhamento por parte da secretaria.

Outro ponto forte é que hoje se tem hoje uma estrutura que permite atender todo o estado. Não há como atender toda a demanda, porque os recursos são escassos, porém a SEDESE tem atendido todas as regiões do estado. Soma-se a isso uma boa rede de entidades executoras atuando no território, com todo o tipo de expertise necessária.

Um ponto negativo é especialmente a necessidade de se evoluir a eficiência e eficácia da execução. Num momento em que se tem que decidir entre qualidade e prazos apertados para execução dos cursos, os resultados podem acabar sendo prejudicados. Muitas

⁵² PDCA – *Plan, Do, Check and Act*. Ou planejar, trabalhar, controlar e agir. Este é um resumo da visão de planejamento estratégico apresentada aqui neste trabalho em capítulo anterior. Interessante notar que Delgado Filho e Bacic ressaltam a mudança de PDCA para PDSA – *plan, do, study and act*. Ou planejar, trabalhar, aprender e agir. A mudança é apenas uma questão de ênfase maior nesta fase.

entidades são contratadas sem que tenham sido devidamente avaliadas, podendo haver outras entidades melhores. O monitoramento, até por ser algo recente, ainda tem que se estruturar.

Ainda tem-se muito que evoluir para a gestão da informação, a transparência das ações, a eficiência da área meio da secretaria e seleção das entidades executoras (no que tange critérios mais objetivos de seleção destas entidades).

5.3.6 Os três planos distintos: PlanTeQ, PlanSeQ e ProEsQ, e sua implementação em Minas Gerais

Em Minas Gerais, a política de qualificação sempre foi centrada no PlanTeQ. Porém, tem-se discutido muito o uso de ProEsQs e PlanSeQs para o estado.

O Ministério do Trabalho e Emprego teve experiências muito negativas com vários estados nos primeiros anos da política. Assim, para chamar para si a responsabilidade e melhorar a efetividade dos cursos, o MTE instituiu os planos setoriais, que não são baseados em territórios, mas em setores da economia, atuando em vários estados.

A maior parte dos recursos federais para a qualificação profissional são destinados aos PlanSeQs. Contudo, a forma de organização e implantação dos PlanSeQs acontecem com reuniões de concertação sob a coordenação do Ministério. Existe uma conotação política forte sobre esta realidade: havendo uma preferência para estados da base aliada do governo federal, e também para públicos e entidades (Minas Gerais ainda não tem participação forte nisso). Hoje, não há nenhum plano setorial de qualificação que a SEDESE tenha participação. Embora existam sinais de interesse em alguns planos.

Tem sido pensado projetos para o PlanSeQ em Minas Gerais. Apenas um projeto bastante semelhante ao PlanSeQ, o ProMin, atuou no estado – uma qualificação promovida pela Petrobrás em conjunto com o Ministério e municípios para o setor petrolífero, com recursos do FAT e da Petrobras (a maioria).

O Ministério tem agido com o PlanSeQ diretamente com entidades executoras. Só que estados com uma boa estrutura, e um bom histórico de execução do PlanTeQ, e que estejam dispostos a dar uma contrapartida financeira, são candidatos potenciais para que o seja delegada a gerência do PlanSeQ em seus territórios. É o caso de Minas Gerais e do Paraná.

5.3.7 Os recursos, a oferta e a demanda por qualificação

Os recursos são muito aquém à real demanda do estado. Especificamente na conjuntura econômica atual de curto prazo, tanto no país quanto em Minas Gerais, vivencia-se um momento de aquecimento e crescimento econômicos, com abertura de novos negócios, em um momento em que se demanda cada vez mais competência e qualificação das pessoas do mercado de trabalho.

O estado brasileiro sofre com uma peculiaridade institucional: quando se verifica uma corrupção num local, ao invés de tomar as providências cabíveis para punir os culpados e corrigir o sistema, o Estado tende a cortar recursos, que foi o caso da qualificação. O governo deveria ter atuado na época para poder coibir este tipo de ação.

Atualmente, a qualificação poderia trabalhar com 5 a 10 vezes mais recursos do que se tem hoje. Especialmente neste momento em que a economia tem crescido, o que faz com que a demanda por qualificação só tende a aumentar. Existem contas que estimam que seja necessário qualificar constantemente 10% da PEA. O PNQ provavelmente não qualifica sequer 1%⁵³.

5.4 Conclusão

Esta série de afirmações e explicações aqui apresentadas representa, em conjunto, a visão dos gestores estaduais sobre a política pública de qualificação social e profissional, o

⁵³ Em Minas Gerais, o número de educandos que concluíram os cursos do PNQ foi de 18.647 em 2005 e 13.163 em 2006 (Fonte: MTE). No Brasil todo foram 112.924 em 2005 e 116.028 em 2006 (Fonte: MTE), com uma PEA em 2005 com cerca de 95.923.000 pessoas (Fonte: IBGE). A PEA de Minas Gerais, em 2000, era de aproximadamente 8,3 milhões de pessoas (Fonte: IBGE).

PNQ. Assim sendo, ela parte de diversos pressupostos, de divergências ideológicas entre os gestores, do nível de participação de cada um deles com a política.

Portanto, estas informações aqui mostradas funcionam como um “tira-teimas” prático de boa parte das dúvidas que ainda ficaram mesmo após a análise bibliográfica e documental promovida nos capítulos anteriores.

Espera-se que a partir deste capítulo, em consonância com aquilo que parece pertinente dentro do marco teórico e documental da política, possa-se saber com clareza a concepção do PNQ, seus valores e seus principais desafios.

Assim, a partir desta análise, segue uma conclusão comentando resumidamente a política econômica de qualificação social e profissional, comparando o marco conceitual, com suas premissas documentais e sua implementação prática.

6 Considerações acerca da implementação da política

A partir das informações conseguidas neste trabalho, resta agora citar algumas considerações sobre a Política Pública de Qualificação Profissional, e sua implementação em Minas Gerais nos primeiros anos. Para tanto, faz-se uma divisão em seções à semelhança do capítulo anterior, baseando-se nas informações obtidas pelas entrevistas, bem como aquelas propostas para a política em seus documentos e publicações oficiais.

Em um primeiro momento, serão elaboradas considerações acerca da concepção da política à luz das teorias apresentadas no terceiro capítulo deste trabalho. Em seguida uma análise da política será feita com base nas melhores práticas apresentadas pelo modelo de planejamento estratégico descrito no segundo capítulo deste trabalho, assim como nas premissas para a integração do PNQ com o restante do SPETR. Por fim, cabe citar alguns pontos finais sobre a política a partir de informações adicionais recebidas nas entrevistas.

6.1 A concepção da política e uma análise a partir do marco teórico

O PNQ, em sua concepção elaborada pelo Ministério do Trabalho e Emprego em 2003, não demonstra nenhum embasamento conceitual a partir da teoria do capital humano. De fato, autores que falam sobre o plano em publicações apoiadas pelo governo federal⁵⁴ não citam esta teoria como parte da política de qualificação⁵⁵. No entanto, não se apresenta nestes trabalhos, tampouco nas publicações oficiais, um substituto teórico para as razões dos empregadores se interessarem pela política, nem o porquê dos trabalhadores se interessarem em ser qualificados. De fato os autores consideram que os trabalhadores se interessam em usar a qualificação como ferramenta de negociação nas relações de trabalho; o governo entende a política como útil para inserção social através do aprendizado para o trabalho, e como ferramenta útil para aquisição de emprego, mas sem uma relação causal prevista.

No entanto, os gestores mineiros usam o capital humano como parte da aplicabilidade da política na sociedade. Através do maior acúmulo de capital humano, no caso conseguido graças à qualificação promovida pelo PNQ, há um aumento potencial na produtividade de um mesmo trabalhador, que assim recebe empoderamento para trabalhar com bom desempenho, e para conseguir transitar de um emprego para outro com maior facilidade. Minas Gerais também parece entender o interesse das empresas na qualificação dos trabalhadores, citando o PNQ como ferramenta para melhorar a competitividade dos trabalhadores mineiros, bem como atrair investimentos para o estado através de uma maior capacitação média da população.

A teoria do capital humano, como descrito anteriormente, ao entender que a educação é uma das formas do indivíduo investir em si mesmo, pode tornar-se uma peça útil para uma política de qualificação profissional. Mesmo quando se considera a qualificação *social* e profissional. A teoria argumenta que quando uma pessoa deixa de se orientar pelo presente para melhorar suas condições no futuro, ela está acumulando capital humano. O conteúdo de um acúmulo de capital humano não precisa ser necessariamente profissional, e seus benefícios não

⁵⁴ Neste caso, as duas coletâneas utilizadas para este trabalho, *Políticas Públicas de Emprego: textos para estudo dirigido* e [pegar a bibliografia com a Lara]

⁵⁵ Manfredi (2006) chegou a dedicar uma seção para criticar a teoria do capital humano, mas não para considerá-la como uma opção atual de qualificação.

são apenas aumento nos salários. Assim, uma qualificação pode investir em educação social e possibilitar retornos de melhoria na qualidade do trabalho, no momento em que uma maior consciência do trabalhador permite a ele fortalecer sua participação nas relações de trabalho. Portanto, a teoria continua legítima quanto ao seu uso para a qualificação social e profissional, e útil na medida em que proporciona estudos e projeções sobre como melhorar os benefícios trazidos pelo aumento da educação profissional, seja ela de competência técnica, seja nas outras dimensões propostas pelo PNQ.

A concepção *social* do PNQ é forte em seu marco conceitual. É uma preocupação muito grande com o conteúdo a ser ensinado, e com a função social da qualificação. Além disso, existem metas de atendimento a públicos vulneráveis, o que demonstra uma garantia de atendimento que é, apesar de universal, priorizado pela própria dificuldade maior destes em receber educação. Outro ponto social forte é a relação tripartite, que permite que governo, trabalhador e empresa discutam com equidade as questões relacionadas com o trabalho e a qualificação, postulando uma dinâmica coletiva e não individual da qualificação. Portanto, pode-se inferir que a concepção social foi abordada ponderando critérios sociais parecidos com as propostas dos autores aqui apresentados.

No âmbito de Minas Gerais, a questão social é vista mais como o empoderamento do trabalhador, tornando-o um protagonista capaz de tornar-se mais competitivo no mercado de trabalho, com melhores propostas de salário e capacidade de transitar entre empregos com mais facilidade, do que como um recurso para relações de trabalho coletivas. Ou seja, o gestor estadual mineiro não entende o lado social da qualificação da mesma forma que os teóricos analisados, tendo uma visão mais aproximada do PLANFOR do que da qualificação social destes autores. Contudo, pode-se entender a qualificação mineira como social, na medida em que ela tem como seu conteúdo o empoderamento social do trabalhador; tem na participação tripartite uma característica positiva para a política; e tem como sua missão dar ao trabalhador a capacidade de auferir renda por conta própria, emancipando-o de assistências sociais.

A concepção social de qualificação tem muito a acrescentar à qualificação profissional clássica. Um ensino maior, mais fortalecido de conteúdo geral, permite ao

trabalhador desenvolver senso crítico, de maneira análoga ao que acontece no ensino superior formal. Contudo, este lado da qualificação não pode ser criado em detrimento da utilidade original da capacitação para o trabalho, que é a melhoria da produtividade do trabalhador. Tudo isto em conjunto permite que o próprio se emancipe socialmente, ou seja, permite que ele saia da condição de vulnerável, e passe a integrar o corpo de trabalhadores produtivos à sociedade.

Uma análise da avaliação dos dados do PNQ mostra que não se elaboram ainda indicadores de efetividade social do plano. Existem os indicadores das características dos educandos, e supondo uma efetividade na conquista do emprego graças à qualificação assume-se que haja ganhado inserção produtiva, mas estes não implicam uma segurança quanto às propostas de qualificação apresentadas pelos autores, na função e na dinâmica da qualificação. É necessário observar os ganhos sociais do PNQ, para se constatar se as mudanças do plano quanto aos seus antecessores foi positiva, controlando-se a redução dos recursos.

As dimensões políticas do PNQ conseguem abranger várias práticas inovadoras na gestão pública, tais como a gestão tripartite, a participação da sociedade no processo decisório e a estrutura política composta pelos três entes federativos. Estas propostas são bem-vindas pelos gestores mineiros, que acreditam no potencial democrático e de efetividade nesta política. Contudo, há muito que amadurecer nestas concepções. Em especial a participação do município, tanto da prefeitura quanto das comissões. Os problemas de incentivos quanto à participação do gestor local na política tem uma relação maior com a falta de conhecimento do potencial de atuação deste ente do que com uma falta de legitimação de sua atuação. O estado de Minas Gerais dá sinais de que, com o devido interesse, as prefeituras, as comissões e os coordenadores dos postos do SINE participariam mais ativamente no diagnóstico e poder de decisão quanto aos cursos a serem ministrados. Cabe transmitir esta mensagem à ponta, que aos poucos tem amadurecido sua própria visão de como participarem do plano. Acredita-se que assim estas instituições democráticas evoluam cada vez mais com a política.

6.2 O planejamento e a integração com o SPETR

Faltam maior transparência e clareza no Sistema Público de Trabalho, Emprego e Renda hoje no país. As competências, difusas, acabam sendo transferidas entre os participantes das políticas, e as ações desconversando entre si. Isto prejudica tanto o planejamento das ações de trabalho, que depende de conhecimento, quanto o reconhecimento dos próprios limites e capacidades da organização (conforme visto em capítulo anterior).

O PNQ é uma das principais fontes de interação do SPETR, no entanto ainda hoje age independente do restante do sistema na maior parte das vezes. Pela apresentação do sistema demonstrada aqui, esta falta de ligação entre as ações possibilita entradas e saídas não desejáveis para o sistema, criando distorções na sua efetividade (ver o segundo capítulo para maiores detalhes). Uma vez estabelecidas metas para garantir esta integração, talvez além do ganho de efetividade haja também uma melhor visualização do papel de cada membro do sistema.

Ponto crucial do planejamento, conforme salientado anteriormente, é a capacidade deste de sintetizar o propósito da organização⁵⁶. Este parece bem definido no PNQ, através das diretrizes apresentadas na Resolução nº. 333/2003 e as competências da direção nacional, de apenas enviar para os planejadores locais suas propostas e alguns objetivos estratégicos.

A análise de ambiente, que se subdivide em duas (interna e externa), apresenta dois resultados opostos. A análise externa tem toda uma estrutura prevista, baseada no fato de que os mais competentes para analisar o ambiente são aqueles inseridos neles, e por possuir um arcabouço adequado para a recepção destas informações. Contudo a análise interna sequer está prevista como diretriz. Por fim, existem metas para a execução do plano, só que estas se resumem a definir pré-requisitos mínimos para os resultados, não estando interessadas em estabelecer valores capazes de puxar para cima a eficiência da política.

A SEDESE aderiu estas duas premissas às suas atividades: integração das ações e melhorias no planejamento. A primeira surge a partir da política de adequação do plano às ações de Intermediação de Mão-de-obra e ao Observatório do Trabalho. Esta integração acontece com o

⁵⁶ A organização, no caso, seria o conjunto de entidades participantes, ao invés de apenas uma única instituição. Esta analogia permite visualizar melhor o conteúdo proposto pela teoria do planejamento à sua prática no PNQ.

uso do Observatório para subsidiar com informações das economias locais, com o uso das vagas de emprego ofertadas nos postos do SINE como indicador de demanda por trabalhadores nestas ocupações e com o encaminhamento dos qualificados para os postos do SINE após o término do curso. Para a questão do planejamento, foi criado no ano de 2007 a Superintendência de Monitoramento, Controle e Avaliação das Políticas de Trabalho, Emprego e Renda com este intuito. Nela consta a diretoria de Monitoramento e Avaliação das Ações de Trabalho, Emprego e Renda mais o Observatório do Trabalho, setores estratégicos para a execução do planejamento. Uma boa atuação desta Superintendência permitiria completar o ciclo de planejamento contínuo, através de um monitoramento constante, da elaboração de indicadores úteis e com uma maior coordenação do fluxo de informações.

A execução, monitoramento, avaliação e aprendizado estratégico das ações do PNQ ainda precisam de muitas melhorias. A execução acontece em meios a desafios como logística e prazos apertados, além de sofrer com a lentidão da área meio da gestão estadual. O monitoramento ainda não foi instituído plenamente, havendo supervisão durante os cursos (que apenas no último ano atingiu a todos), com objetivos contratuais, mas que têm sido usadas para melhorar o fluxo de informações da gestão. A avaliação, da mesma forma, torna-se incipiente por falta de um controle melhor de indicadores de efetividade da política, e acaba por ser complementada pelo contato direto com a ponta por parte dos gestores. O aprendizado estratégico acontece, porém sem vias institucionais padronizadas. Contudo, cabe ressaltar que o estado tem uma boa estrutura para a gestão dos contratos, e um indicador do funcionamento do planejamento estratégico talvez seja a resposta da gestão quanto às informações recebidas na primeira etapa do plano, que são bem utilizadas para a execução da segunda etapa, e desta para o plano de trabalho seguinte.

Em suma, pode-se afirmar que a política de qualificação em Minas Gerais tem aspectos evidentes de um planejamento estratégico em evolução, contudo sem um marco teórico claro como base para este crescimento. Isto implica que algumas boas práticas são deixadas de lado, enquanto outras recebem a devida importância. Deve-se levar em consideração a configuração da política, que divide o trabalho de planejamento e as competências entre gestores

independentes entre si. Uma maior integração entre os envolvidos será necessária para que esta evolução continue.

Para auxiliar na compreensão destas considerações, segue abaixo uma tabela qualitativa sobre as características do planejamento estratégico do PNQ em Minas Gerais. Esta tabela não é completa por si só, cabendo um estudo deste trabalho para um melhor entendimento dos termos apresentados.

Tabela 6.1 – Análise qualitativa das informações sobre o planejamento estratégico no PNQ Minas Gerais – 2007

PLANEJAMENTO		PREVISTO NO PNQ	USO EM MG
PMDI		Não há inserção do PNQ nas estratégias do PMDI, contudo há uma ligação indireta, com base em ações de qualificação profissional propostas pelo PMDI	O PNQ pode atuar como complementar aos projetos estruturadores, além de medir por indicadores o grau de integração dos planos
Planejamento		Acontece em três níveis: direção nacional, gestão estadual e participação municipal	Coerência com as diretrizes nacionais; levantamento de demandas dos municípios e gestores da ponta
	Propósito	Concebido na Resolução nº. 333/2003 e em diretrizes do TEM, CODEFAT e CETER	Difuso entre interpretação própria do plano e as atribuições estaduais, que não são claras
	Análise de Ambiente Interno	Não há previsão no plano	Através da instituição da SMCAPT
	Análise de ambiente externo	Previsto no plano, porém de forma não muito clara	Ocorre através da gestão das informações dos coordenadores do SINE, dos municípios e comissões, em conjunto com o Observatório e dados centrais
	Metas	Previstas como um mínimo de atuação	Segue as metas previstas
Execução e Monitoramento		Prevê a execução descentralizada, mas não prevê monitoramento além das supervisões	Institui o monitoramento através de indicadores; possui uma boa estrutura para elaborar os contratos
	Fluxo de Informações	As informações são voltadas para o próprio MTE, o que dificulta seu acesso pelos gestores estaduais	Instituição do Observatório do Trabalho e de gestão própria de informações através da SMCAPT

Avaliação	Prevê supervisão do MTE	Entende a avaliação como necessária para a gestão estadual, usando as informações obtidas para a melhoria contínua das próximas etapas da execução
------------------	-------------------------	--

Fonte: Elaboração Própria

6.3 Características do PNQ em Minas Gerais

O PNQ sofre com os problemas do plano anterior. Os casos de corrupção e ingerência do PLANFOR custaram ao novo plano de qualificação uma grande quantidade de recursos. Esta realidade cria distorções para se avaliar se a mudança de planos foi positiva. O PLANFOR contava com tamanha quantidade de recursos que permitiu maiores poderes às comissões municipais, que podiam escolher uma parcela dos cursos, e não apenas demanda esperando a priorização da gestão estadual. Os trabalhos de avaliação dos cursos foram mais consistentes, e sua implementação foi em uma escala bem maior.

Desta forma, problema maior trazido é o fato de que a demanda de Minas Gerais por qualificação profissional é muito maior que sua capacidade de oferta. Isto, aliado com o curto prazo para execução da política, cria distorções quanto à sua execução e à priorização dos cursos, que muitas vezes ocorre por uma questão de necessidade de rapidez de execução. Compromete-se assim a efetividade do plano.

Mesmo com este problema de oferta e demanda, não está nos planos do estado escolher entre o *trade-off* de carência e potencial. É notória a visão de que a inserção social é a prioridade em detrimento de uma qualificação estratégica voltada para promover o potencial de desenvolvimento econômico de algumas regiões. Contudo existe a diretriz de se atuar nestas duas frentes. A principal razão desta atitude pode ser a interpretação de que não existe esta necessidade de escolha. A SEDESE define que ao atender os mas vulneráveis, ela também estará promovendo desenvolvimento.

Existe uma preocupação no estado quanto à característica centralizada da política. O Ministério do Trabalho e Emprego hoje, apesar de delegar funções para a rede, parece ser um

centro decisório muito forte. Esta centralização fica mais clara quando (a) o MTE estabelece diretrizes que se tornam necessariamente em ações do estado e da ponta, e (b) com a gerência de informações centralizada na direção nacional, que ao obrigar os estados a utilizarem suas ferramentas de gestão (com recursos limitados para os gestores locais), os transforma mais em uma fonte de informações que em um parceiro de execução. Além disso, a centralização também ocorre na medida em que a direção nacional se propõe a coordenar os PlanSeQs diretamente com as entidades executoras (contudo, esta realidade parece estar prestes a mudar em Minas Gerais). Parece ainda ser preciso amadurecer as instituições para que haja uma maior liberdade de atuação. Este amadurecimento ocorre na medida em que fica mais claro qual o papel de cada instituição. Assim, a gerência e o planejamento serão mais facilitados, permitindo ao governo federal ficar mais disposto a deixar a política descentralizada.

Por fim, cabe considerar a qualidade dos cursos, e sua capacidade de sinalizar para o mercado que aqueles trabalhadores qualificados merecem seu espaço no mercado de trabalho. Não existe uma identidade da política por parte dos qualificandos, que a tratam muito mais como uma qualificação promovida pelo governo do que como o PNQ. Não há também um controle de garantia pela própria Administração Pública, já que o controle de informações sobre os egressos ainda é precário. Até pela heterogeneidade do estado, uma padronização dos cursos, que se tornaria em uma garantia de qualidade, fica prejudicada. Por estas razões, é difícil saber a efetividade da política hoje quanto à resposta do mercado à existência dos cursos. Mesmo assim, existem alguns indicadores de que o mercado reconhece a política, sendo o principal o fato de que empresas procuram o PNQ para promover a qualificação de novos trabalhadores, quando estas planejam se instala em Minas Gerais.

7 CONCLUSÃO

Este trabalho acabou por se tornar muito maior que o esperado inicialmente. Em parte porque as entrevistas qualitativas se mostraram uma fonte muito rica de discussão acerca da política. Mas em grande parte este grande volume se deve a tamanha complexidade da atual política pública de qualificação profissional. O PNQ como política abrange diversos tópicos que por si só gerariam trabalhos isoladamente. Esta é uma política com tendências descentralizadoras,

mas que passa por muitos desafios quanto ao seu formato. A participação de estados, municípios, comissões estaduais e municipais de emprego, entidades executoras, postos do SINE torna difícil estabelecer o papel de cada um, especialmente sem perder a efetividade. O processo decisório tripartite, com governo, trabalhador e empregador, nos três entes federativos, que deixa o jogo político difuso. O planejamento, que ocorre em nível nacional, em nível estadual e na ponta, com a proposta das entidades executoras, concebido como estratégico em cada um destes níveis e como um todo. E também a integração com as demais políticas de trabalho, que por si só são complexas, e ao se conectarem em um sistema único, ornaram-se mais efetivas, ao mesmo tempo em que mais difíceis de se gerenciar as informações.

Assim, este trabalho termina por concluir que esta política é ambiciosa e inovadora, e como foi construído a partir de um histórico de aprendizado institucional quanto às melhores práticas, o PNQ pode se mostrar bastante efetivo em suas propostas. Para isto, o plano ainda deve vencer alguns desafios pertinentes a uma política nova.

O PNQ precisa estabelecer melhor seu marco conceitual, em dois níveis. Uma qualificação profissional deve ser devidamente justificada e ter sua utilidade mensurada. É preciso entender qual o interesse na qualificação, tanto dos trabalhadores quanto dos empregadores, além de se avaliar onde está o melhor impacto da política, já que seus recursos são escassos. Para isto a teoria do capital humano, em conjunto com o estudo dos custos de se empregar, pode ser bastante útil. Também se mostra necessário um estudo maior de quais critérios para se tornar um treinamento puro em qualificação social dos trabalhadores. Para este objetivo, autores que estudam os benefícios sociais do trabalho têm muito a acrescentar.

O planejamento estratégico no plano é um desafio à parte. Neste trabalho, ele cumpriu o papel de ajudar a entender melhor a política quanto à sua implementação, mas há muito mais que as boas práticas do planejamento estratégico na Administração Pública têm para acrescentar. Seja no planejamento em si, com o diagnóstico dos ambientes interno e externo, seja nas outras etapas, principalmente o monitoramento e o aprendizado estratégico.

Por fim, percebe-se que a política tem caminhado para e tornar cada vez melhor. Contudo, falta ainda uma avaliação que demonstre se estes avanços, e se a qualificação social e profissional mostra de fato os resultados a que ela se propõe.

8 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Beatriz. **Políticas Públicas de Emprego:** a experiência brasileira. São Paulo: ABET, 1998.

BARROS, Ricardo *et al.* **Confusões em torno da noção de público:** o caso da educação superior (provida por quem, para quem?). Niterói: UFF, 2007. 22 p. Disponível em: <<http://www.uff.br/econ/>>. Acesso em: 24 jan. 2008.

BRASIL. Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988.** 35. ed. São Paulo:1988.

DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Políticas Públicas de Emprego:** textos para estudo dirigido. Campinas: Unicamp. IE / Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. 438 p.

DELGADO FILHO, Adauto Bezerra; BACIC, Miguel Juan. Planejamento estratégico na Administração Pública. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Políticas Públicas de Emprego:** textos para estudo dirigido. Campinas: Unicamp. IE / Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. Cap. 13, p. 297-326.

ROSANDISKI, Eliane Navarro. A qualificação como elemento dinâmico do mercado de trabalho. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Políticas Públicas de Emprego:** textos para estudo dirigido. Campinas: Unicamp. IE / Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. Cap. 8, p. 169-186.

VASCONCELOS, Luiz Antonio T.. O Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda (SPETR): estrutura orgânica, ciclo completo, estratégia das ações e a função dos projetos básicos no processo de planejamento. In: DEDECCA, Claudio Salvadori; PRONI, Marcelo Weishaupt (Org.). **Políticas Públicas de Emprego:** textos para estudo dirigido. Campinas: Unicamp. IE / Brasília: Ministério do Trabalho e Emprego; Unitrabalho, 2006. Cap. 14, p. 327-354.

DIEESE. **Anuário da qualificação social e profissional:** 2006. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2007. 268 p.

_____. **Anuário da qualificação social e profissional:** 2007. São Paulo: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos, 2007. 280 p.

EHRENBERG, Ronald G.; SMITH, Robert S. **A moderna economia do trabalho:** teoria e política pública. 5. ed. São Paulo: Makron Books, 2000. 794 p.

FREITAS, José Cleber de. **Política pública de qualificação.** São Paulo: Amais, 2007. São Paulo: Amais, 2007. p. 113-121.

LIMA, Antonio Almerico Biondi. A qualificação no sistema público de emprego: uma análise a partir das resoluções do CODEFAT. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de. **Política pública de qualificação.** São Paulo: Amais, 2007. Cap. 3, p. 61-81.

MANFREDI, Silvia Maria. Qualificação e educação: reconstruindo nexos e inter-relações. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de. **Política pública de qualificação.** São Paulo: Amais, 2007. Cap. 1, p. 11-35.

MTE. **Plano Nacional de Qualificação - PNQ, 2003-2007.** Brasília: MTE, SPPE, 2003. 56 p. Disponível em: <www.oei.es/etp/plano_nacional_qualificacao_brasil.pdf>. Acesso em: 16 out. 2007.

OLIVEIRA, Roberto Verás de. A qualificação profissional como política pública. In: SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de. **Política pública de qualificação.** São Paulo: Amais, 2007. Cap. 2, p. 37-60

SAUL, Ana Maria; FREITAS, José Cleber de; PONTUAL, Pedro de Carvalho. Diretrizes para a supervisão do Plano Nacional de Qualificação - PNQ. In: SAUL, Ana Maria;

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Org.). **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão, 2007.

RIBEIRO, Eduardo Pontual; CAMPOS, Paulo Tiago Cardoso; FLORISSI, Stefano. **Investimentos em capital humano no Brasil:** um estudo sobre retornos financeiros privados de cursos de graduação relativos ao ano de 1995. _____, 2005. 22 p. Disponível em: <hermes.ucs.br/ ccea/ ipes/ td/ IPES%20TD%20013%20JAN%202005.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2008.

SEN, Amartya. The possibility of social choice. In: **Nobel Lecture**. Cambridge: _____, 1998. p. 178-215. CD-ROM.

STIGLITZ, Joseph; WALSH, C.. **Introdução a microeconomia**. Rio de Janeiro: Campus, 2003.

TODESCHINI, Remigio. A construção do sistema público de emprego no Brasil e a gestão tripartite. In: OLIVEIRA, Roberto Verás de. **Nono momento para as comissões de emprego do Brasil?** São Paulo: Amais, 2007. Cap. 2, p. 65-88.